



Kragerø kommune  
Postboks 128  
3791 KRAGERØ

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Morten Wollebæk Lewin,

## Opphevet - lovlighetskontroll - Kragerø - budsjett 2024

Vi viser til Kragerø kommunestyres vedtak i sak 93/24 om nytt årsbudsjett for 2024.

### Statsforvalterens vedtak

1. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark opphever den delen av Kragerø kommunestyres vedtak i sak 93/24 av 27. juni 2024 som gjelder årsbudsjett 2024.
2. Statsforvalteren godkjenner kommunens vedtatte låneramme på 111 818 676 kroner i sak 93/24.

Vi ber kommunen gjøre et nytt vedtak om årsbudsjett snarest mulig og innen 20. september 2024.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

### Saken bakgrunn og lovgrunnlag

Statsforvalteren opphevet 11. mars i år kommunestyrets vedtak i sak 119/23 av 14. desember 2023, og ga kommunen frist til 30. juni i år med å vedta nytt budsjett og økonomiplan for 2024 -2027.

Kragerø kommune vedtok regnskapet for 2023 med et udekket merforbruk på 53,5 mill. kroner, og ble meldt inn i ROBEK-registeret etter kommunelovens § 28-1 bokstav d. Det følger av kommuneloven § 28-3 første ledd at «Departementet skal kontrollere lovligheten av vedtak om årsbudsjett truffet av kommuner som er ført inn i ROBEK-registeret». Departementet er i denne sammenheng Statsforvalteren.

Det følger ikke av ROBEK-innmeldingen at vi skal lovlighetskontrollere økonomiplanvedtaket.

I vår vurdering av vedtak 119/23 skrev vi at det «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 vurderte videre 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.»



### **Vurdering av vedtaket i sak 93/24**

Ifølge kommuneloven § 27-3 første ledd skal statsforvalteren ved lovlighetskontroll «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»

Vi har ingen merknader til vedtaket med hensyn til § 27-3 første ledd b og c. Vedtaket ble gjort innen fristen 30. juni.

Lovkravene til innholdet i 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 vedtaket innebærer at årsbudsjettet og økonomiplanen er fullstendig og oversiktlig.

Årsbudsjettet er satt opp i balanse, jf. bevilgningsoversikt § 5-6.

Vi vurderer kravet til realisme nærmere under.

### **Kravet om realisme**

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). For nærmere om forarbeidene til loven og forutsetningene for våre vurderinger, viser vi til vårt vedtak av 11. mars der vi opphevet det opprinnelige vedtaket om budsjett og økonomiplan.

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

### Inntekter

Kragerø kommune er i en alvorlig økonomisk situasjon, som har utviklet seg over tid. Kommunen må budsjettere forsiktig på inntektssiden. Dette var et sentralt moment da vi opphevet vedtak 119/23 om årsbudsjett og økonomiplan. Vi vurderte at nivået på forventede skatteinntekter var for høyt. Et forsiktighetsprinsipp bør legges til grunn for budsjettering, spesielt i kommuner som ikke har reserver å tære på. Avvik fra inntektsforutsetningene i statsbudsjettet, eller i denne omgang revidert budsjett, eller KS sin prognosemodell, må kunne forklares godt.

I vedtak 119/23 ble det også lagt til grunn høyere inntekter fra konsesjonskraft for 2024, uten at strømutfiftene økte tilsvarende. Det var derfor manglende samsvar mellom inntekter fra strøm og strømutfgifter i budsjettet.

I vedtak 93/24 er inntektsprognosene fra revidert nasjonalbudsjett (RNB) lagt til grunn. Det gir en liten inntektsøkning som skal dekke gratis kjernetid i SFO for 3. klasse. Kommunen vil få et bortfall av inntekter fra egenbetaling knyttet til dette. Det er ikke lagt til grunn ekstra inntekter fra høye strømpriser.



Det er lagt inn et økt utbytte fra Kragerø Energi med 5 mill. kroner som et engangsbeløp i år.

### Utgifter

Vi vurderte i forbindelse med opphevingen av vedtak 119/23 at tjenesteområdet helse og omsorg ikke hadde realistiske rammer. Vurderingen bygget på vedtatt bevilgning, forbruk tidligere år, og vedtatte tiltak.

I 2023 brukte helse og omsorg 363 mill. kroner. Bevilgningen til dette tjenesteområdet i det opphevede budsjettvedtaket var 333 mill. kroner.

Det nye budsjettet har en ramme på 341 mill. kroner, en økning fra det opprinnelige budsjettet med 8 mill. kroner. I tillegg er det lagt inn flere innsparingstiltak som skal få virkning resten av året. Til sammen innebærer det en ikke ubetydelig økning fra 2023-budsjettet, men det er fortsatt noe lavere enn regnskapet for 2023. Det er lagt inn dekning for forventet utgiftsøkning som følge av pris- og lønnsvekst. Ut over dette må kommunen også påregne økte utgifter som følge av demografiutviklingen, som ikke minst slår inn i helse- og omsorgssektoren.

Til sammen trekker dette i retning av en fortsatt skjør budsjettbalanse for dette området. På bakgrunn av regnskapet for 2023 er det ikke åpenbart at den nye rammen ikke vil kunne være tilstrekkelig til å oppfylle minimumskrav til omfang og standard for tjenesten. På samme bakgrunn synes det likevel usikkert hvor vidt den reelle reduksjonen i rammen er tilstrekkelig forklart med hvilke tiltak kommunen har iverksatt, og kommer til å iverksette.

Kommunestyret har vedtatt et betydelig omfang av innsparingstiltak innen sektoren, med budsjettert effekt på 41,2 mill. kroner. Dette inkluderer tiltak fra vedtak 119/23 og vedtak 93/24. Noen av tiltakene i vedtak 93/24 ble vedtatt som «strakstiltak» av kommunestyret 18. april i sak 41/24.

Kommunens egen regnskapsrapport fra utgangen av juli trekker likevel i retning av at disse tiltakene så langt ikke har hatt den ønskede effekten. Denne viser et budsjettavvik, eller i praksis merforbruk, innen helse og omsorg på 38,3 mill. kroner. Prognosen for året er et merforbruk på 50,5 mill. kroner.

Det gir også grunn til bekymring at forbruket innen området på samme tid i fjor var 65,6 prosent av budsjettammen, mens det i år er økt til 69,6 prosent – på tross av tiltakene som allerede er satt i verk.

Dette trekker i retning av at rammen for tjenesteområdet helse og omsorg, inkludert budsjettert effekt av vedtatte tiltak, likevel ikke er tilstrekkelig til å dekke utgiftene som kan påregnes til disse tjenestene.

At helse og omsorg kunne pådra kommunen et stort merforbruk også i 2024, kom fram allerede i økonomirapporten for første tertial. At utgiftene har vært høyere enn inntektene også i år har kommunen altså vært kjent med siden da. Noen måneder senere har kommunen fortsatt ikke klart å stoppe merforbruket. Det synes derfor svært usikkert om kommunen vil kunne klare å oppnå den budsjetterte effekten av tiltakene.

Blant de vedtatte innsparingene i 2024 innen helse og omsorg er det beregnet 5 mill. kroner i turnusendringer og bemanningsplanlegging. Kommunen har forklart mye av merforbruket innen helse med bemanningssituasjonen og vikarbehovet. Dette har gitt et betydelig merforbruk tidligere. Rapporten fra første tertial trekker i retning av at dette også gjelder i år. I rapporten skriver



kommunen om helse- og omsorgsområdet at «Kommunalområdet har en svært krevende drift, med merforbruk på de fleste tjenesteområder». For de fleste av tjenesteområdene forklares dette med høyt sykefravær, innleie av vikarer og overtidsbruk. Regnskapstallene pr. juli viser fortsatt et høyt merforbruk, og at kommunen så langt ikke har fått stoppet kostnadsveksten. Det er fortsatt tjenesteområdet helse og omsorg som har de største utfordringene.

Det er stadig større behov for tjenester fordi befolkningen øker i de eldre gruppene. Det er viktig at kommunen lykkes med å få til en mer effektiv utnyttelse av personellet innen disse tjenestene.

### **Konklusjon**

Vi vurderer at kommunen har lagt til grunn et inntektsnivå i tråd med RNB fra regjeringen, og andre inntekter i tråd med det den kan forvente. Inntektene er realistiske.

Vi vurderer, på bakgrunn av regnskapet for 2023 og regnskapsrapporten fra utgangen av juli, at det ikke er realistisk at bevilgningen til helse og omsorg er tilstrekkelig til å dekke utgiftene til disse tjenestene.

På denne bakgrunn opphever vi den delen av vedtak 93/24 som omhandler årsbudsjettet for 2024.

Kommunestyret må vedta nytt budsjett for 2024 med realistiske forutsetninger **innen 20. september 2024.**

### **Godkjenning av låneramme**

Etter kommuneloven §28-3 andre ledd skal Statsforvalteren også godkjenne vedtak om låneopptak og avtaler om leie av varige driftsmidler der leieavtalen kan påføre kommunen utgifter ut over de fire neste budsjettårene, før de er gyldige.

§28-3 tredje ledd stadfester at godkjenningen skal skje ved at Statsforvalteren setter en øvre ramme for nye låneopptak for budsjettåret. Godkjenningen skal ikke skje i form av godkjenning av hvert enkelt låneopptak.

Vedtaket om å ta opp lån skal fremgå av vedtaket om årsbudsjett, jf. § 14-4 andre ledd. Lånegodkjenningen skal gjøres med hensyn til kommunen sin økonomi og medvirke til at kommunens økonomiske balanse blir gjenopprettet.

Vi skal vurdere om rammen for årets låneopptak skal reduseres dersom kommunen har ledige ubrukte lånemidler, og om det skal fastsettes nærmere vilkår for bruk av lånerammen. Slike vilkår kan være at lånerammen bare kan benyttes til bestemte formål, eller at lånerammen ikke kan benyttes til visse formål. Vi kan bare fastsette vilkår for bruk av rammen dersom det er nødvendig av hensyn til kommunens økonomi.

Kommunen har for 2024 vedtatt investeringer i varige driftsmidler på 125,5 mill. kroner og bruk av lån på 111,8 mill. kroner, jf. bevilgningsoversikt §5-5 i vedtaket i sak 93/24. Av investeringene på 125,5 mill. kroner utgjør investeringer innenfor selvkostområder 100,1 mill. kroner. Bevilgningsoversikt §5-4 første ledd viser at kommunen planlegger å betale 61,5 mill. kroner i avdrag på lån.

Vi legger til grunn at kommunen har behov for løpende oppgraderinger av sin infrastruktur, og at nødvendige låneopptak for 2024 i stor grad allerede er gjort. Det er ikke vedtatt store investeringer for 2024.



Vi har vurdert den planlagte investeringen på 6 mill. kroner i 2024 til nye ROP-boliger og tilpassede boliger. Vi legger til grunn at investeringen er nødvendig for at kommunen skal kunne levere tjenesten av forsvarlig kvalitet.

Statsforvalteren godkjenner en låneramme for 2024 som ligger til grunn i vedtaket i sak 93/24, jf. bevilgningsoversikt §5-5.

Vi vil understreke at vi vil være tilbakeholdne med å godkjenne store låneopptak så lenge kommunen er i ROBEK, med mindre de medvirker til besparelser i driftsøkonomien på sikt.

#### **Generelt om den økonomiske situasjonen i kommunen og prognostisert merforbruk i 2024**

Den nevnte regnskapsrapporten for utgangen av juli viser, i tillegg til merforbruk innen helse og omsorg, også betydelige merforbruk innen budsjettområdene oppvekst og samfunn. For alle områdene er budsjettavviket ved utgangen av juli 87,6 mill. kroner, mens prognosen for året er 81,0 mill. kroner. For at merforbruket ikke skal bli større enn denne prognosen, må altså kommunen bruke mindre enn budsjetterte midler de fem siste månedene av året.

Sammenlignet med 2023 har forbruket ved utgangen av juli, som andel av budsjettet, økt fra 61,4 prosent til 67,7 prosent.

Vi er derfor svært bekymret for kostnadsutviklingen så langt i år.

Dersom det prognostiserte budsjettavviket på 81,0 mill. kroner blir realisert, vil det samlede merforbruket ved inngangen til 2025 være 131,9 mill. kroner, eller om lag 10 prosent av brutto driftsinntekter. Dette har da påløpt på bare to år. Vi minner om reglene for inndekning av merforbruk i §14-11.

Kommunens likviditet er også urovekkende, basert på samme regnskapsrapport. Den gir en beregnet likviditet på -177,4 mill. kroner ved utgangen av 2024. Dette vil i så fall bli kostbart, og er en klar indikator på at kommunen fortsatt bruker mer penger enn den har.

Kommunestyret har samlet vedtatt innsparingstiltak med budsjettert effekt på 73,7 mill. kroner. Selv om kommunen skulle oppnå full effekt av disse innsparingene, synes det ikke å være tilstrekkelig til at kommunen unngår merforbruk i år.

Regnskapsrapporten tyder dessverre på at tiltakene så langt har hatt liten effekt. Det er svært viktig at kommunen får så stor effekt som mulig av de vedtatte tiltakene.

Kommunen er nødt til å utnytte de mulighetene den har til å spare inn på kort sikt, uten at det går ut over forsvarligheten i tjenestene. Et nytt budsjettvedtak er derfor nødvendig.

#### **Nærmere om forventning til nytt vedtak om årsbudsjett 2024**

Fristen for kommunestyret å fatte et nytt vedtak er kort. Vi forventer ikke at administrasjonen skal legge til rette for en regulær budsjettprosess eller utarbeide et helt nytt vedtaksgrunnlag med nye tiltak, som det ble gjort før vedtak 93/24.

Vi har forståelse for at et vedtak om årsbudsjett midt i året ikke nødvendigvis er helt i tråd med utviklingen fra årets begynnelse til tidspunktet for vedtaket. Samtidig vil det være mindre usikkerhet knyttet til noen faktorer. Jf. kommuneloven §14-5 andre ledd skal kommunestyret gjennom året uansett «endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse». Dette setter krav til løpende oversikt over hvordan økonomien utvikler seg gjennom året, og at kommunestyret vedtar endringer som følge av denne utviklingen.



Vi forstår også at det vil være krevende å vedta et nytt budsjett for 2024, samtidig som arbeidet med nytt budsjett for 2025 og økonomiplan 2026-2028 pågår. Det er imidlertid helt nødvendig, gitt den situasjonen kommunen har satt seg i.

### **Om kommunens ansvar og oppfølging av den svært alvorlige økonomiske situasjonen**

Kragerø ble i år den første kommunen i Vestfold og Telemark som ble meldt inn i ROBEK etter den nye bestemmelsen §28-2 bokstav d, som følge av «et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene». Et merforbruk av en slik størrelse gir umiddelbar innmelding i ROBEK, fordi det er vurdert å være svært alvorlig.

Et sentralt budskap til kommunestyret i møtet 14. mars var at kommunen må legge betydelig innsats i å stoppe merforbruket i år. Det er svært uheldig om kommunen i år pådrar seg ytterligere merforbruk som må dekkes inn. Det vil gå hardt ut over tjenesteproduksjonen, og dermed innbyggerne, i årene som kommer.

Vi vil understreke betydningen av økonomistyringen i den daglige driften og god budsjettdisiplin i virksomhetene. Kommunen må ha løpende oversikt over hvordan økonomien utvikler seg gjennom året. Dette er en nødvendig forutsetning for å kunne justere budsjettvedtak og sette i verk tiltak som virksomheten må følge opp, tidsnok. Tett oppfølging av driften er derfor avgjørende.

Vi minner om at vi har bedt om månedlige økonomirapporter etter innmeldingen i ROBEK.

Det er kommunestyrets ansvar å bringe økonomien i balanse igjen. Vi er bekymret for at kommunestyret hittil ikke i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg hvor alvorlig den økonomiske situasjonen er. En ekstrainntekt som utbyttet fra Kragerø Energi kunne, i vedtak 93/24, i tillegg til å dekke inn kommunens del av underskuddet fra Kragerø Fjordbåtselskap, blitt satt av til å komme i gang med inndekning av merforbruket fra 2023, eller til å minimere det ventede merforbruket i år. I stedet ble deler av ekstrainntekten brukt til nye aktiviteter.

Kragerø kommune må tilpasse aktiviteten og strukturen i tjenestene til de inntektene man har, innenfor forsvarlighetsgrensene i lovpålagte tjenester. Kommunen kan ikke lenger ha et tjenestenivå den ikke kan finansiere. Det er av hensyn til innbyggerne i Kragerø at kommunen må få kontroll på økonomien igjen. De formelle kravene til vedtak om årsbudsjett er der av hensyn til innbyggerne.

Stortinget og regjeringen er opptatt av at alle landets kommuner skal kunne tilby forsvarlige og forutsigbare tjenester, innenfor de økonomiske rammene de bestemmer. Begrensningene som Stortinget bestemmer, både hva gjelder bevilgninger og lovbestemmelser, gjelder alle landets kommuner, også Kragerø.

### **Tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse**

I forbindelse med innmeldingen i ROBEK følger det krav om at kommunen skal vedta en tiltaksplan for å bringe økonomien i balanse igjen, jf. kommuneloven § 28-4 andre ledd. Kragerø kommune har frist til 31. desember med å vedta denne planen. Det vil være naturlig at den ligger til grunn for vedtak om årsbudsjett 2025 og økonomiplan 2026-2028.

Planen må fastsette både budsjetttiltak og tiltak for bedre styring og kontroll på økonomien.

Kommunestyret ga i sak 90/24 kommunedirektøren i oppdrag å utarbeide «Prosjekt handlingsrom 2027». Målet med prosjektet skal være å oppnå innsparinger for 100 mill. kroner. Vi legger til grunn at tiltakene som arbeides fram i «Prosjekt handlingsrom 2027» vil være en vesentlig del av tiltaksplanen.



Vi oppfordrer kommunestyret sterkt til å enes om og vedta og iverksette tiltak som gir nødvendig kontroll på økonomien, og gjør den bærekraftig over tid. Det er eneste vei framover for å gjenvinne handlingsrommet til det beste for innbyggerne og det lokale selvstyret på sikt. Det er også viktig at det gjennomføres administrative tiltak for å styrke den løpende økonomiske kontrollen.

Med hilsen  
fungerende statsforvalter i Vestfold og Telemark

Fred-Ivar Syrstad

Mats Øivind Willumsen  
fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*