



Kragerø kommune
Postboks 128
3791 KRAGERØ

Saksbehandler, innvalgstelefon
Morten Wollebæk Lewin,

Lovlighetskontroll - godkjent - budsjett 2026 - Kragerø

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark vurderer vedtaket i sak 105/25 om budsjett for 2026 som lovlig.

Det er fortsatt en krevende budsjettbalanse for helse og omsorg, og det er viktig at vedtatte tiltak får den innsparingseffekten som er budsjettet for 2026.

I dette og tidligere budsjettvedtak har kommunestyret vedtatt betydelige tiltak innen både oppvekst og helse og omsorg. Det er avgjørende at kommunen klarer å realisere innsparingseffekten som er lagt til grunn av de ulike tiltakene i årene som kommer, for at kommunen skal kunne dekke inn sitt merforbruk innen fristene i kommuneloven.

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

Hvis utviklingen i 2026 viser at kommunen ikke klarer å realisere budsjettet inndekning, må kommunedirektøren raskt foreslå budsjettjusteringer.

Vi viser til oversendelse av kommunestyrets vedtak i sak 105/25 om budsjett og økonomiplan for 2026 – 2029.

Vedtak

1. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark vurderer Kragerø kommunestyres vedtak 105/25 om budsjett for 2026 som lovlig.
2. Statsforvalteren godkjenner kommunens vedtatte låneramme på 229,2 mill.kr kroner i sak 105/25



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. I 2024 økte det akkumulerte merforbruket med 68,7 mill. kroner til 122,3 mill. kroner, det tilsvarer om lag 9,5 % av de totale driftsinntektene. 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.

Regelverket for statsforvalterens lovlighetskontroll av årsbudsjettet og godkjenning av låneopptak er omtalt i Kommunal- og distrikstdepartementets veileder til kommuneloven fra 2025 om Statsforvalterens kontroll med kommuner i ROBEK i del 2 (kapittel 3 til 5). I det følgende vil vi vise til denne som veilederen.

I kapittel 3 i veilederen står det:

«For kommuner som er registrert i ROBEK, skal statsforvalteren foreta lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak om årsbudsjett, jf. kommuneloven § 28-3. Bakgrunnen for lovlighetskontrollen av budsjettet er at det å ha et realistisk og balansert budsjett er avgjørende for at kommunen skal få kontroll med økonomien.»

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 105/25

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.»

Det står i veilederen at «det primære formålet med statsforvalterens kontroll av innholdet i årsbudsjettet, er om **realismekravet** i § 14-4 tredje ledd og **balansekravet** i § 14-10 er oppfylt.»

Vi legger til grunn at vedtaket innebærer at årsbudsjettet og økonomiplanen er fullstendig og oversiktlig.

Vi redegjør nærmere for kravet om realisme og balanse under.



Kravet om realisme

I veilederen står det: «Realisme er en forutsetning for at budsjettet skal kunne fungere som et godt grunnlag for økonomistyring og at kommunestyret gjør reelle prioriteringer ved behandling av årsbudsjettet.

Realismekravet innebærer at postene i årsbudsjettet skal være ført opp ut fra det som sannsynligvis må forventes av inntekter og utgifter gjennom året.»

Veilederen peker også på at det må være sammenheng mellom inntekter og utgifter:

«Realismekravet må også forstås slik at det er samsvar mellom budsjetterte inntekter og budsjetterte utgifter (konsistens). De samme forutsetningene for budsjettanslagene må benyttes både på inntekts- og utgiftssiden.»

Om vurdering av inntekter står det i veilederen: «Statsforvalteren skal kontrollere at rammetilskuddet og inntekter fra inntekts- og formuesskatt i sum er basert på realistiske prognoser. Rammetilskuddet som kommunen har ført opp skal som utgangspunkt være i overensstemmelse med forutsetningene i statsbudsjettet.» og «KS sin prognosemodell for beregning av rammetilskuddet kan brukes av kommunene for å justere for lokale forhold, først og fremst lokal befolkningsvekst. Dersom kommunen justerer beregning av rammetilskuddet, må dette være begrunnet og basert på realistiske prognoser.»

I veilederen skriver Kommunal- og distriktsdepartementet at «statsforvalteren skal kontrollerer at alle vesentlige inntektsposter er realistiske, for å unngå overbudsjettering av inntekter og understøtte statens ramme-/inntektsstyring av kommunene.»

Når det gjelder utgiftssiden skal det være realisme i bevilgningene med hensyn til strukturelle og driftsmessige vedtak, og sammenliknet med tidligere års regnskap og budsjett. Vår kontroll av realisme i utgiftsbudsjetteringen er en «kontroll av om postene i de obligatoriske bevilgningsoversiktene etter budsjett- og regnskapsforskriften § 5 4 og § 5-5 er ført opp ut fra det som (samlet sett for hver post) sannsynlig må påregnes.» jf. veilederen.

«Vurderingen av om utgiftsposter og/eller bevilgninger oppfyller realismekravet må ta utgangspunkt i kommunens eksisterende virksomhet/aktivitet og kommunens planlagte endringer/tiltak, og hvilke utgifter som må påregnes ut fra dette.» jf. veilederen.

Vi har hatt løpende kontakt gjennom året som har gått med administrasjonen i Kragerø og har fått god kunnskap om kommunens drift gjennom dette.

Kravet om balanse

Kommuneloven § 14-10 stiller krav om at årsbudsjettet skal utarbeides med balanse, og gir nærmere regler om hva kravet i budsjettbalanse innebærer.

- Vi vil vurdere om det er balanse i bruk av midler med dekning i årets tilgang på midler.
- Vi vil vurdere om det er budsjettert med ufordelte innsparinger. Kommunestyret selv skal vedta hvilke enheter som skal ha ansvar for utgiftsreduksjonene, altså hvordan årets tilgang på midler skal prioriteres.



- Vi vil kontrollere at avdrag på lån er budsjettet etter beregning av minimumsavdrag jf. § 14-18.
- Vi skal kontrollere at tidligere års merforbruk dekkes inn i samsvar med krav i § 14-11.
- Vi vil også vurdere om det er behov for andre kontroller av balansekravene gitt i § 14-10.

Det er tett sammenheng mellom kravet om balanse og kravet om realisme.

Vi vurderer disse kravene nærmere under.

Våre vurderinger

Vurderingene baserer seg på saksdokumentene til vedtatt budsjett og økonomiplan for 2026-2029, regnskapsrapporter for 2025 og tilbakemeldinger fra kommuneadministrasjonen.

Årsbudsjettet er satt opp i balanse, jf. bevilgningsoversikt § 5-6. Det legges opp til at merforbruket fra 2023 og 2024 dekkes inn i løpet av hhv. 2027 og 2028, i tråd med kommuneloven §14-11 andre ledd.

Kommunestyret vedtok betydelige innsparingstiltak i 2025. Den store utfordringen er å tilpasse driften til inntektsnivået, samtidig som tjenestene skal leveres med forsvarlig kvalitet.

Regnskapsprognosen for 2025 viser at kommunen har kommet langt i å nå dette, selv om de ikke er helt i mål. Fra et merforbruk i 2024 på 68,8 mill. kroner, ligger kommunen an til å kunne dekke inn om lag 15 mill. kroner av merforbruket i 2026, jf. økonomirapport pr oktober 2025. Det er i så fall en krevende og imponerende snuoperasjon kommunen har gjennomført. Det er likevel 12 mill. kroner mindre inndekning enn forutsatt i inndekningsplanen i vedtak om budsjett og økonomiplan 2025-2028.

Det er usikkerhet knyttet til videre innsparinger ved inngangen til 2026, og det er derfor nødvendig med nye tiltak i 2026, som det legges opp til i den nye budsjett og økonomiplanen.

Kommunedirektøren skriver blant annet følgende om behovet for tiltak fremover i budsjett- og økonomiplanen 2026-2029:

«I denne økonomi og handlingsplanperioden vil kommunedirektøren fokusere på å tilpasse tjenesteproduksjon til et nivå som Kragerø kommune har råd til over tid. Omstilling er alltid krevende for de som blir berørt, men det er nødvendig å tilpasse tjenestene til både de økonomiske og demografiske rammebetingelsene vi har tilgjengelig.»

«Økonomi – og handlingsplanen 2026-2029 fremmer flere forslag til innsparingstiltak som bidrar til at vi klarer å holde kurs mot økonomisk balanse. Innsparingstiltakene er i hovedsak knyttet til reduksjon i antall ledere, men omhandler også en reduksjon i antall stillinger basert på en reduksjon i omfang av tjenestetilbud. Strukturelle endringer både innenfor oppvekstfeltet og helse og omsorg vil være nødvendig.

Det viktigste for kommunen det kommende budsjettåret, vil fortsatt være å holde kontroll på økonomien. Dette er en forutsetning for å kunne opprettholde gode tjenester til innbyggerne på sikt. Vi må påse at tiltakene fra 2025 gir full effekt i 2026, samt iverksette og følge opp tiltakene som fremmes i budsjett 2026. Dette krever fortsatt styring og kontroll i alle ledd i organisasjonen. Det



systematiske arbeidet med styring og kontroll videreføres derfor inn i den nye økonomiplanperioden.»

Vi stiller oss bak dette.

«Prosjekt handlingsrom 2028» er den vedtatte strategien for å få kommunen i økonomisk balanse i løpet av 2028, for å følge kravene i kommuneloven. I budsjettvedtaket ligger det nye innsparingstiltak, og det må jobbes med ytterligere tiltak i 2027 og 2028.

Kommunen har vedtatt flere strukturendringer. Disse synes nødvendige for å kunne redusere driftsutgiftene tilstrekkelig. Dette gjelder blant annet sammenslåing av Siritun og Kalstad barnehager som er vedtatt nå. Ungdomsskolene i kommunen ble slått sammen fra skoleåret 25-26. Strukturtiltak vil kunne gi varige innsparinger og også rom for å tilby bedre kommunale tjenester.

Innen helseområdet legges det også opp til å samle ressursene på færre steder.

Det er avgjørende at kommunen klarer å oppnå innsparingseffekten som er lagt til grunn for de ulike tiltakene som er vedtatt og gjennomført innen både oppvekst og helse og omsorg.

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.

Kommunestyret har vedtatt en eiendomsskatt for bolig og fritidseiendom på 4 promille for 2026, samme sats som i 2025.

Kommunen legger til grunn et utbytte fra Kragerø Energi på 10 mill. kroner pr. år.

Vi vurderer at inntektene kommune legger til grunn er realistiske og i tråd med retningslinjene.

Utgifter – fordeling drift

Kommunen har utarbeidet «prosjekt handlingsrom 2028» for å dekke inn opparbeidet merforbruk i løpet av denne perioden. I prosjektet har kommunen funnet innsparingstiltak for å få en drift som er tilpasset inntektene, og som i tillegg bidrar til at opparbeidet merforbruk kan dekkes inn i løpet av 4 år, og etter hvert bidrar til at kommunen blir meldt ut av ROBEK. Tiltakene er beskrevet og risikovurdert. Kommunen har endret mye på kort tid, og det er fortsatt tiltak som må gjennomføres. Dette er krevende og fordrer at både administrasjonen og politikerne klarer å holde trykket på gjennomføringen. Noen av tiltakene vil ikke nødvendigvis gi umiddelbar effekt, men er viktig for driftsbalansen fremover.

Vi har i vurderinger av tidligere budsjettvedtak vært spesielt bekymret for om rammene til tjenesteområdet Helse og omsorg har vært tilstrekkelige. Regnskapsprognosen for 2025 trekker i retning av bedre balanse mellom budsjett og forbruk. Det er likevel betydelig risiko for merforbruk her i tiden som kommer. Et evt. økonomisk handlingsrom fremover bør derfor brukes til å styrke dette området, spesielt siden den demografiske utviklingen gir større utfordringer her. Kragerø ligger langt fremme i den demografiske utviklingen med en tydelig vekst i eldre over 67, og særlig i gruppen



over 80, og det krever fokus på dette området. Stramme rammer gjør området sårbart for omfattende enkelt-vedtak, og andre ikke-budsjetterte tiltak.

Det er positivt at sykefraværet i tjenesteområdet har gått ned. Det reduserer behovet for vikarer og gir en mer forutsigbar drift.

Som i resten av kommunen er det innført nye tiltak og rutiner for bedre styring og kontroll. Dette gir bedre oversikt og muligheter for å korrigere driften raskere enn tidligere. Strukturendringer er nødvendige for å kunne utnytte ressursene best mulig i en tid hvor de er knappe, og det er krevende å rekruttere. Det er gjennomført mange tiltak, og det går i riktig retning, men det er viktig å fortsette dette arbeidet og holde trykket oppe.

Tjenesteområdet Oppvekst jobber også med å tilpasse driften til de demografiske endringene. Dette er en krevende situasjon, og den gjelder både barnehager og skoler. Kommunestyret har i sak 84/25 vedtatt at Siritun barnehage legges ned fra 01.01.2027, og samlokaliseres med Kalstad barnehage. Kommunen har én ungdomsskole fra 01.08.2025. Samlokaliseringen av ungdomstrinnet ble vedtatt i forbindelse med budsjettet for 2025. Strukturendringer synes nødvendig for å kunne redusere kostnader til lokaler og bemanning i tråd med reduksjonen i antall barn. Dette gir muligheter til å gi et godt faglig tilbud, samtidig som tjenesten er robust.

Barnevernstjenesten drives som en interkommunal tjeneste for Kragerø og Drangedal. Den har hatt særlige utfordringer med en stor økning i antallet bekymringsmeldinger, og økning i antall plasseringer. Rammen ble styrket gjennom 2025, men kommunen må følge nøye med på utviklingen i tjenesten for å sikre at den har tilstrekkelige rammer og riktig bemanning.

Kommunen har hatt ekstern bistand til å gjennomgå lederstrukturen, og har vedtatt endringer i den. Det gir innsparinger fremover.

Det er i driftsbudsjettet lagt opp til å betale 66,5 mill. kroner i avdrag på lån. Dette er beregnet i tråd med reglene for minimumsavdrag.

Bruk av driftskreditt gir rentekostnader som må betales. En fortsatt styrking av driftsbalansen vil redusere behovet for dette og dermed gi lavere rentekostnader.

Vår kontroll har ikke avdekket rammekutt på sektornivå som er klart urealistiske, eller at det er budsjettert med ufordelte innsparinger.

Utgifter investering

Investeringsbudsjettet er satt opp i balanse og har ikke udekket beløp jf. § 5-5 i budsjett og regnskapsforskriften.

Konklusjon

Vi vurderer at kommunen har lagt til grunn et inntektsnivå som er i tråd med anslagene fra Regjeringen i Prop. 1 S (2025-2026), og andre inntekter som er realistiske og faglig begrunnet. Inntektssiden i budsjettet vurderes som realistisk.

Utgiftsrammene for sektorene framstår ikke som åpenbart underbudsjettert.



Vedtatt økonomisk oversikt etter § 5-6 er satt opp i balanse og en gjennomgang av § 5-4 del 2 viser at endring i bevilgning ikke er åpenbart urealistisk.

Balansen er i varetatt ved at all bruk av midler har dekning i årets tilgang på midler og det er ingen ufordelte innsparinger.

Vi vurderer vedtaket i sak 105/25 om budsjett for 2026 som lovlig.

Godkjenning av låneramme for kommuner som er meldt inn i ROBEK-registeret

Etter kommuneloven § 28-3 andre ledd skal Statsforvalteren og 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.

Vedtaket om å ta opp lån skal gå fram av vedtaket om årsbudsjett, jf. § 14-4 andre ledd. §§ 14-14 og 14-15 gir vilkår for å ta opp lån og hva kommunen kan ta opp lån til. Dette inkluderer kassekreditt. Lånegodkjenningen skal gjøres med hensyn til kommunen sin økonomi og medvirke til at kommunens økonomiske balanse blir gjenopprettet.

Våre vurderinger

Ifølge bevilgningsoversikt § 5-5 i vedtatt budsjett, sak 105/25, er det planlagt investeringer på 233,94 millioner kroner i 2026. Dette er i underkant av 73 millioner kroner i økning fra budsjett 2025.

Investeringene er vedtatt finansiert ved bruk av låneopptak, salg av varige driftsmidler og mva-kompensasjon. Vedtatt låneopptak er på 229,2 millioner kroner og av dette er 204 millioner kroner til VAR-anlegg som kommer innunder selvkost. Vi vurderer at investeringsprosjektene som finansieres med lån, er på et nøkternt nivå og at de blant annet kan bidra til innsparinger i driften på sikt.

I tillegg er det vedtatt å ta opp 20 millioner kroner i startlån til videre utlån. Opptak av startlån er på samme nivå som i 2025. Mottatte avdrag på startlån skal utliknes med kommunens nedbetaling til Husbanken, og påvirker dermed ikke balansen. Startlån inngår som en sentral del av kommunens boligsosiale arbeid.

Kommunens forventede lånegjeld i løpet av 2026 er 1,6 mrd. kroner. Kostra-tallene viser at kommunen hadde en netto lånegjeld i 2024 på 99,5 prosent. Generelt anbefaler KS at netto lånegjeld ikke overstiger 85 prosent av driftsinntektene, forutsatt at kommunen har et disposisjonsfond også innenfor anbefalt nivå. Kommunen har høy lånegjeld og bør derfor være varsomme med å ta opp nye lån som belaster kommunens frie inntekter. Låneopptakene som det legges opp til i budsjettet og i økonomiplanen er i hovedsak knyttet til VAR-prosjekter som bl.a. nytt renseanlegg. Det er mindre låneopptak til andre formål, og de er i hovedsak knyttet til tiltak som skal gi lavere driftskostnader på sikt. Vi vil likevel oppfordre kommunen til å vurdere nødvendigheten av fremtidige låneopptak, gitt kommunens gjeldsnivå.

Vi godkjenner kommunens vedtak om låneramme på 229,2 millioner kroner i 2026.

Rammen for kassekreditt er vedtatt til 400 millioner kroner. Dette ble vedtatt i sak 138/24 den 24. oktober 2024 og godkjent av Statsforvalteren 2. desember 2024.



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 2024 i løpet av hhv. 2027 og 2028.

Kommunen har også eksplisitt lagt inn tiltak for bedre styring og kontroll i tjenesteområdene. Vi støtter opp om dette arbeidet, og det synes å ha gitt resultater allerede i 2025. Tett og god oppfølging er også viktig for å sikre at medarbeiderne på alle nivå i organisasjonen vet at den jobben de gjør er viktig for å nå målene som er satt.

Det er avgjørende at kommunen fortsatt oppnår effekt av de vedtatte budsjetttiltakene. Kommunen er helt avhengig av god økonomioppfølging for å få dette til.

Vi forventer fortsatt 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.

Hvis utviklingen i 2026 viser at kommunen ikke klarer å realisere budsjettert inndekning, må kommunedirektøren raskt foreslå budsjettjusteringer.

Kommunen gir en økonomirapportering på alle formannskapsmøtene. Det har også vært gitt slik orientering i kommunestyremøtene, for å gi alle politikerne god nok kunnskap om situasjonen og utviklingen. Det er nødvendig for kommunens økonomikontroll og politikernes mulighet for å kunne styre. Vi har fortsatt forventninger om månedlige økonomirapporter som viser utviklingen, som også skal sendes oss.

Prognosene for 2025 viser et mindreforbruk på drøyt 15 mill. kroner, det er om lag 12 mill. kroner mindre enn budsjettert og det betyr at kommunen ligger etter skjema for dekning av merforbruket i løpet av 2028. For å klare målet må det dekkes inn over 35 mill. kroner i året de neste tre årene, ekstra inntekter bør derfor benyttes til å styrke budsjettbalansen, slik at kommunen følger inndekningsplanen best mulig. Det vil sannsynligvis komme uventede kostnader fremover også som kan utfordre inndekningsplanen. Rammeoversiktene viser at det er behov for ytterligere innsparingstiltak i årene fremover.

Med hilsen
statsforvalter i Vestfold og Telemark

Trond Rønningen

Morten Wollebæk Lewin
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent