



Kragerø kommune
Postboks 128
3791 KRAGERØ

Saksbehandler, innvalgstelefon
Morten Wollebæk Lewin,

Kragerø - lovlighetskontroll - godkjent - budsjett 2025

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark godkjenner budsjettet for 2025.

I budsjettet har kommunestyret vedtatt tiltak som er nødvendige for å få kontroll på økonomien, bl.a. endringer i struktur innen oppvekst og helse og omsorg. Det er viktig at kommunestyret fortsette dette arbeidet.

Det er fortsatt en skjør budsjettbalanse for helse og omsorg. Det er avgjørende at vedtatte tiltak får den innsparingseffekten som er budsjettet for 2025.

Vi har forventninger om månedlige økonomirapporter som viser utviklingen i økonomien. Det er nødvendig for kommunens økonomikontroll og politikernes mulighet for å kunne styre.

Hvis utviklingen viser fortsatt merforbruk, må kommunedirektøren raskt foreslå budsjettjusteringer. Erfaringen fra 2024 viser at det tar tid før tiltak får effekt.

Vi viser til oversendelse av kommunestyrets vedtak i sak 168/24 om budsjett og økonomiplan for 2025 – 2028.

Vedtak

1. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark godkjenner budsjett for 2025.
2. Statsforvalteren godkjenner kommunens vedtatte låneramme på 141,8 mill.kr kroner i sak 168/24

Sakens bakgrunn og lovgrunnlag

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.

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»

Vurdering av vedtaket i sak 168/24

Vi har ingen merknader til vedtaket med hensyn til § 27-3 første ledd bokstav b og c.

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. Det legges opp til at merforbruket fra 2023 dekkes inn i løpet av 2026. Det er i tråd med kommuneloven §14-11 andre ledd.

Vi vurderer kravet om 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).

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 definerte 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.

Våre vurderinger

Vurderingene om realismen i budsjettet baserer seg på saksdokumentene til vedtatt budsjett og økonomiplan for 2025-2028, regnskapsrapporter for 2024 og tilbakemeldinger fra kommuneadministrasjonen.

Kragerø kommune ble meldt inn i ROBEK-registeret i juni 2024 på grunn av at merforbruket i balanseregnskapet etter 2023 var på 53,5 mill. kroner, som var mer enn 3 prosent av driftsinntektene. Kommunen forventer, etter siste regnskapsprognose, et merforbruk for 2024 på 73,7 mill. kroner. Samlet merforbruk vil i så fall bli 127 mill. kroner ved utgangen av 2024. Det tilsvarer om lag 10 prosent av driftsinntektene.

Kommunestyret vedtok betydelige innsparingstiltak i løpet av et krevende 2024. Den store utfordringen er å tilpasse driften til inntektsnivået, samtidig som tjenestene skal leveres med forsvarlig kvalitet. Kommunen har vært nødt til å vedta tiltak som raskt skulle gi effekt. Regnskapsprognosen for 2024 viser at dette har vært svært utfordrende. Dette gjør at usikkerheten er stor ved inngangen til 2025. Det er av stor betydning at tiltakene får økonomisk effekt. Kommunens merforbruk må stoppe.

Kommunedirektøren skrev blant annet følgende om behovet for tiltak fremover i økonomiplanen 2025-2028:

«Retningsgivende for økonomiplanen er alle strategiske tiltak som er vedtatt i prosjekt handlingsrom 2028. [...] Prosjektet viser til at det er av avgjørende betydning at vi reduserer antallet lokasjoner innenfor oppvekst, at vi samlokaliserer tjenesteområdene innenfor helse og omsorg, og at kostnadsnivået reduseres.» Vi stiller oss bak dette.

I prosjekt handlingsrom 2028 har kommunen identifisert flere områder hvor kommunen kan tilpasse driften til den økonomiske situasjonen og den demografiske utviklingen. Det er viktig at denne følges opp i budsjett og økonomiplanene fremover.



Vi vurderer at prosjekt handlingsrom 2028 er en viktig begynnelse på arbeidet fremover mot en bærekraftig kommuneøkonomi. Den gir forslag til tiltak og identifiserer hvor det er behov for strukturendringer. I budsjettet har kommunestyret vedtatt tiltak som er nødvendige for å få kontroll på økonomien. Det er bl.a. endringer i struktur innen oppvekst og helse og omsorg. Dette er viktig for å kunne oppnå tilstrekkelige innsparinger. Det er viktig å fortsette med dette arbeidet.

Vi anerkjenner at det er utfordrende å vedta og gjennomføre tiltak med kortsiktig økonomisk effekt, samtidig som man gjør krevende strukturelle endringer hvor innsparingseffekten ligger noe lenger fram i tid. Det er imidlertid nødvendig for å oppnå en bærekraftig driftsbalanse på sikt, dekke inne merforbruket og komme ut av ROBEK.

Inntekter

Et forsiktighetsprinsipp bør legges til grunn for budsjettering, spesielt i kommuner som ikke har reserver å tære på. Avvik fra inntektsforutsetningene i statsbudsjettet, eller KS sin prognosemodell, må kunne forklares godt.

Kragerø legger KS sin prognosemodell til grunn for beregning av rammetilskuddet og skatteanslaget fra St.prp. nr. 1 (2024-2025).

Kommunestyret har vedtatt en økning i eiendomsskatt for bolig og fritidseiendom fra 3,5 promille til 4 promille fra 2025, og en økning av eiendomsskatt for næring til 3 promille i 2025 og til 4 promille fra 2026.

Utgifter

I forbindelse med opphevingen av vedtakene 119/23 og 93/24, vurderte vi at tjenesteområdet helse og omsorg ikke hadde realistiske rammer. Vurderingen bygget på vedtatt bevilgning, forbruk tidligere år, og vedtatte tiltak.

I det nye budsjettet har helse og omsorg en ramme på 382 mill. kroner. I budsjettet for 2024 var denne på 361 mill. kr. Kommunestyret vedtok innsparingstiltak innen helse og omsorg i 2024, med budsjettrett effekt på 41,2 mill. kroner. De har i tillegg vedtatt tiltak i 2025 på 16,12 mill. kroner. For økonomiplanperioden samlet er det vedtatt tiltak knyttet til innsparinger og styrking av rammen tilsvarende 117,75 mill. kroner innen dette tjenesteområdet.

Samtidig er det også tilført midler til helse og omsorg, for bl.a. å tilpasse seg demografiutviklingen og redusere sykefraværet. Dette innebærer derfor en reell økning fra 2024 til 2025 i rammen for helse og omsorg.

Kommunen anslår at sykefraværet innen helse og omsorg vil være på 15 prosent for 2024. Tjenesteområdet vurderer at mye av merforbruket kommer fra vikarbruk og overtid. Det er vanskelig å rekruttere både vikarer og til faste stillinger. Hvis de klarer å stabilisere sykefraværet på et lavere nivå, vil det gi økonomiske effekt og også kunne bidra positivt i forhold til rekrutteringen.

I budsjettvedtaket legger kommunen opp til å søke samarbeid om legevakt med andre kommuner. Det skal gi innsparinger på 300 000 kroner i 2025 og 3,9 mill. kroner samlet i økonomiplanperioden. Det har tidligere vist seg at det er utfordrende å bli enige om en tilfredsstillende samarbeidsavtale med andre kommuner.

Kommunen har også vedtatt å tilpasse strukturen innenfor helse og omsorg slik at kommunen kan nyttiggjøre seg bygg de allerede disponerer til å få samlet tjenester. Dette vil også gjøre det lettere å utnytte personellressursene.



Vi vurderer at det fortsatt er en skjør budsjettbalanse for helse og omsorg. Framskriving av resultat etter 2. tertial tilsier et merforbruk innen helse og omsorg på 40 mill. kroner. Det er likevel ikke «åpenbart» at rammen «ikke vil være tilstrekkelig til å oppfylle [...] minimumskrav til omfang og standard» for denne tjenesten. Det er imidlertid avgjørende at vedtatte tiltak får den innsparingseffekten som er budsjettet for 2025.

Vi vurderer situasjonen som krevende, ikke minst med bakgrunn i at vi i økonomirapportene så langt ikke har sett effekten av tiltakene som ble vedtatt i fjor.

Kommunen har også vedtatt betydelig tiltak for å redusere utgiftene innen oppvekst, deriblant strukturtiltak ved at Levangsheia oppvekstsenter legges ned, og Sannidal ungdomsskole overføres til Kragerø ungdomsskole. Plassene på Trekanten barnehage skal overføres til Kalstad fra høsten 2025.

Det er vedtatt rammekutt i økonomiplanen innenfor områdene oppvekst og samfunn fra 2026-2028 på til sammen 40 mill. kr. Vi ber kommunen å legge inn tiltak knyttet til disse i arbeidet med budsjettet for 2026.

Kommunen planlegger å dekke inn både det regnskapsførte merforbruket fra 2023 og det prognostiserte merforbruket fra 2024 i løpet av økonomiplanperioden. Budsjettet netto driftsresultat øker fra 2,2 prosent i 2025 til 3,2 prosent i 2028.

Tiltaksplanen

Kommuner i ROBEK skal, jf. kommuneloven §28-4 andre ledd, fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse. Planen må fastsette både budsjetttiltak og tiltak for bedre styring og kontroll på økonomien.

Tiltaksplanen er bygget inn i budsjett- og økonomiplandokumentet. Omfanget av budsjetttiltakene er, som nevnt, slik at kommunen tar sikte på å dekke inn både det regnskapsførte merforbruket fra 2023 og det prognostiserte merforbruket fra 2024 i løpet av økonomiplanperioden

Kommunen har også eksplisitt lagt inn tiltak for bedre styring og kontroll i tjenesteområdene. Dette er et viktig arbeid som vi støtter opp om.

Det er avgjørende at kommunen oppnår effekt av de vedtatte tiltakene for å unngå ytterligere merforbruk i 2025. Tiltakene for bedre styring og kontroll vil kunne bidra til dette.

Vi forventer at tiltakene for styring og kontroll innebærer tett oppfølging av virksomhetene og deres oversikt over egne budsjetter og regnskapsutvikling. Det er viktig å følge med på bruk av vikarer og overtid, og utviklingen i sykefraværet.

Kommunen er helt avhengig av god økonomioppfølging for å få dette til. Hvis utviklingen viser fortsatt merforbruk, og det er behov for ytterligere tiltak, må kommunedirektøren foreslå budsjettjusteringer. Erfaringen fra 2024 viser at det tar tid før tiltak får effekt, de må derfor vedtas tidlig.

Kommunen legger opp til økonomirapportering på alle formannskapsmøtene. Det bør også vurderes om det skal gis en orientering i kommunestyremøtene, for å gi alle politikerne god nok kunnskap om situasjonen og utviklingen. Vi har klare forventninger om månedlige



økonomirapporter som viser utviklingen, som også skal sendes til oss. Det vil være nødvendig for kommunens økonomikontroll og politikernes mulighet for å kunne styre.

Konklusjon

Vi vurderer at kommunen har lagt til grunn et inntektsnivå i tråd med anslagene fra regjeringen i St.prp. nr. 1 (2024-2025), og andre inntekter i tråd med det den kan forvente. Inntektene er realistiske.

Vi vurderer videre at utgiftsrammene for tjenesteområdene ikke er åpenbart utilstrekkelige.

Vi godkjenner derfor vedtak i sak 168/24 om årsbudsjett for 2025.

Dersom kommunen, gjennom økonomioppfølgingen, avdekker at ytterligere merforbruk vil kunne påløpe i 2025, må kommunestyret vedta nye tiltak for å stoppe merforbruket så raskt som mulig.

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 2025 vedtatt investeringer i varige driftsmidler på 161,15 mill. kroner og bruk av lån på 141,8 mill. kroner, jf. bevilgningsoversikt §5-5 i vedtaket i sak 168/24. Av investeringene på 161,15 mill. kroner utgjør investeringer innenfor selvkostområder 145,85 mill. kroner. Bevilgningsoversikt §5-4 første ledd viser at kommunen planlegger å betale 65,875 mill. kroner i avdrag på lån.

Vi legger til grunn at kommunen har behov for løpende oppgraderinger av sin infrastruktur. Det er ikke vedtatt store investeringer for 2025 utenfor selvkostområdet.

Statsforvalteren godkjenner en låneramme for 2025 som ligger til grunn i vedtaket i sak 168/24, 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.



Med hilsen
statsforvalter i Vestfold og Telemark

Trond Rønningen

Morten Wollebæk Lewin
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent