



Askøy kommune
Klampavikvegen 1
5300 KLEPPESTØ

Saksbehandlar, innvalstelefon
Håvard Rød, 5557 2143

Lovlegkontroll - sak PS 140/18 i Askøy kommunestyre - Budsjett 2019 og Økonomiplan 2019 - 2022

Fylkesmannen viser til brev frå kommunen av 11.januar d.å.

Vedtak

Askøy kommunestyre sitt vedtak om budsjett 2019 er lovleg.
Askøy kommunestyre sitt vedtak om økonomiplan 2019 - 2022 er ulovleg.

Bakgrunnen for saka

Askøy kommunestyre har i møte 13.desember 2018 gjort vedtak i sak PS 140/18 Budsjett 2019 og Økonomiplan 2019 - 2022. Vedtaket inneber fleire endringar i høve til rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan, og i høve til innstillinga frå formannskapet. Det er blant anna gjort vedtak om å ta bort eigedomsskatten, både på eigedom og næring.

Innkomen eigedomsskatt i 2017 var kr 51,4 mill. og for 2018 om lag kr 54,9 mill. I framlegget til budsjett og økonomiplan var det innarbeidd årleg eigedomsskatt aukande frå om lag kr 55,1 mill. i 2019 til om lag kr 58,3 mill. i 2022. I framlegget for 2019 var eigedomsskatt vidareført frå 2018 med to promille av skattetakst på bustader og næring.

Kommunen har motteke krav om lovlegkontroll frå kommunestyrerepresentantane Miriam Haavik (Ap), Bård Espelid (Askøylisten), Rafael Cobo Garrido (SV), Inge Abrahamsen (Rødt) og Thomas Remme (MDG) til kommunestyret sitt vedtak om budsjett og økonomiplan. Kravet er lagt fram i brev av 21. desember 2018, i samsvar med kommunelova § 59 og innan tidsfristen på tre veker.

Kommunestyret handsama kravet om lovlegkontroll i møte 10. januar d.å. Kommunestyret gjorde vedtak om at det opphavlege vedtaket om budsjett og økonomiplan skal stå ved lag. Kommunestyret sitt opphavlege vedtak om budsjett og økonomiplan er difor lagt fram for Fylkesmannen for lovlegkontroll.

Krav om lovlegkontroll

Kravet om lovlegkontroll er lagt fram i brev av 21. desember 2018 frå dei fem kommunestyrerepresentantane som har bedd om lovlegkontroll.



I kravet om lovlegkontroll er det hevda at vedteke årsbudsjett og økonomiplan ikkje er basert på realisme og utforma med tilstrekkeleg varsemd. Det er vist til at den generelle inndekkinga er så uvisst at vedtaka må bli vurdert å vere i strid med kommunelova §§ 44 nr. 3 og 46 nr. 3. Representantane meiner at vedtaka må bli kjent ugyldige og oppheva i medhald av kommunelova § 59.

Representantane som har sett fram kravet om lovlegkontroll, viser til følgjande hovudpunkt som dei meiner er i strid med kommunelova § 44 nr. 3 og § 46 nr. 3:

1. Skatt på inntekt og formue

Den vedtekne økonomiplanen legg opp til ein sterkare vekst i talet på innbyggjarar enn det rådmannen gjer i sitt framlegg. Det er budsjettert med auka skatteinngang på kr 6 mill. for år 2020, kr 12 mill. for år 2021 og kr 18 mill. for år 2022.

Det er vist til at rådmannen sine framskrivingar av befolkningsvekst er baserte på det som realistisk kan påreknast og dei er oppdaterte på grunnlag av dei siste prognosane frå Hordaland fylkeskommune. Representantane viser til at det ikkje er grunnleggjande kvifor kommunen skal få ein større vekst i folketalet, og derav større skattevekst, enn det som følgjer av dei siste prognosane.

Representantane viser til at det i vedteke budsjett ikkje er teke høgde for auka utgifter knytte til ein eventuell større vekst i folketalet. Fleire innbyggjarar har også ei kostnadsside både gjennom infrastruktur og tenester.

Representantane meiner at grunnlaget for pårekna meirinntekter i økonomiplanperioden ikkje er tilstrekkeleg grunnleggjande eller sannsynleggjort. Meirinntektene blir difor vurderte som lite realistiske.

2. Kjøp av enkelteigedomar / sal av kommunale eigedomar

I den vedtekne økonomiplanen er inndekkinga i stor grad avhengig av sal av kommunale eigedomar. Kommunen må selje eigedomar for til saman kr 253 mill. i ein fireårsperiode, av dette kr 83 mill. i 2020 og kr 161 mill. i 2021.

Representantane viser til at det vil vere stor uvisse om det er realistisk å oppnå dei salsinntektene som her er lagt til grunn. Sal av eigedomar til ein pris som er etter føresetnadene, vil vera avgjerande for å kunne redusere lånegjelda og derav finansutgiftene i tilstrekkeleg grad.

3. Havbruksfondsmidlar

I den vedtekne økonomiplanen er det lagt opp til ei inntekt frå Havbruksfondet på kr 3 mill. i 2020 og det same i 2022. Representantane viser til at ei forskottering av frie inntekter frå Havbruksfondet må bli vurdert å vera uvisst. Det er stor uvisse knytt til desse inntektene til kommunane i åra framover.

4. Endring pensjonskasse / reforhandling frå Storebrand

I vedteken økonomiplan er det budsjettert med ei betydeleg innsparing på å skifte pensjonskasse frå Storebrand. Det er lagt til grunn ei innsparing på kr 7,5 mill. årleg frå 2020 og ut økonomiplanperioden. Representantane viser til at denne innsparinga knytt til den kommunale tenestepensjonen er svært uvisst og ikkje basert på ei saksutgreiing eller eit alternativt tilbod. Det blir vist til at ei innsparing av dette omfang er optimistisk.



5. Stab/levekår/oppvekst/teknisk

Representantane viser til at det i vedteke budsjett og økonomiplan er lagt inn betydelege utgiftsreduksjonar gjennom ulike effektiviseringstiltak.

Representantane viser til at effektiviseringstiltaka vil kunne gi så betydelege reduksjonar i tenestetilbodet at dette vil vere i strid med lovpålagde tenester. Delar av kommunen si verksemd kan bli påverka negativt ved at funksjonar og posisjonar blir ståande utan tilsetjing. Det er vist til at dette kan medføre utgifter for å oppretthalde lovpålagde tenester og nødvendige funksjonar, noko som det ikkje er teke høgde for i vedteke budsjett og økonomiplan.

6. Fagavdeling areal og samfunn. «Effektivisering byggesak»

Representantane viser til at det i vedteke budsjett og økonomiplan er lagt til grunn ein utgiftsreduksjon på Fagavdeling Areal og samfunn - «Effektivisering byggesak» - med kr 1 mill. årleg frå 2019 og ut økonomiplanperioden.

Det er vist til at Byggesak i Askøy kommune er fullfinansiert etter sjølvkostprinsippet. Eventuelle effektiviseringar må koma innbyggjarane til gode gjennom lågare byggesaksavgifter eller betre tenester innafør fagområdet. Gebyra kan ikkje vera høgare enn dei nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker, jf. plan- og bygningslova § 33 - 1.

Rådmannen har i sitt notat av 8. januar d.å. kommentert dette punktet. Rådmannen viser til at det ikkje er høve til å overføra midlar frå eit sjølvkostområde til anna drift. Beløp nemnde som effektivisering byggesak må bli dekt inn på annan måte.

7. Representantane som har sett fram kravet om lovlegkontroll, sin samla konklusjon

Representantane meiner at det er fleire punkt i vedteken budsjett- og økonomiplan som er urealistiske og i strid med kommunelova §§ 46 nr. 3 og 44 nr. 3. Det er vist til at inndekkinga er uviss og ikkje i tilstrekkeleg grad sannsynleggjort. Reduserte utgifter og effektiviseringar lagt til grunn i vedtaket er ifølgje representantane ikkje i samsvar med realismekrava i kommunelova.

Representantane ber om at vedtaka gjort i kommunestyresak PS 140/18 Budsjett 2019 og økonomiplan 2019 - 2022 blir kjende ulovlege og oppheva. Dette er særleg basert på ei heilskapleg vurdering, sjølv om representantane meiner at kvart punkt i seg sjølv er eit brot på kommunelova.

Notat frå rådmannen

Rådmannen i kommunen har i notat av 8. januar d.å. gitt kommentarar til kommunestyret sitt vedtak om budsjett og økonomiplan. Kommentaraner er gitt på bakgrunn av kravet om lovlegkontroll. I notatet er det gjort greie for konsekvensane av kommunestyret sitt vedtak. Det er utarbeidd reviderte hovudoversyn for driftsbudsjett og investeringsbudsjett for økonomiplanperioden 2019 - 2022, i samsvar med kommunestyret sitt vedtak.

I notatet frå rådmannen er det vist til at budsjettskjema 1 A og 1 B syner at det er budsjettert med eit driftsresultat som er tilstrekkeleg stort til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetjingar, og det er synleggjort dekning for utgifter og oppgåver i økonomiplanperioden.

Det er i notatet vist til at kommunestyrevedtaket inneber bruk av disposisjonsfond med kr 44,2 mill. i 2019, kr 20,9 mill. i 2020 og kr 6,0 mill. i 2021. Netto bruk av disposisjonsfond i vedteke budsjett 2019 er kr 30,4 mill. (etter budsjettert avsetjing).



I notatet er det vist samla trekk fordelt på kommunalavdelingane, basert på vedtaket i kommunestyret og liste over endringsframlegg som vart lagt fram i kommunestyremøtet. Dette omfattar levekår, oppvekst, teknisk, areal og samfunn samt stab.

Rådmannen viser til at det er vedteke samla trekk på sjølvkostområdet med kr 13,2 mill. Dette området består av brann - feiing, vatn og avlaup, og dessutan byggjesak og plan. Rådmannen viser til at det ikkje er høve til å overføra midlar frå sjølvkostområdet til anna drift.

Rådmannen viser til at det vil bli svært krevjande å gjennomføra utgiftsreduksjonar slik vedtaket legg til grunn. Det vil venteleg føra til redusert tenestetilbod eller auka underskot og meir bruk av fond. Tiltaka som blir sette i verk i 2019 vil i hovudsak ikkje gi heilårseffekt. For å oppnå budsjettbalanse i 2019 må det truleg bli sett i verk fleire tiltak eller auka bruk av fond.

Fylkesmannen si vurdering

Det følgjer av kommunelova § 59 første ledd første punktum:

«Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ (.....) til kontroll av avgjørelsens lovlighet».

Kravet må vere sett fram innan tre veker etter at avgjerda er gjort, jf. forskrift om tidsfrist for krav om lovlegkontroll § 1.

Det som skal kontrollerast er «avgjørelsens lovlighet». I fjerde ledd i kommunelova § 59 er det presisert slik:

«Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen

- a. er innholdsmessig lovlig,*
- b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og*
- c. er blitt til på lovlig måte.*

Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig».

Departementet si fullmakt er for kommunale avgjerder i all hovudsak delegert til Fylkesmannen.

Det aktuelle kravet er sett fram av minst tre kommunestyrerepresentantar, saka gjeld avgjerd, kravet er framsett rettidig og avgjerd er fatta at det organet som har mynde til å fatta slike vedtak. Fylkesmannen finn at desse krava er oppfylte. Det er heller ikkje omstridt.

Det spørsmålet saka reiser, er om avgjerda er innholdsmessig lovleg.

Kommunelova sitt krav til realisme og balanse for årsbudsjettet går fram av § 46 nr. 3 og nr. 6. Kommunelova sitt krav til realisme og balanse for økonomiplanen går fram av § 44 nr. 3 og nr. 4.

Budsjett 2019 og økonomiplan 2019 - 2022 for Askøy kommune er handsama av kommunestyret i ei sak, vedteke i møte 13. desember 2018. Den delen av saka som omfattar budsjett 2019, er vedteken i medhald av kommunelova § 45. Den delen av saka som omfattar økonomiplan 2019 – 2022, er vedteken i medhald av kommunelova § 44.



Vi vil difor sjå på kommunestyret si handsaming av saka som to sjølvstendige avgjerder, det vil seie ei avgjerd for budsjett 2019 og ei avgjerd for økonomiplan 2019 - 2022.

Kommunestyret har gjort vedtak om å ta bort eigedomsskatten frå og med i år. Eigedomsskatten i 2017 var kr 51,4 mill. og i 2018 om lag kr 54,9 mill. Vedtaket inneber bruk av disposisjonsfond med kr 44,2 mill. i 2019 (netto bruk i budsjettet er kr 30,4 mill.) og ytterlegare bruk kr 20,9 mill. i 2020.

Fylkesmannen si vurdering er at det vil bli svært vanskeleg og krevjande å dekkja inn eit så stort inntektsbortfall som eigedomsskatten utgjør og oppfylla krava til balanse og realisme i budsjett og økonomiplan. Dette må bli sett i lys av at kommunen både har eit lågt ordinært skattenivå og eit høgt gjeldsnivå. Det vil vere ein stor risiko for at kommunen sine lovpålagde tenester til innbyggjarane ikkje i tilstrekkeleg grad vil bli oppfylte.

Innsparingstiltaka vil for ein stor del ikkje kunne gi heilårseffekt i år. Auka bruk av disposisjonsfondet, utover det som er lagt til grunn i vedtaket, er sannsynleg allereie i år. Vår vurdering er at både budsjett 2019 og økonomiplan 2019 - 2022 i stor grad er avhengig av bruk av disposisjonsfond for at det skal vere realistisk å oppnå årleg balanse.

Kommunen hadde ved utgangen av 2017 eit disposisjonsfond på om lag kr 100,4 mill. Pårekna disposisjonsfond ved utgangen av 2018 er om lag kr 125 mill.

Kravstillarane viser til at det i vedteke budsjett og økonomiplan er lagt inn ei innsparing som effektivisering byggjesak på kr ein million årleg. Kravstillarane legg til grunn at eventuelle innsparingar på byggjesak skal kome innbyggjarane til gode gjennom lågare byggjesaksavgifter eller betre tenester innafør fagområdet. Gebyra kan ikkje vere høgare enn dei nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker, jf. plan- og bygningslova § 33-1.

Fylkesmannen er samd og vil be kommunen justera budsjett og økonomiplan i samsvar med dette.

a) Budsjett 2019

For budsjett 2019 er det i kommunestyrevedtaket lagt opp til bruk av disposisjonsfond med kr 44,2 mill. Netto bruk av disposisjonsfond i vedteke budsjett 2019 er kr 30,4 mill. (etter budsjettert avsetjing). Det er sannsynleg at den faktiske bruken av disposisjonsfondet i 2019 vil bli vesentleg større enn dette. Det er likevel sannsynleg at samla bruk av disposisjonsfondet i år vil bli mindre enn det er midlar på fondet ved utgangen av 2018, som pårekna er om lag kr 125 mill., slik at pårekna driftsunderskot i år kan bli dekt med bruk av fondet i 2019.

Vi ser det med andre ord som sannsynleg at kommunen vil ha tilstrekkeleg stort disposisjonsfond i år til å dekkja pårekna netto driftsunderskot i 2019.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at Askøy kommunestyre sitt vedtak om budsjett 2019 etter vår meining er lovleg. Det er då ikkje grunnlag for å oppheva det vedtaket som omfattar budsjett 2019.

b) Økonomiplan 2019 - 2022



Vår vurdering er som nemnd at både budsjett 2019 og økonomiplan 2019 - 2022 i stor grad er avhengig av bruk av disposisjonsfond for at det skal vere realistisk å oppnå årleg balanse. Dette er basert på noverande økonomiske situasjon og det som er kjent no.

Det må takast omsyn til at bruk av disposisjonsfond vil gi kommunen mindre finansavkastning, som følgje av mindre fondsmidlar, seinare i økonomiplanperioden. Mindre finansavkastning av desse fondsmidlane er ikkje innarbeidd i vedteke økonomiplan.

Vi ser det som umogleg for kommunen å dekkja inn det store inntektsbortfallet knytt til eigedomsskatten, både i vedteke budsjett og økonomiplan, utan i stor grad å bruka av disposisjonsfond. Dersom kommunen skal kunne dekkja inn dette inntektsbortfallet, vil det i stor grad svekka lovpålagde kommunale tenester. Dette er vurdert i lys av kommunen sine økonomiske utfordringar, både låge skatteinntekter og høgt gjeldsnivå m.m.

Det er sannsynleg at kommunen i siste del av økonomiplanperioden, år 2021 - 2022, ikkje lenger vil ha tilstrekkeleg med midlar på disposisjonsfondet til å dekkja pårekna driftsunderskot. Pårekna og sannsynleg bruk av disposisjonsfondet i 2019 og 2020 vil vere så stor at det ikkje er tilstrekkeleg driftsreserve i dei to siste åra i økonomiplanen, det vil seie i 2021 og 2022, til å dekkja pårekna netto driftsunderskot.

Vår vurdering er difor at vedteke økonomiplan er i strid med kommunelova § 44 nr. 3 sitt krav til realisme.

Vi vil presisera at vår vurdering er basert på ei heilskapleg vurdering om pårekna inntekter og utgifter i tida framover. Det er gjort ei samla vurdering av dei tilhøva som representantane viser til. Vurderinga er ikkje basert på eit særskilt punkt åleine.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at Askøy kommunestyre sitt vedtak om økonomiplan 2019 - 2022 etter vår meining er ulovleg. Det er difor grunnlag for å oppheva det vedtaket som omfattar økonomiplan 2019 - 2022.

c) Fylkesmannen si tilråding

Kommunane sitt disposisjonsfond bør vera 8 - 10 prosent av brutto driftsinntekter. Dette er den tilrådinga som vi gir kommunane. Det er nødvendig å ha eit disposisjonsfond av denne storleik for å ha tilstrekkeleg driftsreserve.

Fylkesmannen skreiv følgjande i brev av 12. mars 2018 til kommunen om budsjett 2018:
»Kommunen sitt disposisjonsfond er auka frå kr 36,0 mill. ved utgangen av 2016 til kr 100,4 mill. ved utgangen av 2017» og « Disposisjonsfondet bør framleis styrkast slik at driftsreserven kan bli tilstrekkeleg stor».

«Kommunen sitt disposisjonsfond er styrka vesentleg samanlikna med tidlegare. Disposisjonsfondet er likevel framleis lågare enn det nivået vi vil tilrå. Når disposisjonsfondet er blitt tilstrekkeleg stort, bør kommunen auka driftsfinansieringa av investeringane». Sitat slutt.

Fylkesmannen si vurdering er at vedteke budsjett og økonomiplan inneber at kommunen sitt disposisjonsfond vil bli vesentleg lågare enn det som er forsvarleg, jf. tilrådd nivå. Dette vil skje allereie i løpet av 2019, med ei ytterlegare forverring neste år.



Fylkesmannen har ikkje oppheva budsjettet for 2019, men vi vil likevel tilrå justeringar for 2019. Dette året må, som første året i økonomiplanperioden, bli sett i samanheng med økonomiplanen. 2019 er grunnlaget for dei neste åra i økonomiplanperioden. Dei vedtaka som kommunen gjer for 2019, vil bli avgjerande for heile økonomiplanperioden. Fylkesmannen rår difor kommunen til å gjera justeringar i budsjettet for 2019, både av omsyn til utviklinga i dette året og som grunnlag for utviklinga i dei neste åra.

Ny økonomiplan må vera i balanse og realistisk. Planen må vere slik at disposisjonsfondet blir på eit forsvarleg nivå i åra framover. Dette er viktig for at kommunen skal ha økonomisk driftsreserve og handlefridom over tid.

Sjølv om kommunen ikkje no blir registrert på grunnlag av kommunelova § 60 (ROBEK), vil slik registrering bli eit sannsynleg resultat innan nokre få år dersom ikkje budsjett og økonomiplan oppfyller krava til balanse og realisme. Pårekna faktisk bruk av disposisjonsfondet, som eit resultat av vedteke budsjett og økonomiplan, vil føra til at ei registrering er sannsynleg om nokon få år. Dette vil føra til liten økonomisk handlefridom for kommunen.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid
assisterande fylkesmann

Anne Kristin Eitungjerde
seksjonsleiar

Dokumentet er elektronisk godkjent