



Kragerø kommune
Postboks 128
3791 KRAGERØ

Saksbehandler, innvalgstelefon
Morten Wollebæk Lewin,

Opphevet – budsjett og økonomiplan - Kragerø - budsjett 2024 - økonomiplan 2025 – 2027

Vi viser til oversendelse av krav om lovlighetskontroll av vedtak i Kragerø kommunestyre i sak 01/24 og vedtaket i sak 119/23 om årsbudsjett og økonomiplan 2024- 2027 (Økonomi- og handlingsplan 2024-2027).

Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark opphever Kragerø kommunestyres vedtak i sak 119/23 av 14. desember 2023 om budsjett 2024 og økonomiplan 2025 – 2027.

Vi ber kommunen gjøre et nytt vedtak om budsjett og økonomiplan snarest mulig og senest innen 30. juni 2024.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

Sakens bakgrunn og lovgrunnlag

Jf. kommuneloven §27-1 kan «Tre eller flere medlemmer av kommunestyret [...] sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig». Departementet er her Statsforvalteren. Et mindretall i Kragerø kommunestyre fremmet krav om lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak i sak 119/23 av 14. desember 2023, om årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027. Kravet ble behandlet i kommunestyret 4. januar 2024 i sak 001/24. Kommunestyret vedtok å opprettholde vedtaket i sak 119/23, og oversende vedtaket til Statsforvalteren til lovlighetskontroll.

Vedtaket er oversendt Statsforvalteren.

Vi legger til grunn at kommunestyret har opprettholdt vedtaket i sak 001/24 og vil lovlighetskontrollere kommunestyrets vedtak 119/23.



I §27-3 første ledd i kommuneloven står det at «Ved lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket

- a. har et lovlig innhold
- b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c. har blitt til på lovlig måte.»

Jf. andre ledd kan lovlighetskontrollen «etter §27-1 første ledd [...] likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken». Vi legger til grunn at kravet om lovlighetskontroll av vedtaket i sak 119/23 gjelder bokstav a over.

Vurderinger av om vedtaket «har et lovlig innhold»

Lovkravene til vedtak om budsjett og økonomiplan er blant annet nedfelt i kommuneloven §14-4. I tredje ledd står det her at «Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.»

Vi legger til grunn at årsbudsjettet og økonomiplanen er i balanse, fullstendig og oversiktlig.

Kravet om realisme

Mindretallet i kommunestyret har i sitt krav om lovlighetskontroll bedt om at realismen i vedtaket om budsjett og økonomiplan vurderes.

Realismekravet innebærer at «inntekter og utgifter innarbeides med det som sannsynligvis må påregnes, ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret eller fylkestinget vedtar i økonomiplanen og årsbudsjettet», jf. Prop 46 L (2017-2018).

I rundskriv H-19/05 fra Kommunal og distriktsdepartementet skriver de følgende:

«Inntektssiden bør ta utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet (St.prp. nr. 1), der blant annet regjeringens anslag for kommunenes inntektsvekst for det påfølgende år publiseres.

Kommunens budsjetterte inntekter bør ligge innenfor regjeringens prognose. Dersom kommunen opererer med et annet anslag, må avviket begrunnes. Anslag for det kommende års rammetilskudd publiseres samtidig i Grønt hefte (beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1). Kommunen bør ta utgangspunkt i dette og korrigere for eventuelle endringer som følge av de påfølgende budsjettforhandlingene i Stortinget.

Disse vil til en viss grad kunne estimeres, avhengig av hva slags type endringer i forhold til de foreslåtte rammer som Stortinget vedtar. Det endelige rammetilskuddet vil dessuten basere seg på befolkningstall som foreløpig ikke er kjent. Kommunen vil således kunne avvike noe fra de opprinnelige anslagene dersom den kan begrunne en forventet endring i befolkningstall eller – sammensetning.»

Vi legger også til grunn at inntektsanslag i tråd med KS sin prognosemodell ikke bryter med realismekravet.

I Kommunal og distriktsdepartementets økonomiplanveileder fra 2013 (s. 9-10) skriver de at det faglige skjønnet for anslag på inntekter og utgifter må være aktsomt, slik at ikke inntekter overvurderes og utgifter undervurderes.

Kommunen får hoveddelen av sine inntekter fra rammetilskuddet fra staten og skatteinntekter. Ved budsjettering av disse inntektene ber Kommunal- og distriktsdepartementet om at det blir lagt et



forsiktighetsprinsipp til grunn, det vil si at kommunene skal legge statsbudsjettet eller KS sin prognosemodell til grunn. Hvis kommunen avviker fra disse må det gis en god begrunnelse.

Kravet til bevilgningene er at de skal være tilstrekkelige til å oppfylle minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjenesten, eller til forsvarlige tjenester. I rundskriv H-19/05 står det følgende om realismekravet for budsjettering av utgifter i budsjettet:

«Betraktningene rundt budsjettets utgiftsside bør [...] hovedsakelig begrense seg til å påse at balansekravet overholdes, med mindre det åpenbart skulle framgå at bevilgningene ikke vil være tilstrekkelige til å oppfylle klart definert minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjeneste. Betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og anvendelse må [...] forklares ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette».

Om en bevilgning blir vurdert ikke tilstrekkelig til å dekke utgifter til tjenester det er satt klart definert minimumskrav til, må hele budsjettvedtaket underkjennes.

Vurderingene under gjelder spørsmålet om realismen i budsjettet og økonomiplanen. De baserer seg på saksdokumentene til vedtatt budsjett og økonomiplan for 2024-2027, regnskap 2023 og tilbakemeldinger fra kommuneadministrasjonen.

Inntekter

Kommunen må legge et forsiktighetsprinsipp til grunn for budsjettering av inntektene, og må begrunne det godt hvis de fraviker det regjeringen har anslått i statsbudsjettet eller KS' prognosemodell.

I budsjett og økonomiplanvedtaket er det lagt inn en økning av skatteinntektene på 7 mill. kr pr år i perioden 2024-2027 ut over kommunedirektørens forslag, til sammen 28 mill. kr. Økningen er begrunnet med «I 2024 har samarbeidspartiene lagt inn en beskjeden økning i skatteinngangen basert på de siste årenes tall». Dette er også høyere enn statsbudsjettet og KS prognosemodell forventer.

Statsforvalteren viser til departementets økonomiplanveileder fra 2013, de legger til grunn et forsiktighetsprinsipp og at det som utgangspunkt skal brukes tall fra statsbudsjettet eller KS prognosemodell, avvik fra dette må begrunnes. Kragerø kommune har, basert på økonomirapporter fra 2023, ikke midler igjen på disposisjonsfondet når regnskapet for 2023 vedtas. De bør derfor være ekstra varsomme med økte anslag for inntekter framover. I kommunedirektørens budsjettinnstilling legges følgende til grunn: «Skatteanslaget har større usikkerhet enn rammeoverføringen. En har også de siste årene opplevd at skatteinntektene har blitt høyere enn prognosene. Renteøkningene og det faktum at Norges bank ønsker å bremse den økonomiske utvikling for å få kontroll på inflasjonen, er det grunn til å tro at skatteinntektene ikke blir større enn det prognosene skulle tilsi». Vi stiller oss bak denne vurderingen.

Vi kan ikke se at de økte skatteinntektene for 2024-2027 er tilstrekkelig begrunnet.

I budsjettvedtaket er det også lagt inn en økning i inntekter fra konsesjonskraft på 2 mill. kr. for 2024, men det er ikke videreført i økonomiplanperioden. De forventer samtidig en reduksjon i kommunens strømutfgifter, spesielt i 2024. Strømprisene har vært uvanlig høye over tid i 2022-2023, noe av dette vil nok fortsette også i 2024, selv om det ikke er ventet like høye priser. Kommunen har fastpris på halvparten av eget strømforbruk. Det gjør dem noe mindre sårbare for høye priser, men de må gjenspeile en forventning om høye strømpriser i eget forbruk også. I budsjettvedtaket er de forventede reduksjoner i strømutfgifter beholdt, selv om man forventer at inntektene øker som følge av høye strømpriser.



I Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) står det at «Det er av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter. Det må for eksempel være konsistens mellom anslag for skatteinntekter og lønnsutgifter i budsjettet».

Det er ikke godt samsvar mellom forventede høye inntekter fra konsesjonskraft, og kommunens forventede strømkostnader.

Statsforvalteren vurderer at kommunens skatteinntekter i budsjett og økonomiplanen er urealistiske, og at det fører til en utsettelse av kommunens behov for å tilpasse driften til inntektsnivået.

Utgifter tjenesteområdet helse og omsorg

Kommunen har et betydelig merforbruk innen tjenesteområdet helse og omsorg. Regnskapsresultatet for helse og omsorg i 2022 viste et merforbruk på kr 22 mill. i forhold til revidert budsjett for 2023. På tidspunktet for budsjettrevisjonen pr 2. tertial 23 viste årsprognosen et merforbruk på 47 mill. kr i forhold til opprinnelig budsjett. Det avlagte regnskapet viser at merforbruket ble på 61 mill. kr. Rammen for dette tjenesteområdet i 2024 er 31 mill. kr lavere enn regnskapet for 2023, og justert for deflator er forskjellen nærmere 45 mill. kr. Det er lagt opp til innsparinger i drift som følge av strukturendringer, bl.a ved en endring av driften ved Stabbedal omsorgssenter, men vi kan ikke se at det er tilstrekkelig med tiltak til at rammen for perioden er realistisk.

Kommunens merforbruk innen helse og omsorg de siste årene, har ikke ført til tilstrekkelige tiltak eller økning av rammene for å oppnå balanse. Vi ber kommunen finne tiltak som gir bedre kontroll med kostnadene og realistiske rammer.

Stabbedal omsorgssenter

Kommunen legger opp til noe innsparing her i årene fremover ved å endre bruken av senteret. Vi har ikke grunnlag for å vurdere dette som urealistisk.

Skolestruktur og salg av skole

Kommune har planlagt å selge Sannidal skole for 25 mill. kr. for å finansiere ombygging av Kaldstad skole. Ifølge kommunedirektøren vil ikke salgssummen ha betydning for gjennomføring av strukturendringen, men den vil ha betydning for gjeldssituasjonen. Vi har ikke grunnlag for å vurdere dette som urealistisk.

Gebyrinntekter byggesak

Kommunen legger til grunn at gebyrinntektene fra behandling av byggesaker vil øke i økonomiplanperioden. Dette skyldes at de nå har fått tilstrekkelig bemanning på plass og at antall saker i restanse er redusert. Vi har ikke grunnlag for å vurdere dette som urealistisk.

Konklusjon

Vi vurderer at vedtaket bryter med kravet til realistiske forutsetninger for skatteinntekter for årene 2024-2027. Dessuten er det ikke konsistens mellom inntekter og utgifter knyttet til utviklingen i kraftprisene i budsjettet for 2024.

Vi vurderer videre at bevilgningene på utgiftssiden ikke «åpenbart» er utilstrekkelig til «å oppfylle klart definert minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjeneste», men at reduksjonene «fra tidligere års bevilgninger og anvendelse» innen tjenesteområdet helse og omsorg ikke er tilstrekkelig forklart ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette.



På denne bakgrunn opphever vi vedtak 119/23 om budsjett og økonomiplanen 2024-2027. Kommunestyret må vedta nytt budsjett og økonomiplan 2024-2027 med realistiske forutsetninger innen 30. juni.

Nytt vedtak om budsjett og økonomiplan

Kragerø kommune har et merforbruk i det avlagte regnskapet for 2023 som er mer enn 3% av brutto driftsinntekter. Hvis det vedtatte regnskapet har tilsvarende merforbruk vil kommunen bli meldt inn i ROBEK etter at regnskapet er vedtatt, jf. kommuneloven § 28-1 første ledd bokstav d.

Kommunestyret skal i regnskapsvedtaket angi hvordan merforbruket skal dekkes inn, jf. § 14-3 annet ledd siste punktum, og kommunedirektøren skal foreslå endringer i årets budsjett, jf. § 14-5 siste ledd.

Kommunen må stoppe det vedvarende merforbruket, først når det er under kontroll kan tidligere merforbruk dekkes inn.

Merforbruket i 2023 og rammene for driften av tjenestene fremover, viser et betydelig behov for å identifisere utgiftsreducerende tiltak.

Vi vil her vise til vårt brev til kommunene i Vestfold og Telemark 11. juni 2020, «om foreliggende og kommende budsjett- og økonomiplaner i kommunene». Vi ba kommunene «vurdere behovene og mulighetene for strukturendringer i tjenestene [...] nøyer ved kommende økonomiplanprosesser». Dette er minst like aktuelt i dag.

Det er avgjørende at tjenesteproduksjonen blir utformet i tråd med innbyggernes behov, og innenfor de inntektene kommunen kan forvente å ha fremover. Dette stiller betydelige krav til den kommunale planleggingen i den kommende kommunestyreperioden.

Vi vil understreke følgende:

Dersom det gjennom året, og gjennom arbeidet som nå gjøres administrativt og politisk, viser seg at noen innsparinger ikke lar seg realisere som forutsatt, må kommunestyret, jf. kommuneloven §14-5 andre ledd, «endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse».

Dette arbeidet må også legges til grunn for utarbeidelsen av årsbudsjett for 2025 og økonomiplan for 2026-2028, slik at man ikke bygger neste budsjettvedtak på forutsetninger som viser seg ikke å være realistiske. Kommunen må ikke vedta tiltak som bryter med «klart definerte minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjeneste».

Statsforvalteren skal også kontrollere lovligheten av nytt vedtak om årsbudsjett, jf. § 28-3 første ledd.

Kommunen bør benytte de periodiske regnskapsrapportene gjennom året til å justere budsjettet og foreslå tiltak i tråd med forventningene.

Med hilsen
fungerende statsforvalter i Vestfold og Telemark

Fred-Ivar Syrstad

Morten Wollebæk Lewin
seniorrådgiver



Dokumentet er elektronisk godkjent