



Moss kommune
Postboks 175
1501 MOSS

Saksbehandler, innvalgstelefon
Fakra Butt, 22003597

Lovlighetskontroll av Moss kommunestyrets vedtak i sak 151/24 om årsbudsjett for 2025

Vi viser til kommunens oversendelse av 20.12.2024 med vedtak om økonomiplan 2025-2028. Statsforvalteren skal foreta lovlighetskontroll av Moss kommunestyrets vedtak om årsbudsjett i sak KS-151/24 fra møte den 10.12.2024 grunnet ROBEK oppføringen.

Statsforvalteren sitt vedtak

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus har ikke funnet forhold som tilsier at vedtaket i Moss kommunestyret 10.12.2024 i sak KS-151/24 om årsbudsjett for 2025 og økonomiplan for perioden 2025-2028 må oppheves.

Kommunen oppfyller objektivt sett vilkårene for å bli meldt ut av ROBEK-registeret. En anmodning om dette vil derfor bli sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet om kort tid.

Bakgrunnen for kontroll av lovligheten av vedtak om årsbudsjett

Moss kommune ble innmeldt i ROBEK- registeret den 08.05.2024, med hjemmel i kommuneloven § 28-1 første ledd bokstav a og b. Bakgrunn for kommunens ROBEK innmeldingen var at det var vedtatt innsparinger kalt «Effektivisering og tjenestegjennomgang» samlet sett på 550 mill. kr i økonomiplanen for 2024-2027 uten at det samtidig var vedtatt hvilke budsjettområder innsparinger skulle tas på, altså «ufordelte innsparinger». Dette i tillegg til andre vedtatte generelle innsparinger på 639 mill. kr for perioden 2025-2027. Kommunestyret hadde med dette da ikke reelt sett tatt stilling til hvordan utgiftsnivået/ bevilgningene skulle tilpasses inntektsrammene og nødvendige prioriteringer innenfor balansekravet ble utsatt til et senere tidspunkt. Årsbudsjett og økonomiplanen ble dermed regnet for å være vedtatt med merforbruk, selv om bunnlinjen teknisk sett var i balanse uten merforbruk.

Rammene for lovlighetskontroll

For kommuner som er registrert i ROBEK, skal statsforvalteren foreta lovlighetskontroll av årsbudsjettet etter § 28-3, både for det aktuelle innmeldingsåret og årene etter dette.



I henhold til kommuneloven § 27-3 første ledd skal statsforvalteren ved lovlighetskontroll ta stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold (materiell kompetanse)
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak (personell kompetanse)
- c) har blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse).

Kontrollen av om budsjettet er innholdsmessig lovlig, er som utgangspunkt en kontroll av om årsbudsjettet tilfredsstiller alle de ulike kravene til årsbudsjettet som følger av kommuneloven av 2018 og tilhørende forskrift 7. juni 2019 nr. 214 om økonomiplan, årsbudsjett mv. (budsjett- og regnskapsforskriften). Det følger av koml. § 14-4 tredje ledd at «Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.»

Hovedformålet med lovlighetskontrollen av årsbudsjettet til kommuner i ROBES, er kontroll med at kommunen har et årsbudsjett som gir grunnlag for god økonomisk styring og kontroll. Sentralt i lovlighetskontrollen av årsbudsjettet etter § 28-3 første ledd skal derfor være spørsmålet om årsbudsjettet er realistisk og i balanse, jf. § 14-4 tredje ledd.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3, tredje ledd. Ugyldighet er betinget av at det foreligger feil ved den materielle, personelle eller prosessuelle kompetansen. Feil ved den personelle eller prosessuelle kompetansen fører imidlertid ikke automatisk til ugyldighet. Her følges prinsippet i forvaltningsloven § 41, om at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Statsforvalterens vurderinger

De personelle og prosessuelle reglene synes å være fulgt i denne saken, da kommunestyrets vedtak av 10.12.2024 er et endelig vedtak og truffet av rett folkevalgt organ. Videre har formannskapet innstilt til vedtak om årsbudsjett og økonomiplan i møte 21.11.2024 i sak 176/24, slik de skal i henhold til loven. Denne innstillingen, har med alle forslag til vedtak, blitt offentliggjort rettidig før kommunestyrets behandling, jf. koml. § 14-3 fjerde ledd.

Den materielle kompetansen, altså om budsjettvedtaket har et lovlig innhold, handler om at avgjørelsen må ikke stride mot gjeldende rett. Kommuneloven stiller konkrete krav til årsbudsjettet, hvor det sentrale vurderingstemaet er om budsjettet er innarbeidet med realistiske beløp på inntekts- og utgiftssiden, og er fullt saldert i samsvar med balansekravet. Å etterleve kravene til realisme og budsjettbalanse i budsjettet er sentrale premisser for å kunne oppnå sunn økonomi og handlefrihet over tid.

Kommunelovens krav om realisme innebærer at det må gjøres en vurdering av sentrale premisser for utarbeidelse av økonomiplanen og årsbudsjettet, eksempelvis utviklingen i innbyggertall, priser og renter, for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes.

Det følger av forarbeidene 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).



Befolkningsutvikling og sammensetning henger tett sammen med både inntekts- og utgiftsutviklingen i en kommune. Moss kommune har brukt SSBs MMMM-prognose, som ligger innarbeidet i KS sin prognosemodell, som grunnlag for beregning av frie inntekter.

Inntektssiden

I denne delen vurderes realismen av inntektssiden i driftsbudsjettet.

Vi har foretatt våre beregninger med utgangspunkt i prognosemodellen utarbeidet av KS som tok utgangspunkt i regjeringens forslag til statsbudsjett 2025, samt oppdaterte prognosemodeller som har blitt publisert i etterkant.

Kommunen har i økonomiplanen, hvor år 1 er årsbudsjett, redegjort for de målsettinger og premisser årsbudsjettet bygger på. I tillegg opplyses det om at økonomiplanen også tar hensyn til kjente driftsjusteringer, som følge av investeringer, aktivitetsendringer, og lignende.

Skatt og rammetilskudd (frie inntekter)

Anslaget på de frie inntektene for Moss kommune, det vil si rammetilskudd og inntekts- og formueskatt, er nær sammenfallende med prognosemodellens anslag på de frie inntektene. Differansen er begrunnet og utdypet i budsjettokumentet. Etter at statsbudsjettet for 2025 ble lagt frem, har det kommet tilleggsbevilgninger i nysaldert budsjett for 2024 og i forbindelse med Stortingets budsjettvedtak for statsbudsjett 2025, som gir positive utslag for Moss kommune. Disse endringene er ikke innarbeidet i kommunens vedtatte budsjett.

De siste årene har kommunen opplevd en høyere befolkningsvekst enn forventet. Dette skyldes både økt innflytting og mottak av flere flyktninger. Som et resultat av denne veksten, har kommunen utløst veksttilskudd på litt over 2 millioner kroner for 2025. Det er viktig å merke seg at disse midlene kan være svært variable på grunn av eksterne forhold. Derfor oppfordres kommunen til å være forsiktig i budsjetteringen av disse midlene fremover.

Det er alltid usikkerhet knyttet til skatteanslag, spesielt lenger ut i planperioden, både lokalt og gjennom utjevningen på landsbasis. Vi minner om at det med utgangspunkt i ordningen med inntektsutjevning er viktig å fortløpende vurdere egen skatteinngang i forhold til skatteinngangen for kommunene samlet gjennom året. Endringer i skatteinngangen for landet eller lokalt i forhold til de benyttede forutsetninger vil gi effekter for Moss kommune.

Kommunen forskutterer ikke fremtidige skatteinntekter.

Øremerkede tilskudd/rente- og avdragkompensasjon

Kommunens inntekter i form av rente- og avdragkompensasjonen for skolebygg, sykehjem og omsorgsboliger er innarbeidet i budsjettet og økonomiplanen basert på forventninger og prognoser kommunen har fått gjennom de ulike tilskuddsordninger.

Andre inntekter

Vi merker oss de forutsetninger som er lagt for øvrige inntekter. Dette gjelder spesielt budsjetteringen på selvkostområdene. Vi legger til grunn at detaljbudsjettet er utarbeidet i tråd med kommunens forklaring. Vi har for øvrig ingen merknader til disse.



Kommunens driftsinntekter som er ført direkte til tjenesteområdene, samt salgs- og leieinntekter, er ikke vurdert av oss. Vi forutsetter at kommunen budsjetterer med realistiske anslag for disse inntektene.

Videre at tilskudd fra andre er basert på de faktiske tilsagn kommunen har fått gjennom de ulike tilskuddsordningene.

Eiendomsskatt er en politisk prioritering, men vi merker oss kommunestyrets vedtak om å redusere skatten fra 2,52 til 2,38 promille. Dette vil resultere i 10 millioner kroner mindre i årlige skatteinntekter, i tillegg til reduksjonen i 2024.

Samlet sett vurderer vi med dette at kommunens budsjettering av inntektssiden oppfyller kravet til realisme.

Utgiftssiden

På utgiftssiden retter realismekravet seg mot at bevilgningene skal være tilstrekkelige til å dekke hva som følger av den vedtatte aktiviteten. Videre innebærer kravet om realistisk budsjettering, at bevilgninger i årsbudsjettet minst må dekke utgifter som kommunen er pålagt gjennom lov, avtale eller på annen måte er rettslig forpliktet å dekke.

I vår gjennomgang har vi ikke foretatt en vurdering av om bevilgningene i budsjettet innebærer at kommunen gjennomfører alle lovpålagte tiltak i tilstrekkelig utstrekning. I utgangspunktet forutsetter vi at den nødvendige vurdering av bevilgningsnivået på enkeltområder er foretatt av kommunestyret. I dette ligger dermed også at vurderingen av realismen i kommunens budsjettopplegg påhviler kommunestyret.

Driftsbudsjett

Budsjettskjema § 5-4 første ledd viser vedtatt driftsbudsjett for 2025 og utviklingen i driften i økonomiplanperioden 2025-2028. Budsjetteringen tar utgangspunkt i regnskap for 2023 og opprinnelig budsjett for 2024. Bevilgningene er stilt opp i samsvar med de obligatoriske budsjettoversiktene.

Driftsbudsjettet for 2025 viser et negativt netto driftsresultat på litt over 99 mill. kr eller -1,9 % av kommunens brutto driftsinntekter. Utviklingen for resten av økonomiplanperioden er også svak, og langt under det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg på 1,75% over tid, og kommunens eget måltall på et intervall mellom 0,75-1,75 % av driftsinntektene. Balansen i økonomien i planperioden oppnås midlertidig gjennom bruk av disposisjonsfond. Kommunens disposisjonsfond uten foretakene er på et lavt nivå og forverrer seg på slutten av økonomiplanperioden. Videre skal kommunen som følge av planlagte investeringer i årene fremover også øke gjelden sin utover selvkostområdet. Vi ser på kommunens samlede økonomiske utvikling med stort alvor.

Forut for denne utviklingen er vi kjent med, gjennom dialog med kommunen, at regnskapsåret 2024 vil resultere i et betydelig merforbruk som også skal dekkes gjennom disposisjonsfondet. Kommunen vil med dette ha vesentlig mindre økonomisk handlingsrom til å håndtere fremtidige uforutsette utgifter eller inntektsbortfall. Slik vi vurderer det står kommunen nå på et bristepunkt dersom realiseringen av de vedtatte innsparingene ikke lykkes, og ytterligere merforbruk ikke forhindres.



Investeringsbudsjett

Budsjettskjema § 5-5 første ledd viser vedtatt investeringsbudsjett for 2025, og utviklingen i investeringsplanen for økonomiplanperioden. Oversikten tar utgangspunkt i regnskap for 2023 og opprinnelig budsjett 2024. Bevilgningene er stilt opp i samsvar med de obligatoriske budsjettoversiktene.

De samlede investeringene i økonomiplanperioden 2025-2028 ligger på ca. 1,5 mrd. kroner, hvorav 424 mill. kr investeres i 2025. Av dette skal kommunen investere 76 mill. kroner på selvkostområdet. Investeringene finansieres i hovedsak gjennom lån. De lånefinansierte investeringene vil bidra til at kommunens gjeld øker noe i fireårsperioden, men vil ligge under kommunens egen målsetting om en gjeldsgrad på 70 -75 % av brutto driftsinntekter. Gjeldsøkningen vil belaste den kommunale driften gjennom økte renter og avdrag, og andre driftskostnader, som igjen gir mindre rom for andre prioriteringer.

Etter vår vurdering er det lagt opp til et ambisiøst investeringsnivå i økonomiplanperioden når den økonomiske situasjonen i kommunen er på et sårbart nivå. Vi vil påpeke at det er lite hensiktsmessig å øke den lånefinansierte gjelden når driftsresultatene og disposisjonsfondet er på et kritisk nivå. Kommunens prioriteringer av tiltak må bli strengere. Her bør kommunestyret i Moss kommune ta inn over seg den alvorlige situasjonen kommunen befinner seg i og få kontroll på økonomien først.

For økonomiplanperioden 2025-2028 budsjetterer kommunen med videreformidling av startlån på til sammen 840 mill. kroner, fordelt på 210 mill. kroner årlig. Rammen for 2025 er allerede godkjent av oss i brev av 16.01.2025.

Samlet sett vurderer vi med dette at kommunens budsjettering av utgiftssiden oppfyller kravet til realisme.

Kommunelovens krav om balanse går ut på mange elementer, slik som at all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler, driftsbudsjettet skal dekke minimumsavdraget, årsbudsjettet skal dekke inn tidligere års merforbruk i driftsregnskapet og udekket beløp i investeringsregnskapet med mer.

Deler av balansevurderingen må ses i sammenheng med realismevurderingen over.

Kommunestyret har etter kommuneloven plikt til å budsjettere med balanse, slik at utgiftene er tilpasset inntektsrammene. Kommunestyret har plikt til å foreta prioriteringer innenfor balansekravet. I dette ligger det også en plikt til å fastsette hvilke budsjettområder i kommunen som skal ha ansvaret for innsparingene.

Kommunens obligatoriske oversikter etter forskriftens § 5-4 første ledd og § 5-6 viser balanse hvert år i hele økonomiplanperioden. Videre viser forskriftens § 5-4 andre ledd kommunestyrets bevilgninger til de ulike budsjettområdene. Omstillingsbehovet er fordelt på konkrete budsjettområder ved at disse er trukket ned i årsbudsjettet og i økonomiplanen, som i tillegg i stor grad er konkretisert på tiltaksnivå. Med andre ord lar innsparingene seg gjennomføre på de fordelte budsjettområdene.

I tabellen under er innsparingene vist per år for denne økonomiplanperioden, inkludert tidligere vedtatte innsparinger i 2024:



Budsjettområder	2025	2026	2027	2028	Sum
Kommunedirektør med stab	11 296	21 788	32 068	34 568	99 720
Kultur, oppvekst og aktivitet	27 806	61 540	103 890	118 090	311 326
Plan, miljø og teknikk	6 860	8 385	12 055	11 273	38 573
Helse og mestring	40 600	82 300	94 900	107 100	324 900
Fellesposter drift	0	0	0	0	0
Sum nedtrekk	86 562	174 013	242 913	271 031	774 519
Renter og avdrag MK-investeringer	1 890	5 078	9 159	11 158	
Driftskonsekvenser MK- Investeringer			890	1 610	
OverføringslinjeMKE investeringer			18 100	34 021	
Driftskonsekvenser MK- Investeringer		11 347	44 693	44 693	
Ikke kompensert befolkningsvekst	10 000	10 000	10 000	10 000	
Vedtatt nedtrekk ØK plan 2025-2028	98 452	200 438	325 755	372 513	997 158
Vedtatt nedtrekk K-saker juni 2024	128 567	154 961	176 355	186 113	645 996
Sum nedtrekk totalt	227 019	355 399	502 110	558 626	1 643 154
<i>Sum nedtrekk i % av kommunens netto dr.utg</i>	<i>5,3 %</i>	<i>8,6 %</i>	<i>12,3 %</i>	<i>13,7 %</i>	

Det er betydelige innsparinger kommunen skal i gang med. Hvorvidt de overnevnte innsparingstiltakene er tilstrekkelige eller gir ønsket effekt, er ikke gjenstand for lovlighetskontroll. Det er kommunestyret i Moss kommune som har det øverste ansvaret for og frihet til å disponere ressursene på den måten de finner best, innenfor de rammene som loven for øvrig gir for økonomiforvaltningen.

Men, hele balansen i budsjett- og økonomiplan forutsetter realiseringen av disse tiltakene. Noen er spesifiserte og andre ikke. Det vil være krevende, men også helt nødvendig å gjennomføre disse innsparingene. Kommunen har kjøpt og kjøper seg tid ved å bruke tidligere avsatte fondsmidler. Dette er kortsiktig grep, som ikke løser noen problemer i seg selv.

Siden kommunens driftsbudsjett og økonomiplanens driftsdel er vedtatt i balanse uten merforbruk, og ikke inneholder ufordelte innsparingskrav, jf. § 28-1 første ledd bokstav a og b, skal Moss kommune ikke lenger være registrert i ROBEK på disse vilkårene. Kommunen vil derfor bli meldt ut av ROBEK-registeret rett etter denne lovlighetskontrollen.

Vi understreker at selv om kommunen nå meldes ut av ROBEK på et objektivt grunnlag, betyr ikke dette at de økonomiske utfordringene på noen måter er over eller løst. Kommunen står fortsatt overfor mange utfordringer, og disse vil ikke bli færre i årene som kommer.

For å gjenvinne økonomisk balanse er det viktig at kommunen fortsetter å fokusere på å realisere de identifiserte kostnadsreducerende tiltakene og fortløpende følge med på effekten av disse tiltakene på kommunens driftsutgifter i økonomiplanperioden. Hvis kommunen ikke lykkes med dette, vil disposisjonsfondet gå tomt lenge før den planlagte utviklingen i økonomiplanen, noe som vil resultere i underskudd.

Konklusjon

Statsforvalterens lovlighetskontroll har ikke avdekket feil ved Moss kommunestyrets vedtak av, 10.12.2024 i sak KS-151/24 som gjør det ugyldig. Kommunens vedtak stadfestes.

Videre oppfyller ikke kommunen lenger vilkår for ROBEK og skal meldes ut i eget brev og skjema, rett etter dette vedtaket. Vi gjør oppmerksom på at kommunen regnes først som utmeldt fra ROBEK-



registeret fra det tidspunktet departementet har tatt kommunen ut fra ROBEK-listen på departementets [nettsider](#).

Med hilsen

Tor Håkon Skomsvold
direktør
Samordningsstaben

Fakra Butt
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent