



Saksnr.	Utval	Møtedato
053/24	Kommunestyret	09.04.2024

Lovlegkontroll - kommunestyresak 021/24

KOST- 053/24 Vedtak:

1. Kommunestyret legg til grunn at vedtak i sak 021/24, punkt 1-3, er lovleg fatta med grunngjeving slik det går fram av saka.
2. Vedtaket vert oversendt til Statsforvaltaren til lovlegkontroll.
3. Kommunestyret ber om revisjon av økonomireglement for å definere og presisere Kinn kommune si forståing av kommunelova sine lovheimlar om økonomistyring.

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak:

1. Kommunestyret legg til grunn at vedtak i sak 021/24, punkt 1-3, er lovleg fatta med grunngjeving slik det går fram av saka.
2. Vedtaket vert oversendt til Statsforvaltaren til lovlegkontroll.
3. Kommunestyret ber om revisjon av økonomireglement for å definere og presisere Kinn kommune si forståing av kommunelova sine lovheimlar om økonomistyring.

Bakgrunn for saka:

Representantane frå AP, Ola Teigen, Silje Ødegård Stand og Doris Kristiansen, ber om kontroll av kommunestyret sitt vedtak i sak 21/24 «Gjenopning av kjøkken i Måløy». Dei skriv vidare;

«I sak til kommunestyret 15.2.2024 viser kommunedirektøren at det manglar 3,86 mill. kr. for å gjennomføre bestilling frå verbalpunkt 25 i budsjettvedtaket. I saka står det i punkt 3: Løyving vert innarbeidd i samband med handsaming i 1. tertial. Dette betyr at vi først i juni vil vite konsekvensane av vedtaket og kor midlane skal takast.»

Dersom kommunestyret ynskjer å unngå oversending av lovlegkontrollen til Statsforvaltaren har kommunestyret høve til endre sitt opprinneleg vedtak frå februar 2024 (sak 021/24).

Dei grunngjev lovlegkontrollen slik :

Med bakgrunn i kommunen sin økonomiske utfordringar med negativt driftsresultat, ei ubalanse i drift, auka låneopptak, eit budsjettvedtak kor inntektene er skrudd opp meir enn det regjeringa og KS legg til grunn, og ei underbudsjettering på fleire tenester, er underteikna urolege for om kommunestyret gjer realistiske disposisjon når driftstiltak av denne storleik vert oppretta utan budsjettering. Difor vil underteikna be departementet

om å gjere ei vurdering om vedtaket, ein lovlegkontroll, er innanfor realismekravet og balansekravet i kommunelova set til økonomistyring i kommunen med referanse til paragraf 14.4 og 14.5 i kommunelova.

Saksopplysningar:

KOST- 021/24 Vedtak:

1. Kommunestyret legg inn kr. 1 682 246 til gjenopning av kjøkkenet i Måløy til tenesteområdet Pleie og omsorg.
2. Kommunestyret løyver til kjøp av tenester frå KF Bordgleder, 2.184.000,- utover opprinneleg budsjett for 2023 til tenesteområdet Pleie og omsorg.
3. Løyving vert innarbeidd i samband med handsaming i 1. tertialrapport.
4. Kjøkkenet vert i Måløy vert starta så snart som råd, og seinast 06.05.2024.

Vedtak i saka

Oversikten viser saker som gjeld kjøkken drift i Kinn kommune. Kommunestyret har gjennom 2023 gjort vedtak om å inngå avtale om kjøp av lokalar utanfor institusjon i Florø for å bygge opp nytt kjøkken og vedteke gjenopning av nedlagt kjøkken i Måløy (sak 075/23 og 104/23). Investeringsavgjerda for nytt kjøkken er innarbeidd i 2. tertialrapport 2023, budsjett og handlingsplan for 2024-27.

Sak	Innhald og vedtak	Link til sak
183/22	Budsjett og handlingsprogram 2023-26: Kommunedirektøren skal legge fram ei sak om korleis kjøkkenet i Måløy kan gjenopprettast. Saka skal politisk handsamast i kommunestyret innan 01.03.2023	Kommunestyrevedtak
075/23	Framtidig kjøkkenløyving. Kommunestyret vedtok løyving med servering av varm mat for brukarane av kjøkkentenester	Kommunestyrevedtak
027/23	Orienteringssak - Notat - Kjøkkenet i Måløy. Formannskapet ynskte å sjå samanheng mellom oppretting av kjøkkenet i Måløy med konsekvensar for drift av kjøkkenet ved ny institusjon (etablering av 1 eller 2 kjøkken i kommunen)	Formannskapsvedtak
104/23	Vedtak om framdrift for ombygging av kjøkkenet i Hjellegata til erstatning for kjøkkenet i institusjon. Notat om utsetting av vedtak om opning av kjøkkenet i Måløy, p.g.a. kostnader, og nødvendig vurdering at tiltaket vart vurdert i samband med årsbudsjettet. Oppstart av kjøkkenløyving avhengig av løyving i budsjett, økonomiplan 2023-2027	Kommunestyrevedtak
143/23	Vedtak om å gå vekk frå servering av varm mat til institusjon og heimebuande i Florø. Redusert investeringsbehov.	Kommunestyrevedtak
145/23	Orientering til formannskapet om kostnader ved gjenopning av kjøkkenet i Måløy og auka kostnader til drift av kjøkkenløyving i Florø. Del av budsjetthandsaming. Auka kostnader på 4,1 mill. kr.	Formannskapet
179/23	Budsjettet føreset at Bordgleder ikkje leverer mat til Måløydelen av kommunen etter 1. april 2024, i tråd med kommunestyrevedtak. Budsjettet tek også inn over seg den store prisveksten som er i	Kommunestyre

	samfunnet, som får stor påverknad for kva det kostar å produsere middagar også for Bordgleder. Differansen mellom kva Bordgleder budsjetterer med og det kommunedirektøren har lagt inn i sitt budsjett for kva omsorgstenesta betaler for middag til omsorgstenesta i 2024 er kroner 2.778.765.- Bordgleder sitt budsjett har høgare betaling frå omsorgstenesta, enn det kommunedirektøren no seier han legg opp til at omsorgstenesta skal betale.	
179/23	Økonomiplan og handlingsprogram 2024- 27: Kommunedirektøren hadde innstilt på å utsetje oppretting av nytt kjøkken i Måløy, med utgangspunkt i manglande budsjettdekning. Kommunestyret vedtok : «Kommunedirektøren bes gjennomføre gjenopning av kommunalt kjøkken i Måløy, innan 1. Mars 2024. Kommunestyret ber kommunedirektøren komme tilbake med en sak i løpet av Januar 2024». «Kjøkkenet i Måløy skal gjenopnast gjennom at budsjett til matkjøp skulle delast med 40% på drift av kjøkken i Måløy og 60% til kjøp av tenester i Florø frå KF Bordgleder.»	Kommunestyrevedtak
021/24	Vedtak om gjenopning av Kjøkken i Måløy 6. mai 2024. Auka kostnader på 3,8 mill. kr, mogeleg å justere ned til 3,2 mill. kr. Finansiering av auka kostnader vert å komma attende til i 1. tertial	Kommunestyrevedtak

Generelt om lovlegkontroll:

Kommunelova § 27-1 gir tre eller fleire medlemmar av kommunestyret eller fylkestinget høve til å krevje at departementet kontrollerer om eit vedtak er lovleg. Mynde til å gjennomføre lovlegkontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvaltaren, jf. F30.08.2019 nr 1096. Ordninga med lovlegkontroll er grunngjeve med omsyn til auka rettstryggleik, fremje tillit til forvaltninga. Den skal også sikre fagleg kvalitet på forvaltninga sin avgjerd, jf. Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4. Klagen må fremjast innan tre veker frå vedtaket vart fatta, jf. § 27-1. Som utgangspunkt er det kun vedtak som avgjer realiteten i ei sak som kan bli fremja som lovlegkontroll. Det er kun endelege vedtak som det kan klagast på.

Rettsleg utgangspunkt:

Kommunelova : § 14-4.Økonomiplan og årsbudsjett

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

Kommunelova: § 14-5.Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer. Første punktum er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget kan gi et underordnet organ myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal benyttes til å finansiere utgifter i investerings-regnskapet. Første punktum gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkes-kommunen har en rettslig plikt til å foreta. Kommunestyret eller fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Kommune-direktøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget senest 30. juni

Veileder for økonomiplanlegging, KRD 2013 «Økonomiplanen må være basert på et realistisk og fullstendig grunnlag. Dette innebærer at arbeidet med økonomiplanen må bygge på en god forståelse av kommunens økonomiske situasjon. Som et minimum bør kommunen ha et forhold til sentrale nøkkeltall som netto driftsresultat, netto finansutgifter og gjeldsgrad, samt hvilke mål kommunen har for økonomien og for tjenestene»

NOU 2016, nr. 4 legg vekt på «Sentralt står lovens krav til budsjettbalanse og plikten til å dekke inn underskudd når kommunen har brukt mer midler enn det den har.

Prop. 46 L (Prop. 46 L (2017 –2018 Lov om kommuner og fylkeskommuner)
Legg vekt på kommunestyret sitt ansvar: «Kommuneloven må også slå fast at den øverste budsjettmyndigheten ligger hos kommunestyret alene. Det må være kommunestyrets ansvar å fastsette realistiske budsjetter innenfor det økonomiske handlingsrommet, gjøre de overordnede prioriteringene og avveie kortsiktige og langsiktige hensyn og følge opp at budsjettet blir gjennomført.»

Kommunen sitt økonomireglement gir også føringer for oppfølging av budsjett og økonomiplan i samsvar med kommunelova.

Økonomireglementet – Kinn kommune – punkt 7.2 Rapporteringen til kommunestyret må i praksis gå via formannskapet som skal innstille til eventuelle endringer i årsbudsjettet, jf. § 14 5, 3 ledd. Andre gir kommunedirektøren plikt til å foreslå endringer på inneværende budsjett hvis utviklingen i inntekter og utgifter tilsier at det vil oppstå vesentlige budsjettavvik. Bestemmelsen innebærer at det ikke er tilstrekkelig for kommunedirektøren å bare melde fra om at det må forventes avvik.

Økonomireglementet – Kinn kommune – punkt 7.3
For 1. tertial og 2. tertial i året skal kommunedirektøren utarbeide rapporter med regnskapsoversikter og års prognoser for de enkelte rammeområdene og for kommunen samlet. Tertialrapporten skal beskrive den økonomiske utvikling i tjenesteproduksjon i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Rapporten skal inneholde en sammenstilling av parodierte tallbudsjett og aktivitetsplaner. Rapporten skal inneholde en sammenstilling av periodisert tallbudsjett, akkumulert Rekneskap og prognose for året.

Vurderingar:

Rettslege og faktiske vurderingar:

Det kjem fram i kommunelova § 14-5 at årsbudsjettet er bindande for kommunestyret, jf. § 14-5, første ledd første punktum. Lovheimelen inneber at kommunestyrets løyvingar i årsbudsjettet ikkje kan bli vike frå, heller ikkje av kommunestyret sjølv, utan at kommunestyret vedtar å endre årsbudsjettet.

Etter §14-5, andre ledd, skal kommunestyret endre årsbudsjettet «når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse». Heimelen inneber ein generell plikt for kommunestyret til å endre årsbudsjettet når utviklinga i inntekter og utgifter til seier at endringar er naudsynt for å ha eit realistisk budsjett i balanse.

Det følger av tredje ledd at kommunedirektøren minst to gangar i året skal rapportere til kommunestyret om utviklinga i inntekter og utgifter, samanhalde med årsbudsjettet. Hvis utviklinga tilseier vesentlege avvik, skal kommunedirektøren fremje endringar i årsbudsjettet.

Klagen er sett fram rettidig, kommunelova § 27-1

Klagen er datert 06.03.2024. Klagen er dermed rettidig framsett. Også kravet om at klagen skal være satt fram av minst tre representantar av kommunestyret er oppfylt.

Kommunestyret har fatta vedtak om å opprette kjøkken i k-sak 075/23. Budsjettvedtaket avgjorde å gjennopne kjøkken i Måløy i vedtak 177/23. Kommunestyret vart gjort merksame på økonomiske konsekvensar av vedtaket, men vurderte desse annleis i samband med sine vedtak i dei nemnde sakene.

Vedtak i februar 021/24 er prosessleiane, kommunelova §27-2

(gjeld vedtakspunkt 4)

Det fylgjer av rettleiar H-2299 at det er kun vedtak om saka si realitet som kan bli kontrollert av departementet. Det er argument for å hevde at kommunestyret si avgjerd i vedtak 21/24 ikkje er eit sjølvstendig og endeleg vedtak, men meir å sjå på som eit prosessleiane avgjerd, som ikkje skal bli kontrollert, jf. kommunelova § 27-2, annet ledd bokstav a). Prioriteringa av tiltaket, og stadfesting av oppretting av nytt kjøkken i Måløy, er gjort i budsjett- og økonomiplan vedtaket, ref. k-sak 177/23.

§ 27-2.Hva som kan lovlighetskontrolleres.Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- a. *endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen*

Vesentleg endring av budsjett, i samsvar med kommunelova §14-5

(gjeld punkt 1,2 og 3 i k.sak 021/24)

Når kommunestyret handsama spørsmål om oppstart av kjøkkendrifta i sak 021/24 gjekk det fram at dei økonomiske konsekvensane var annleis enn kommunestyret hadde sett føre seg. Sak 021/24 peika auka kostnader på 3,8 mill. kr, mogeleg å justere ned til 3,2 mill. kr. Finansiering av auka kostnader vert å komma attende til i 1. tertial. Dette går fram av vedtak sine punkt 1, 2 og 4 i sak 021/24.

I denne samanheng er det relevant å vurdere om kommunestyret samstundes hadde plikt til å finansiere endringa i kostnader for tiltaket. Kommunelova krev at årsbudsjettet blir teke til ny handsaming om det oppstår svikt i inntektene og utgiftene aukar vesentleg (§14-5, 2 og 3) slik at kravet til balanse ikkje vert møtt.

Kinn kommune er i ein situasjon der ein har nytta disposisjonsfond til inndekking av løpande utgifter i 2024. Kinn kommune har i 2024 budsjettert med 0 i netto driftsresultat, mot anbefalt 1,75% av driftsinntektene (Teknisk Berekningsutval). I 2023 hadde også Kinn kommune budsjettert med å bruke 29 mill. kr. av disposisjonsfondet. Kinn kommune har store låneopptak i 2024, og i åra som kjem. Med eit slikt utgangspunkt bør ikkje Kinn kommune gjennomføre reformar og ta på seg større utgifter

utanom forsvarleg inndekking. Spørsmålet blir då om kostnadendringa er så **vesentleg** at årsbudsjettet må takast til ny handsaming (budsjettrevisjon), og vil være eit brot på kommunelova § 14-5.

Det går ikkje fram av NOU 2016, nr. 4 eller *Prop. 46 L (Prop. 46 L (2017 –2018 «Lov om kommuner og fylkeskommuner»* kva som er meint med «vesentleg», korleis dette skal bli forstått, kva praktisk verknader dette har m.v. Kommunelova krev realistisk budsjettert, inndekking av utgifter til drifta og krav til budsjettbalanse. I forarbeida til kommunelova er det peika på at det er kommunestyret sitt ansvar for å sjølv å vurdere desse spørsmåla i sine eigen vedtak. Såleis er det kommunestyret sitt skjøn som til slutt er avgjerande for praktisering av kommunelova sin heimlar for økonomiforvaltning forutsett at dei ytre rammene er brotne. Kommunestyre skal prioritere bruk av inntekter og setje seg økonomiske mål for nettodriftsresultat, storleik på disposisjonsfond, gjeldsutvikling m.v. Plikta gjeld også å setje opp budsjett, økonomiplan etter gjeldande reglar.

Kommunedirektøren finn ikkje at kommunestyrevedtak 021/24 er i strid med §14-5. Endring i kostnader frå budsjetthandsaming tidspunktet til vedtaket (021/24) kan såleis ikkje være «vesentleg» når ikkje kommunestyret sjølv fann å endre budsjettet. Kommunen sitt økonomireglement krev berre at det i samband med tertialrapportane først skal leggjast fram endringa av budsjett (punkt 7.2). I praktisk utøving av løpande budsjettoppfølging er det gitt føring på at det først er ved dette høve budsjettet skal regulerast. Ein må også kunne forstå dette dit at kommunestyret ynskjer å samle endringspostar til ei slik sak.

Kommunedirektøren meiner at kommunestyre bør vurdere justering av økonomireglementet. Det er fleire eksempel på at økonomiplan og årsbudsjett ikkje er teke opp til ny vurdering sjølv om kommunestyre har gjort vedtak som bind ressursar eller ikkje har inndekning for nye/endra drift/investeringstiltak. Kjøkkensaka som vart handsama i juni 2023, og vedtak om utsending av anbod på Skram Skule i mai 2023, er døme på dette.

Kommunedirektøren har også fremja saker med økonomiske utfordringar, og med vedtak om å jobbe vidare med problemområde, fram mot budsjettrevisjon eller årsbudsjett. Også her er det ei balanse mellom å formidle at ein jobbar med konkretisering av vedtak. Det være seg gjennomføring av omstillingstiltak, endringar m.v. opp mot krav til regulering av budsjett løpande. I praksis er det også vanskeleg å finne andre praktiske løysingar på endring av årsbudsjettet for ein stor organisasjon som Kinn kommune, anna enn ved tertialrapportane eller årsbudsjettet.

Økonomiske konsekvensar:

Aktuelle lover, forskrifter, kjelder:

Behandling i Kommunestyret 09.04.2024:

Punktvis røysting:

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak punkt 1. vedteke mot 12 røyster (8 Ap, 2 Krf, 2 V Eliasson og Nødseth).

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak punkt 2. samrøystes vedteke.

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak punkt 3. vedteke mot 6 røyster (4 Rødt) og 2 Frp, Holme og Eikås).

KOST- 053/24 Vedtak:

1. Kommunestyret legg til grunn at vedtak i sak 021/24, punkt 1-3, er lovleg fatta med grunngjeving slik det går fram av saka.
2. Vedtaket vert oversendt til Statsforvaltaren til lovlegkontroll.
3. Kommunestyret ber om revisjon av økonomireglement for å definere og presisere Kinn kommune si forståing av kommunelova sine lovheimlar om økonomistyring.

Vedlegg i saken:

Lovlegkontroll - kommunestyresak 021/24