



Dato: 02.01.2025

Notat

Orientering til kontrollutvalget om kommunens økonomiske måltall og styring

I forbindelse med behandlingen av sak 52/24, bestilling av forvaltningsrevisjon om økonomisk bærekraft, kom det fram at kontrollutvalget ønsker kommunedirektørens redegjørelse for hvordan kommunedirektøren bruker finansielle mål for å styre økonomien.

Dette vedtaket ble fattet i sak 54/24, den 12. november 2024:

«2. Utvalget bestiller en orientering fra kommunedirektøren selv den 21. januar 2025 om -hvordan bruker kommunedirektøren finansielle måltall for å styre økonomien, jf avsnittet om økonomisk bærekraft i ROVen. Det bes om en skriftlig redegjørelse til sekretariatet innen 2. januar 2025, i tillegg til orienteringen i møtet 21.januar 2025.»

Levanger kommunes økonomiske måltall ble vedtatt av kommunestyret i sak 86/19, og er som følger:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene skal være på minimum 1,5 %
- Disposisjonsfond + mindreforbruk i prosent av driftsinntektene skal være på minimum 7 %
- Langsiktig lånegjeld i prosent av driftsinntektene skal ikke overstige 150 %

Kommuneloven inneholder en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Det nevnes nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjett, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko som noen stikkord for god langsiktig økonomiforvaltning. Kommuneloven inneholder også en lovfestet plikt til å benytte finansielle måltall som verktøy for langsiktig styring av kommunens økonomi. Loven inneholder likevel ikke noen klare føringer til hvilke måltall som kan være aktuelle. Kommunen må selv definere gode og relevante måltall, som videre kan bidra til å synliggjøre økonomiske prioriteringer på en enkel og lettfattelig måte.

Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene

Netto driftsresultat viser hva kommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter- og utgifter. Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens økonomiske handlefrihet.

Disposisjonsfond + mindreforbruk i prosent av driftsinntektene

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Den består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsbudsjettet. Mindreforbruk avsettes i dag automatisk til disposisjonsfond, mens et merforbruk automatisk dekkes av disposisjonsfond om det er tilstrekkelig med midler på fondet.

Langsiktig gjeld i % av driftsinntektene

Langsiktig gjeld (fratrukket pensjonsforpliktelser) er gjeld som er tatt opp til investeringer etter bestemmelsene i Kommuneloven. Indikatoren gir uttrykk for kommunens utestående, brutto låneopptak.

Måltallene ble innført fra og med regnskapsåret 2020, og har siden den gang vært anvendt under budsjett-/økonomiplanprosessen som et mål, samt rapportert på ved avleggelse av regnskap og årsberetning.

Det viser seg at man verken i kommunedirektørens forslag til budsjett og økonomiplan eller i budsjett og økonomiplan, vedtatt av kommunestyret, har klart å innrette seg etter de ovennevnte måltallene. Dette til tross for at man til enhver tid har tatt måltallene som utgangspunkt ved planlegging av budsjettprosessen. I budsjettarbeidet har man dermed tatt utgangspunkt i at måltallene er ønsket oppnådd i løpet av den til enhver tid gjeldende økonomiplanperioden. Heller ikke dette har vi klart å oppnå. Det viser seg også at det til dels er betydelige avvik fra vedtatt budsjett og regnskapsmessig resultat på slutten av driftsåret, både i positiv og negativ retning.

Levanger kommune har bare unntaksvis kunnet vise til bedre tall enn de vedtatte målene. Utviklingen i måltallene har vært slik siden 2019:

	2019	2020	2021	2022	2023
Netto driftsresultat	-0,80 %	-1,56 %	2,35 %	2,48 %	- 1,45 %
Disposisjonsfond	5,00 %	1,50 %	3,37 %	5,19 %	3,25 %
Gjeldsgrad	159,3 %	155,7 %	153,4 %	150,0 %	155,8 %

Kommuneøkonomien har de senere årene vært preget av stor usikkerhet, både lokalt og nasjonalt. Denne usikkerheten har bidratt til at økonomistyringen har vært krevende da uforutsette hendelser i stør grad har satt sitt preg på resultatet, her kan nevnes:

- Store svingninger i skatteinntekter, 2021 og 2022 var gode skatteår med en uforutsett vekst i skatteinntegangen på høsthalvåret, mens vi i 2024 forventer vi svikt i skatteinntektene på nasjonalt nivå
- Flyktingsituasjonen med en voldsom økning i bosetting av flyktninger (spesielt fra Ukraina) fra 2022 frem til i dag har bidratt til stort press på kommunale tjenester spesielt innen barnevern, grunnskole, NAV, boligforvaltning og innvandrertjenesten.
- Kommunen opplever en stor vekst i tjenestebehovet innen flere områder innen helse/velferd, spesielt knyttet til ressurskrevende tjenester og BPA-ordningen.
- Tjenestebehovet hos innbyggere under 67 år ser ut til å vokse, samtidig som at antall eldre innbyggere over 67 år vokser også. Så selv om de eldre holder seg friske lengre, utgjør dette i sum likevel en betydelig økning av tjenestebehov. Brukerbehovene er gjerne også mer sammensatt, og dermed mer ressurskrevende å følge opp. KOSTRA-statistikken for 2023 viser at andelen brukere av hjemmetjenester som er under 67 år ligger på 52,4 %, en økning fra 49,4 % i 2022. Sammenlignet med våre nabokommuner ligger vi noe høyere enn Verdal og Steinkjer, men lavere enn Stjørdal – dette har sannsynligvis noe med den enkelte kommunes demografiske situasjon å gjøre. Vi kan heller ikke utelukke at vår rolle som vertskommune for et lokalt sykehus påvirker behovsprofilen.
- Et økende ressursbehov blant våre innbyggere i aldersgruppen under 67 år harmonerer ikke med ressurstilgangen til denne gruppen gjennom inntektssystemet. Innbyggere i aldersgruppen 25-66 år er i utgangspunktet lite ressurskrevende og gir derfor lav uttelling i inntektssystemet, noe som kan se ut som er i endring med tanke på at stadig større del av våre ressurser må brukes på denne aldersgruppen.
- Demografiske endringer hvor et synkende barnetall innen barnehage og skole bør bidra til frigjøring av midler til helse/velferd, lar seg ikke gjennomføre med bakgrunn i vedtatte normtall (nasjonalt) og tjenestestruktur i egen kommune.

- Et raskt stigende rentenivå hvor kommunes renteutgifter har steget langt raskere enn hva som var antatt, fra 33,2 mill. kroner i 2021 til antatt 163 mill. kroner i 2024 – en økning på nesten 130 mill. kroner på 3 år.
- Stor usikkerhet knyttet til kommunens likviditet, noe som i all vesentlighet har vært knyttet til økte pensjonsutgifter (pensjonskostnadene har vært relativt stabile, mens utgiftene har økt vesentlig (bl.a. økte amortisert premieavvik i 2023 på 95 mill. kroner + arbeidsgiveravgift)
- Korona – pandemien i årene 2020 – 2022 hadde stor innvirkning på kommuneøkonomien, både positivt og negativt. Regjeringen innførte gode kompensasjonsordninger for kommunene, men situasjonen var svært uoversiktlig og uforutsigbar ettersom kompensasjonene i stor grad ble gjennomført lang tid etter at kommunen hadde pådratt seg merkostnader.

Ovenstående viser at kommuneøkonomien i Levanger kommune over tid ikke har vært bærekraftig, og at dette utfordringsbildet har forsterket seg ytterligere gjennom de økte utfordringene som er beskrevet. Ved utforming av kommunens økonomiske måltall, har man i for liten grad tatt hensyn til hva som er realistisk å oppnå. Det skal heller ikke underkommuniseres at økonomistyringen i et historisk perspektiv har vært for svak og at man har hatt en for høy investeringstakt, uten at man i stor nok grad har tatt hensyn til kommunens økonomiske bæreevne, og dermed også kommunens økonomiske måltall.

Oppsummert kan man si at man ikke har klart å nå kommunens økonomiske måltall på grunn av følgende:

- En krevende tid hvor tjenestebehovet øker, blant annet på grunn av betydelige demografiendringer og økt kompleksitet av tjenestebehov
- Økonomistyringen har i for stor grad blitt lagt opp til et eksisterende driftsnivå, uten at man har jobbet målrettet nok med for eksempel strukturelle tilpasninger av kommunens tjenester
- Investeringsnivået har vært for høyt over tid, og det er til dels gjort investeringer som legger opp til en desentralisert tjenestestruktur som er vanskelig å gjøre noe med som følge av at man er bundet opp i kommunale formålsbygg som ligger spredt utover kommunen

Også i forbindelse med behandlingen av budsjett og økonomiplan for perioden 2025 – 2028, har man ikke klart å nå kommunens økonomiske måltall. I forbindelse med behandlingen av mandat for kommunens gevinstrealiseringsprogram, ble det i februar 2024 vedtatt at disposisjonsfondet skal ligge på 200 millioner kroner innen utgangen av 2027. Dette er ikke fulgt opp gjennom vedtak i siste budsjett/økonomiplan. I [notat til kommunestyret 25.11.24](#) orienterte kommunedirektøren kommunestyret om behov for justering av det økonomiske målbildet. Dette ble gjort med bakgrunn i endrede økonomiske forutsetninger. Her tok kommunedirektøren også utgangspunkt i de vedtatte økonomiske måltall for kommunen. Kommunestyret har gjennom sitt budsjettvedtak i desember 2024 senket dette målbildet ytterligere. Risikoen for at vi ikke klarer å styre etter kommunens egne økonomiske måltall er, gjennom dette budsjettvedtaket, dermed økt ytterligere.

Dette, kombinert med at det regnskapsmessige overforbruket i 2024 medfører at vi tømmer det som er igjen av kommunens disposisjonsfond, gjør det overveiende sannsynlig at Levanger kommune vil havne på Robek-liste i løpet av to år.

Kommunedirektøren registrerer imidlertid at det både på administrativt og politisk nivå er en økt forståelse av alvoret i kommunens økonomiske situasjon. Her viser kommunedirektøren til kommunedirektørens forslag til budsjett og økonomiplan for perioden 2025-2028, som legger opp til en total innsparing i drift på om lag 58 millioner kroner. Videre vises det til vedtatt budsjett for samme perioden som pålegger kommunedirektøren å ta ned på drifta ytterligere 13 millioner kroner. Budsjettet er vedtatt med et positivt netto driftsresultat på kr. 17 millioner kroner. Selv om dette ligger et godt stykke unna kommunens måltall for netto driftsresultat, er dette likevel bedre enn de to forutgående år, hvor det ble lagt opp til bruk av kommunens disposisjonsfond for å kunne balansere budsjett og økonomiplan.

Kommunestyret viser dermed vilje til å ta drastiske grep i drifta for å kunne redusere det økonomiske utfordringsbildet. Det må likevel nevnes at kommunestyret ikke er villig til å ta strukturmessige grep innen

grunnskolesektor, og man har heller ikke tatt ut det inntekspotensial som ligger i en økning av promillesatsen for eiendomsskatt. Det må også nevnes at det ytterligere innsparingskravet på 13 millioner kroner er uspesifisert – man har valgt å ta ut gevinsten før selve innsparingstiltakene er identifisert. Dette øker risikoen for budsjettavvik betydelig, siden dette i praksis medfører at man i 2025 parallelt må jobbe opp mot følgende følgende fokusområder:

- Oppfølging av identifiserte innsparingstiltak, slik at de faktisk iverksettes
- Planlegging av gevinstrealiseringsprosesser som kan gi effekt fra og med budsjettåret 2026
- Identifisering og iverksetting av ytterligere innsparingstiltak som er i samlet størrelsesorden på 13 millioner kroner. Dette vil si at man må finne tiltak som i praksis kan ha en halvårsvirkning i 2025. Identifisering av tiltak vil erfaringsmessig ta tid.

Disse tre fokusområdene medfører at organisasjonen må jobbe med både kortsiktige og mer langsiktige gevinstrealiseringsprosesser samtidig – i tillegg til at det skal produseres tjenester for å kunne imøtekomme innbyggernes behov. Det sier seg selv at risikoen for budsjettsprekk er betydelig.

For likevel å kunne imøtekomme kommunestyrets bestilling så godt som mulig, er det lagt opp til følgende strukturer og tiltak:

- I samband med oppfølging av vedtatt budsjett for 2025 og som inngang til 2026 vil kommunedirektøren selv avholde møter med hver enkelt enhet med fokus økonomistatus opp mot vedtatte og iverksatte tiltak. Her vil også kommunalsjefer og rådgivere fra økonomi og HR delta. Om avvik avdekkes vil fokus rettes mot avbøtende tiltak, enten i enhet, sektor eller på tverrsektorielt nivå. Det planlegges 2 møter med hver enhet før sommerferien og 2 møter med hver enhet etter ferien som en inngang til budsjett-/økonomiplanarbeidet for kommende planperiode.
- I praksis vil dette kunne medføre at man til enhver tid vil måtte revurdere planlagt aktivitet ut i tjeneste. Det er mye uforutsigbarhet knyttet til kommunal tjenesteytelse. Omfang av tjenester vil alltid være avhengig av forhold som vi ikke klarer å påvirke – eksempelvis værforhold, strømpriser, innbyggere som trenger omfattende hjelp, med mere. Dette vil si at vi i større grad enn før må vurdere reduksjoner i tjenesteområder som kan kompensere på eventuelle økninger innenfor andre tjenesteområder. Dette er krevende, dog nødvendig – og vil utløse mye misnøye, både hos ansatte, innbyggere og politisk ledelse.
- De siste to årene er det jobbet målrettet med å få hele organisasjonen til å forstå at effektiv ressursutnyttelse forutsetter en helhetlig ressursforvaltning på tvers av «siloe» i organisasjonen. Kommunedirektøren registrerer at vi i løpet av de siste to årene har fått en positiv utvikling her, og i det videre vil vi ha fortløpende fokus på dette, siden vi fortsatt har forbedringspotensial her.
- Nytt økonomireglement gjeldende fra 01.01.2025 ble vedtatt av kommunestyret i møte 4. desember 2024. Reglementet legger opp til en hyppigere rapportering enn tidligere med månedlige rapporter til formannskap med fokus på økonomi og sykefravær. I tillegg endres frekvensen på rapportering til kommunestyret når det nå innføres delårsrapporter pr. 31. mars, 31. mai og 31. august. Tidligere ble det rapportert pr. tertial.
- Investeringsreglement gjeldende fra 01.01.25 er vedtatt av kommunestyret 18. desember 2024. Dette er et nytt reglement som erstatter et tidligere punkt i kommunens økonomireglement. Reglementet stiller tydelige krav til utredninger, beslutningspunkter og krav til dokumentasjon i forhold til prosjektets fremdrift, risiko, økonomi, gevinstrealisering, organisering og konsekvenser for tjenestene. Dette skal bidra til bedre beslutningsgrunnlag og styring av prosjekter. Det skal legges stor vekt på beslutninger og vurderinger i tidligfase, og at helhetlige konsekvensvurderinger settes i system. Det gir økt sikkerhet for kvalitet i prosjektstyring samt vil forenkle og klargjøre rapportering og styring. Formålet er å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om kommunale investeringer.

- På nyåret 2025 vil kommunedirektøren utarbeide en risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) med tanke på å kartlegge områder i vedtatt budsjett hvor risikoen for avvik er størst. Dette for å kunne identifisere tiltak som kan bidra til å redusere de identifiserte risikoer så bra som mulig.

Ovennevnte kommer i tillegg til de områdene hvor internkontrollen er styrket gjennom det seneste året:

- Nytt delegeringsreglement vedtatt 18.12.24
- Innføring av nye rutiner m/digital dokumentasjon knyttet til lønnsområdet
- Innføring av sjekklister gjennom verktøyet Framsikt
- Innføring av løpende personalrapportering (årsverk, likestilling og sykefravær) gjennom verktøyet Framsikt
- Fortløpende standardisering av ulike overordnede virksomhetsprosesser. Her kan for eksempel nevnes: innkjøp av arbeidstøy, reglement for kjøp og bruk av arbeidstelefon, standardisering av «ansattreisen», dvs. standardisering av alle prosesser fra utlysning av stillinger til avslutning av arbeidsforhold.

Avslutningsvis kan man konkludere med at Levanger kommunes økonomiske situasjon er såpass prekær at de vedtatte måltall ikke er gode styringstall på kort sikt, men på lengre sikt kan de være gode styringstall. Dette betinger at kommunestyret gjør de nødvendige grep for å bringe balanse i økonomien igjen. Kommunedirektøren må forholde seg til de måltall som ligger i vedtatt budsjett og styre for nå disse. Kommunedirektøren vil i tiden fremover videreføre arbeidet med internkontroll og utarbeidelse av rutiner på flere områder. Imidlertid er det viktig å påpeke at vi ikke kan internkontrollere oss ut bort fra økonomiske utfordringer som i stor grad også påvirkes av eksterne rammebetingelser. Fokus vil knyttes mot de områder hvor risikoen for avvik er størst og med størst konsekvenser.

Levanger, januar 2025

Peter Ardon
kommunedirektør