



Raarvihken Tjijelte/ Røyrvik kommune  
Røyrvikveien 5  
7898 LIMINGEN

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Sigrid Hynne, 74 16 80 79

## ROBEK Røyrvik kommune- Lovlighetskontroll budsjett 2025 og godkjenning lån 2025

Vi viser til vedtak i kommunestyret 27.12.2024 i sak 89/24 om budsjett og økonomiplan 2025-2028, og til sak 90/24 om tiltaksplan.

Røyrvik kommune er meldt inn i ROBEK. Dette innebærer at Statsforvalteren i Trøndelag skal føre lovlighetskontroll av årsbudsjettet og godkjenne låneopptak etter kommuneloven § 28-3.

Brevet er delt i fire deler:

1. Lovlighetskontroll av vedtatt budsjett for 2025
2. Inndekking av tidligere års merforbruk
3. Øvre ramme for låneopptak for 2025
4. Statsforvalterens kommentarer til økonomiplanen og tiltaksplanen

### Vår konklusjon

1. Lovlighetskontrollen viser at Røyrvik kommune har vedtatt årsbudsjett for 2025 med et stort merforbruk, og som dermed bryter med balansekravet i kommuneloven. Vår vurdering er at kommunens budsjetterte utgifter for 2025 er for høyt, og ikke er økonomisk bærekraftig.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak om budsjett for 2025, og ber kommunen om å utforme og vedta et nytt årsbudsjett for 2025 så snart som mulig og **senest innen 5. juni**.

2. Vi viser til kommunens vedtak om forlenget inndekkingsperiode av merforbruk fra 2023. På nåværende tidspunkt behandler ikke Statsforvalteren dette som en søknad som gir grunnlag for tilrådning til KDD.
3. Statsforvalteren godkjenner kommunestyrets vedtak om opptak av lån på 1,1 millioner kroner til dekning av egne investeringer for 2025.



4. I siste del av brevet gir Statsforvalteren kommentarer til tiltaksplanen og til de øvrige årene i kommunens økonomiplan, men som ikke er en del av lovlighetskontrollen av 2025-budsjettet. Vi orienterer også om at Statsforvalteren vil gi melding til KDD om at Rørvik kommune oppfyller vilkårene for innmelding i ROBEK etter § 28-1 første ledd bokstav a og b. Fra før er Rørvik kommune registrert etter bokstav c og d.

## **1. Lovlighetskontroll budsjett 2025**

### **1.1 Grunnlag for lovlighetskontroll**

For kommuner i ROBEK, skal Statsforvalteren føre lovlighetskontroll av årsbudsjettet etter kommuneloven § 28-3. Lovlighetskontrollen innebærer en kontroll av om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rett myndighet, og om det har blitt til på lovlig måte, jamfør kommuneloven § 27-3.

Hovedformålet med lovlighetskontrollen av årsbudsjettet til kommuner i ROBEK, er kontroll med at kommunen har et årsbudsjett som gir grunnlag for god økonomisk styring og kontroll. Reglene om kommunens økonomiforvaltning følger av kommuneloven kapittel 14. Kommunestyret har en plikt til å prioritere og fastsette bevilgninger slik at budsjettet er realistisk og er i balanse (§ 14-4).

### **1.2 Om vedtaket om budsjett for 2025 har blitt til på lovlige måte**

Formannskapet vedtok innstilling til budsjett i møte 11.12.2024, mens kommunestyret fattet vedtak 27.12.2024 i sak 89/2024.

Vedtaket er dermed fattet av kompetent organ og vil legger til grunn at innstillinga fra formannskapet har vært ute til offentlig ettersyn. Statsforvalteren konkluderer med at kommunens vedtak om årsbudsjett for 2025 har blitt til og behandlet i overensstemmelse med kommunelovens §§ 14-2 og 14-3. Det vil si at det har blitt truffet av rett myndighet, og blitt til på lovlig måte.

### **1.3 Om vedtatt driftsbudsjett for 2025 – balanse og realisme**

Kommunens årsbudsjett skal vise hvordan kommunens tilgjengelige ressurser er tenkt brukt i året. Årsbudsjettet er en bindende plan og har en bevilgende funksjon. Kommunestyret har en plikt til å prioritere og fastsette bevilgninger slik at budsjettet er realistisk og er i balanse.

Å sikre kravet til balanse, er i kommuneloven begrunnet med generasjonsprinsippet:

*«Et merforbruk av ressurser i dag innebærer at det på et senere tidspunkt må brukes mindre. Balansekravet er derfor også sentralt for å ivareta generasjonshensyn og en økonomi som gir grunnlag for et godt og stabilt tjenestetilbud» (NOU 2016:4 kap 19.6.3)*

Vedtatt budsjett for 2025 viser et negativt netto driftsresultat på i underkant av 18 millioner og et regnskapsmessig merforbruk på omtrent samme størrelse for budsjettåret 2025.

Kommunestyrets vedtak om årsbudsjett for 2025 er dermed ikke satt opp i balanse. Vedtatt budsjett for 2025 har et svært høyt utgiftsnivå. Det er stor økonomisk ubalanse ved at løpende utgifter er langt høyere enn løpende inntekter, og hvor det heller ikke finnes tilgjengelig midler på disposisjonsfond. Dette er et klart brudd med balansekravet i kommuneloven.



Det er videre et krav at årsbudsjettet skal være realistisk. Dette innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes (Prop 46 L (2017-2018)). Ved utforming av anslag bør et forsiktighetsprinsipp legges til grunn.

Vår gjennomgang viser at Røyrvik kommune sine budsjetterte inntekter for skatt og rammetilskudd for 2025 i stor grad er tråd med anslag gitt i statsbudsjettet for 2025 og prognosemodellen til KS.

Kommunen budsjetterer med stor økning i salg av konsesjonskraft fra 2024 til 2025, som henger sammen med planlagt etablering av kraftkrevende virksomhet. Det er fortsatt knyttet usikkerhet til om og når slik virksomhet vil være i drift. Kommunen bør i forbindelse med arbeidet med nytt budsjett for 2025 vurdere anslaget for salg av konsesjonskraft.

I kommunedirektørens innledende kommentarer til økonomiplanen blir det vist til at man har lyktes med å oppnå et budsjettforslag som er faktabasert og realistisk, men som ikke er i balanse. Etter Statsforvalterens vurdering er det vedtatte budsjettet ikke et godt verktøy for at kommunen skal tilpasse seg tilgjengelige rammer. Budsjettet skal også fungere som et styringsredskap for å iverksette realistiske nedtrekk slik at ubalansen blir rettet opp.

#### **1.4 Konklusjon**

Lovlighetskontrollen viser at Røyrvik kommune har vedtatt årsbudsjett for 2025 med et stort merforbruk, og som dermed bryter med balansekravet i kommuneloven. Vår vurdering er at kommunens budsjetterte utgifter for 2025 er for høyt, og ikke er økonomisk bærekraftig.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak om budsjett for 2025, og ber kommunen om å utforme og vedta et nytt årsbudsjett for 2025 så snart som mulig og senest innen 5. juni.

#### **2. Inndekning av tidligere års merforbruk**

2023-regnskapet endte med et regnskapsmessig merforbruk på kr 9,9 millioner kroner. Kommunestyret har tidligere i sak 43/2024 vedtatt at merforbruket for 2023 skal dekkes inn i løpet av en fireårsperiode (2024-2027), hvorav 2,5 millioner kroner skulle dekkes i 2025.

Kommunestyret vedtok i punkt 12 i sak 89/24 at inndekning av merforbruket fra 2023 må utvides:

*«Kommunestyret vedtar å søke Statsforvalteren om forlenget inndekningstid av merforbruk for 2023, fra 4 år til om med 8 år, ref. kommunestyrets vedtak i PS 59/2024, hvor første år med inndekning av merforbruk blir budsjettåret 2027. Endelig fordeling av inndekning på aktuelle år utarbeides i forbindelse med kommunestyrets budsjettregulering i juni 2025.*

Inndekning ut over fire år er en unntaksbestemmelse i kommuneloven, og krever godkjenning fra KDD. Det er her et vilkår at de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn et merforbruk innenfor fire år vil bli uforholdsmessig store, jamfør kommunelovens § 14-11.

Det er god økonomiforvaltning å dekke inn merforbruket tidligst mulig. Budsjetterte høye utgifter i 2025 og inndekning av merforbruk henger sammen. Et nytt vedtak om årsbudsjett for 2025, hvor det styres mot et lavere utgiftsnivå, vil gi bedre grunnlag for også å klare inndekning av merforbruk fra 2023 innen fire år.

På nåværende tidspunkt er det ikke grunnlag for å behandle kommunens vedtak som en søknad som kan videresendes KDD. For det første må kommunen ta stiling til inndekning av merforbruk fra



2023 i forbindelse med et nytt vedtak om årsbudsjett for 2025. Videre er det et krav at en eventuell søknad må begrunnes. Søknaden bør også vise til vedtatt inndekking (beløp) per år.

Kommunen må videre ta stilling til eventuell inndekking av merforbruk fra regnskapsåret 2024 når dette har oppstått.

I en eventuell søknad om forlenget inndekking ut over fire år, enten dette gjelder merforbruk fra 2023 og/eller 2024, må kommunen vise til vedtatt budsjettert inndekking per år og begrunne søknaden dersom samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser tilsier lengre inndekkingstid. Statsforvalteren vil deretter vurdere en slik søknad, herunder om vilkår er oppfylt, og gi sin tilrådning til KDD.

### **3. Låneopptak 2025**

For kommuner som er registrert i ROBEK, skal Statsforvalteren foreta godkjenning av låneopptak, jamfør kommuneloven § 28-3. Dette skjer ved at Statsforvalteren setter en øvre ramme for nye låneopptak for budsjettåret.

Kommunestyret har i punkt 3 vedtatt opptak av lån på 1,1 millioner kroner til dekning av egne investeringer for 2025. Låneopptaket er i all hovedsak begrunnet med tiltak innenfor vann og avløp, hvor oppgradering av vann og avløps-ledning utgjør 800 000 kr. Dette er gebyrbelagte tjenester, hvor låneopptaket i liten grad påvirker kommunens driftsutgifter.

Statsforvalteren skal også vurdere om rammen for årets låneopptak skal reduseres hvis kommunen har ledige ubrukte lånemidler. Regnskapet for 2024 er ikke ferdig, men vi har fått opplyst at kommunen vil ha ubrukte lånemidler på ca 2,1 millioner kroner og som er knyttet til lån til videre utlån.

Statsforvalteren vurderer at det ikke er grunnlag for nedtrekk i lånerammen på grunn av ubrukte lånemidler. Statsforvalteren gir i dette tilfellet heller ikke føringer/begrensinger knyttet til lån til videre utlån.

Statsforvalteren godkjenner kommunestyrets vedtak om opptak av lån på 1,1 millioner til dekning av egne investeringer for 2025, punkt 3 i kommunestyrets vedtak. Øvre ramme for lån til egne investeringer settes dermed til 1,1 millioner kroner.

Statsforvalteren vurderer at kommunen har holdt investering og opptak av lån til investeringer på et relativt moderat nivå i 2024 og 2025, og kommunen synes å ha gjort vurderinger i hvilken grad investeringer er nødvendig. Statsforvalteren har så langt ikke redusert rammen i forhold til kommunestyrets vedtak når det gjelder lån til investeringer. Godkjenning av låneopptak framover vil bero på kommunens evne og vilje til å iverksette tiltak for å bringe kommunens økonomi i balanse, samt formålet med investeringen.

Investeringer innen selvkostområdet (VAR), som dekkes av gebyrer, som i liten grad belaster kommunens utgifter framover, er det større sannsynlighet for at vi godkjenner. Det samme gjelder lån til videre utlån, men også her må kommunen gjøre egne vurderinger og prioriteringer. Dersom kommunen får på plass en tiltaksplan som viser hvordan de skal gjenvinne økonomisk balanse, og denne blir fulgt, vil dette også etter hvert kunne påvirke nivået vi setter for øvre låneramme.

Når det gjelder likviditetslån, viser vi til tidligere brev datert 13.12.2024 hvor Statsforvalteren har godkjent en øvre låneramme for likviditetslån på 38 millioner kroner. Ved framtidig vurdering og



behandling av likviditetslån, setter vi som krav at kommunen dokumenterer behovet i form av et likviditetsbudsjett eller en likviditetsanalyse.

#### 4. Kommentarer til økonomiplanen, tiltaksplanen og konsekvenser for handlingsrommet på lengre sikt

2025-budsjettet har konsekvenser for øvrige år i økonomiplanen, og evnen til å dekke inn merforbruk. I siste del av brevet gir Statsforvalteren kommentarer til tiltaksplanen og øvrige år i økonomiplanen, men som ikke er en del av lovlighetskontrollen.

Veien ut av ROBEK krever godt og langsiktig økonomiplanarbeid. Den økonomiske ubalansen i Røyrvik kommune er svært stor, som gjør at arbeidet med å rette opp økonomien vil foregå over mange år.

##### 4.1 Kommunestyrets ansvar

Det er kommunen ved kommunestyret som skal prioritere ressurser og har det overordnede ansvaret for den økonomiske styringen, selv om kommunen nå er i ROBEK. Ifølge kommuneloven skal kommuner forvalte sin økonomi slik at det økonomiske handlingsrommet blir ivaretatt over tid. Økonomien til Røyrvik kommune har ikke blitt forvaltet i tråd med dette i de siste årene. Driftsutgiftene har vært større enn inntektene, uten at tilstrekkelige grep har blitt tatt.

Årsregnskapet for 2023 endte med et stort merforbruk, og kommunen ser ikke ut til å ha tatt ned driftsutgiftene gjennom 2024. I kommunestyrets vedtak fra 27.12.24 om budsjett og økonomiplan 2025-2028 legges det opp til et driftsnivå som er langt utover de ressursene kommunen har til rådighet.

##### 4.2 Hvorfor utgiftene må ned

Økonomiplanen er en plan for kommunens virksomhet de neste fire årene, og skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier skal føles opp. Den synliggjør også konsekvensene av årsbudsjettet.

I tabell 1 har vi hentet ut tall fra regnskapet for 2021-2023, budsjett for 2024, og budsjett og økonomiplan 2025-2028. Regnskapstallene for 2024 er ennå ikke klare.

Tabell 1

|  | R2021  | R2022   | R2023  | B2024  | B2025   | B2026   | B2027   | B2028   |
|--|--------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| 1 Rammetilskudd                                  | 43 167 | 451 009 | 45 531 | 48 107 | 52 213  | 54 823  | 57 564  | 60 442  |
| 2 Inntekts- og formueskatt                       | 9 982  | 11 107  | 10 140 | 10 557 | 12 604  | 13 864  | 15 250  | 16 770  |
| 3 Sum generelle driftsinntekter                  | 71 076 | 73 674  | 76 771 | 82 749 | 88 499  | 92 369  | 96 494  | 100 894 |
| 4 Sum bevilgninger drift, netto (korrigert)      | 62 686 | 70 498  | 80 668 | 73 377 | 96 532  | 88 692  | 84 692  | 84 692  |
| 5 Netto driftsresultat                           | -3 719 | 696     | -9 464 | 1 615  | -17 773 | -6 063  | 2 064   | 6 462   |
| 8 Sentraladm netto ramme                         | 5 823  | 11 304  | 7 829  | 14 402 | 18 611  | 18 559  | 18 559  | 18 559  |
| 9 Oppvekst og Mangfold - netto ramme             | 17 054 | 17 630  | 19 105 | 14 583 | 20 735  | 20 701  | 20 701  | 20 701  |
| 10 Helse og omsorg - netto ramme                 | 24 338 | 28 008  | 40 717 | 31 806 | 51 582  | 41 582  | 43 582  | 43 582  |
| 11 Plan, drift og eiendom - netto ramme          | 15 111 | 13 348  | 15 014 | 12 830 | 12 408  | 12 079  | 12 079  | 12 079  |
| 12 Kirkeformål - netto ramme                     | 671    | 755     | 740    | 897    | 897     | 897     | 897     | 897     |
| 13 8 og 9 herunder konsesjonskraft - netto ramme | -311   | -538    | -2 737 | -1 141 | -7 701  | -11 126 | -11 126 | -11 126 |

##### Svak økonomi i årene før innmelding

Netto driftsresultat er det mest brukte nøkkeltallet for å vise økonomisk utvikling og økonomisk balanse i en kommune. Den viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og gir et uttrykk for hva kommuner har til disposisjon til avsetninger, inndekking av tidligere års merforbruk og til eventuell overføring til investeringer.



Netto driftsresultat vises i rad fem, negative tall vises her med minustegn. I 2021 og 2022 hadde Røyrvik kommune svake netto driftsresultat med et betydelig negativt resultat i 2021, før det ble en kraftig forverring i 2023 som endte med et negativt netto driftsresultat på 9,4 millioner kroner. Tilsvarende fikk kommunen et regnskapsmessig merforbruk på omtrent samme størrelse siden kommunens disposisjonsfond var tømt.

#### *Netto utgiftsvekst ut over 2023*

Videre viser tabellen at alle tjenesteområdene (rad 8-13) utenom plan, teknisk og eiendom, har en vesentlig høyere budsjettert netto ramme i 2025 sammenliknet med regnskapet for 2023.

Spesielt har det vært en sterk netto utgiftsvekst innen helse og omsorg, noe som også bekreftes når vi ser på KOSTRA-statistikk og sammenlikner Røyrvik kommunes tall med andre små distriktskommuner. Kommunen har hatt en kraftig vekst i netto utgifter innen regnskapsfunksjoner som tilhører helse og omsorg i perioden 2020 til 2023, en vekst som skiller seg ut. Røyrvik sine tall for netto driftsutgifter ligger i 2023 over 30 000 kroner høyere per innbygger sammenliknet med KOSTRA-gruppe 16. KOSTRA-gruppe 16 består av kommuner med innbyggertall under 600, det vil si: Kvitsøy, Utsira, Fedje, Røyrvik, Leka, Vevelstad, Træna og Røst.

Når kommunen budsjetterer med høyere netto utgifter fra 2023-nivå, betyr dette en vekst ut fra et allerede svært høyt utgiftsnivå.

#### *Inntektssiden*

Rad 1 og 2 viser at kommunen i sin vedtatte økonomiplan budsjetterer med en økning i skatt og rammetilskudd i løpet av økonomiplanperioden. For rammetilskuddet legges det inn en økning fra 52,2 millioner kroner for 2025 til 60,4 millioner kroner i 2028. Vi legger til grunn at tallene 2025-2028 er i faste priser. Økningen er forklart med forventet befolkningsvekst.

Det er svært stor usikkerhet knyttet til befolkningsveksten framover. Videre vil befolkningsvekst både påvirke inntektssiden og utgiftssiden. Dersom skatt og rammetilskudd i stedet videreføres på samme nivå i hele økonomiplanperioden, vil dette gi et negativt netto driftsresultat, og dermed merforbruk, også i 2027 og 2028. Uten denne budsjetterte inntekstveksten, får vi altså et akkumulert merforbruk hvert år i hele økonomiplanperioden.

Økonomiplanen viser videre en budsjettert økning i netto inntekter fra salg av konsesjonskraft. Dette har kommunen lagt inn som et eget budsjettområde (8 og 9), og bidrar til å delfinansiere de øvrige rammeområdene.

#### *Oppsummert*

En budsjettbevilgning på et tjenesteområde må være tilstrekkelig til å oppfylle minimumskrav til omfang og standard eller til forsvarlige tjenester.

Etter Statsforvalterens vurdering er det helt nødvendig at kommunen styrer mot et lavere nivå på utgiftene i 2025, selv om kommunen på sikt skulle oppnå en økning i sine inntekter over tid. At utgiftene for 2025 kommer på et lavere nivå, er viktig for at kommunen skal kunne snu utviklingen, slik at man kommer i en posisjon hvor akkumulert merforbruk blir redusert. Neste steg i dette arbeidet vil etter hvert være å opparbeide seg et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom.



### 4.3 Tiltaksplanen

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. Røyrvik kommune vedtok sin tiltaksplan i sak 90/2024 27.12.24, som var innenfor fristen.

Tiltaksplan omfattes ikke av lovlighetskontroll, men er likevel relevant i forhold til vurderingen av budsjettet for 2025. Statsforvalteren skal påse at kommuner i ROBEK utarbeider og følger en plan for å bringe økonomien i balanse.

Statsforvalteren vurderer at tiltaksplanen som foreligger nå er uferdig ved at den ikke viser hvordan økonomien skal bringes i balanse. Kommunen må arbeide videre med tiltaksplanen, herunder kostnadsreducerende tiltak og tiltak som sikrer bedre styring og kontroll.

Kommunen må gjennom arbeidet med tiltaksplan, budsjett og økonomiplan komme ned på et lavere og mer bærekraftig utgiftsnivå. Kommune må tilpasse aktiviteten og strukturen i tjenestene til de inntektene man har, innenfor forsvarlighetsgrensene i lovpålagte tjenester.

Det er en klar forventning fra Statsforvalteren at et det styres mot et lavere utgiftsnivå og at det settes inn innsparingstiltak i forhold til hva som er vedtatt 27.12.24. Innsparingstiltak må gjenspeiles ved at budsjetterte netto rammer til de ulike tjenesteområdene i sum reduseres. Vi viser for øvrig til brev om ufordelt innsparingskrav fra KDD datert 7.11.2024:

*«Kommunestyret og fylkestinget har etter kommuneloven plikt til å budsjettere med balanse slik at utgiftene er tilpasset inntektsrammene. Kommunestyret og fylkestinget har plikt til å foreta prioriteringer innenfor balansekravet. I dette ligger det også en plikt til å fastsette hvilke budsjettområder i kommunen eller fylkeskommunen som skal ha ansvaret for eventuelle innsparinger.*

*Reglene stiller ikke krav om at innsparingskrav (nedtrekk av bevilgninger) skal være konkretisert med spesifikke tiltak i årsbudsjettet eller økonomiplanen. Det avgjørende for å ivareta prioriteringsplikten og balansekravet, er at innsparingskrav blir fordelt på budsjettområder i form av reduserte bevilgninger i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets prioritering. Det er altså ikke krav om at kommunestyret eller fylkesting selv vedtar hvilke tiltak som skal gjennomføres på de enkelte budsjettområdene for å oppnå innsparingene, dette kan delegeres til underordnet organ.»*

Kommunestyret må sørge for at det blir gjennomført nødvendige tiltak for å gjenvinne økonomisk balanse. Dette vil bidra til en mer bærekraftig økonomi over tid slik at det økonomiske handlingsrommet etter hvert blir gjenopprettet, til det beste for innbyggerne, kommende generasjoner, og det lokale selvstyret.



#### **4.4 Registrering i ROBEK registeret a og b**

Røyrvik kommune ble i juni 2024 registrert etter bokstavene c og d i ROBEK-registeret. Dette på bakgrunn av høyt merforbruk i prosent av driftsinntektene for 2023, samt at kommunestyret vedtok at det ville ta mer enn to år å dekke inn merforbruket.

Kommunelovens § 28-1 første ledd bokstav a innebærer at en kommune skal meldes inn i ROBEK dersom driftsbudsjettet er vedtatt med merforbruk, og innmelding etter bokstav b dersom driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med merforbruk.

Siden opprinnelig budsjettvedtak for årsbudsjett 2025 og år 2 i økonomiplanen er vedtatt med merforbruk, vil Statsforvalteren i Trøndelag sende melding til KDD om at Røyrvik kommune oppfyller vilkårene for innmelding i ROBEK bokstav a og b.

Med hilsen

Trude Mathisen (e.f.)  
direktør  
Kommunal- og justisavdelingen

Frode Rabben  
underdirektør  
Kommunal- og justisavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Revisjon Midt-Norge SA

Brugata 2

7715

STEINKJER