



Kommunal- og
distriktsdepartementet

Veileder

Statsforvalterens kontroll med kommuner i ROBEK og veiledning av kommuner i økonomisk ubalanse





Innhold

1	Innledning.....	7
1.1	Om veilederen	7
1.2	Kort om ROBEK-ordningen	8
1.2.1	Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).....	8
1.2.2	Budsjettkontroll og lånegodkjenning. Statsforvalterens plikter	8
1.2.3	Forlenget inndeckningstid	8
1.2.4	Tiltaksplan. Kommunens plikter	9
2	Regelverket og prosedyrer for inn- og utmelding etter kommuneloven § 28-1	11
2.1	Statsforvalterens delegerte myndighet	11
2.2	Registrering i ROBEK og prosedyre for innmelding	11
2.2.1	Kontrollen av om en kommune skal meldes inn i ROBEK – frister	11
2.2.2	Melding om innmelding i ROBEK	12
2.2.3	Registrering etter flere kriterier	12
2.3	Vilkårene for innmelding	13
2.4	Hvilket vedtak som er grunnlag for innmelding i ROBEK	13
2.4.1	Opprinnelig vedtak og vedtak om endring av årsbudsjett	13
2.4.2	Opphevelse eller endring av et opprinnelig vedtak som oppfyller vilkårene for innmelding i ROBEK.....	14
2.4.3	Opphevelse av et opprinnelig vedtak som ikke oppfyller vilkårene for innmelding i ROBEK	14
2.5	Nærmere om kriteriene for innmelding – § 28-1 første ledd	15
2.5.1	Bokstav a og b – merforbruk i årsbudsjett og økonomiplan	15
2.5.2	Ufordelte innsparingskrav	15
2.5.3	Bokstav c – inndeckning av merforbruk utover to år	16
2.5.4	Bokstav d – merforbruk større enn tre prosent av inntektene	16
2.5.5	Bokstav e og f – vedtak etter at fristene er utløpt.....	16
2.5.6	Bokstav g – vedtak etter at fristene er utløpt	17
2.6	Departementets hjemmel til å unnlate å melde en kommune inn i ROBEK	17
2.6.1	Vilkåret i § 28-1 andre ledd	17
2.6.2	Nærmere om saksgangen og statsforvalterens rolle	18
2.7	Utmelding fra ROBEK.....	19
2.7.1	Kontrollen av om en kommune skal meldes ut fra ROBEK – frister	19
2.7.2	Melding om utmelding fra ROBEK	19
2.8	Objektive vilkår for utmelding – innholdet i kontrollen	20
2.9	Hvilket vedtak som er grunnlag for utmelding fra ROBEK	20

2.10	Om kriteriene for utmelding	20
2.10.1	Årsbudsjettet er vedtatt i balanse	20
2.10.2	Økonomiplan i balanse	21
2.10.3	Merforbruk er dekket inn	21
2.10.4	Økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap er vedtatt innen frist..	22
3	Lovlighetskontroll av årsbudsjettet etter kommuneloven § 28-3	24
3.1	Plikten til å gjennomføre lovlighetskontroll av årsbudsjettet	24
3.1.1	Innledning	24
3.1.2	Lovlighetskontroll av inneværende års budsjett. Frister	24
3.1.3	Lovlighetskontroll av årsbudsjettet før utmelding	25
3.2	Innholdet i lovlighetskontrollen etter § 28-3	25
3.3	Virkninger av lovlighetskontrollen	27
3.3.1	Iverksettelse av vedtaket om årsbudsjett	27
3.3.2	Ugyldighet og opphevelse av vedtak – prosess og frister	27
3.3.3	Feil som leder til ugyldighet og opphevelse av vedtak	27
3.3.4	Statsforvalterens avgjørelse er endelig	28
3.4	Forholdet mellom lovlighetskontroll etter § 27-1 og § 28-3	28
3.4.1	Krav om lovlighetskontroll	28
3.4.2	Lovlighetskontroll etter statsforvalterens eget initiativ	29
3.5	Forholdet mellom statsforvalteren og kommunens revisor	30
4	Nærmere om lovlighetskontrollen av årsbudsjettets innhold	31
4.1	Forhold som skal kontrolleres	31
4.1.1	Hovedpunkter ved kontrollen av innholdet i årsbudsjettet	31
4.1.2	Kontroll av revidert budsjett	31
4.2	Kravet om budsjettbalanse og kontrollen av dette	32
4.3	Realismekravet	34
4.3.1	Generelt om realismekravet og kontroll av dette	34
4.3.2	Grunnlaget for kontrollen	35
4.4	Nærmere om kontroll av realismekravet – postene i årsbudsjettet	36
4.4.1	Vesentlige inntektsposter	36
4.4.2	Vesentlige utgiftsposter/bevilgninger	38
4.5	Andre forhold som kan være gjenstand for nærmere kontroll	39
5	Godkjenning av låneopptak og langsiktige leieavtaler etter kommuneloven § 28-3	40
5.1	Plikten til å foreta godkjenning av vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler	40
5.1.1	Innledning	40
5.1.2	Hvilke vedtak som skal godkjennes og virkninger av kravet om godkjenning	41

5.1.3	Godkjenning det året kommunen blir meldt inn i ROBEK	42
5.1.4	Godkjenning i årene etter innmeldingsåret	42
5.1.5	Godkjenning ved utmelding	43
5.1.6	Klage på statsforvalteren vedtak.....	43
5.1.7	Spørsmål om statsforvalteren kan gi vurderinger på forhånd	43
5.2	Øvre ramme for låneopptak – vurderingsmomenter	44
5.3	Vilkår for bruk av lånerammen – vurderingsmomenter	46
5.4	Godkjenning av driftskreditt og likviditetslån	47
5.5	Godkjenning av låneopptak i IKS	48
6	Regelverket og prosedyrer for godkjenning av vedtak om forlenget inndekningstid etter kommuneloven § 14-11	50
6.1	Unntaksvis adgang til forlenget inndekningstid	50
6.2	Vilkåret for forlenget inndekningstid	51
6.3	Krav til vedtak og begrunnelse	52
6.4	Nærmere om saksgangen og statsforvalterens oppgaver	52
7	Sentrale temaer i veiledningen av kommuner som er i ROBEK, eller som står i fare for å bli meldt inn i ROBEK	55
7.1	Innledning	55
7.2	Kjennetegn ved kommuner som lykkes med god styring	55
7.3	Nødvendige grep for å komme i økonomisk balanse.....	57
7.4	Utfordringsbildet og situasjonsforståelsen	58
7.4.1	Det økonomiske utfordringsbildet – utgangspunktet for veiledningen	58
7.4.2	Kunnskapsbasert dialog med kommunene	59
7.4.3	Kommunens forståelse av den økonomiske situasjonen. Samspill mellom politikk og administrasjon.	59
7.4.4	Statsforvalterens bidrag til forventningsavklaring.....	59
7.4.5	Statsforvalterens regionale perspektiv	60
7.4.6	Skjønnstilskudd	60
7.5	God planlegging og gode styringsdokumenter	61
7.5.1	Kommunens planverk er kommunens styringsverktøy	61
7.5.2	Befolkningsprognoser	62
7.5.3	Finansielle måltall og oppfølging av disse	62
7.5.4	Investeringer. Renter, avdrag og driftskonsekvenser	63
7.5.5	Tiltaksplan	63
7.6	God oppfølging gjennom året	65
7.6.1	Oppfølging av årsbudsjettet og rapporteringen gjennom året.....	65
7.6.2	Årsregnskapet – vedtak om inndekning av merforbruk og budsjettrevisjon	66



1 Innledning

1.1 Om veilederen

Temaet for denne veilederen er statsforvalterenes oppfølging av kommuner som er i ROBEK (register om betinget godkjenning og kontroll). Dette er kommuner som er i økonomisk ubalanse, eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder.

Kommuneloven § 28-1 og § 28-5 gir regler om inn- og utmelding av kommuner i ROBEK. I denne veilederen (del 1) orienterer departementet om hvordan statsforvalteren skal praktisere disse reglene. Veilederen omfatter og viderefører retningslinjene som departementet tidligere har gitt til statsforvalteren i brev av 3. januar 2024. Det er ikke gjort endringer i disse retningslinjene, men denne veilederen erstatter nevnte brev.

Statsforvalteren skal i henhold til kommuneloven § 28-3 kontrollere lovligheten av vedtak om årsbudsjett, og godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler truffet av kommuner i ROBEK. Delegeringen av departementets myndighet til statsforvalteren er fastsatt i *forskrift 30. august 2019 nr. 1096*. I denne veilederen (del 2) orienterer departementet om hvordan statsforvalteren skal praktisere disse oppgavene.

Del 3 omhandler praktiseringen av reglene for forlenget inndekningstid, jf. kommuneloven § 14-11.

I del 4 trekker departementet frem flere temaer som er aktuelle for statsforvalteren i dialogen med og veiledningen av kommunene. Denne delen gjelder generelt for statsforvalterenes veiledning om kommuneøkonomi overfor kommunene, og retter seg ikke bare mot oppfølgingen av kommunene i ROBEK.

Hovedmålgruppen for veilederen er statsforvalteren. Samtidig kan veilederen også være nyttig for kommunene og fylkeskommunene. Praktiseringen av reglene gjelder på samme måte for kontroll og oppfølging av fylkeskommuner i ROBEK. Dette håndteres av departementet selv og er ikke delegert til statsforvalteren.

Formålet med veilederen er tredelt. Departementet ønsker for det første å gi en nærmere omtale av kommunelovens regler for kontroll og oppfølging av kommuner i økonomisk ubalanse (ROBEK). For det andre er det et mål å legge til rette for en ensartet praksis i statsforvalterens oppfølging av regelverket. For det tredje er det et mål å legge til rette for at statsforvalteren kan veilede kommuner med økonomiske utfordringer på en måte som bidrar til at kommunene så raskt som mulig kan oppnå økonomisk balanse.



1.2 Kort om ROBEK-ordningen

1.2.1 Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)

ROBEK er et statlig register over kommuner med økonomisk ubalanse og som er underlagt statlig kontroll av årsbudsjettet og godkjenning av låneopptak. Ordningen er regulert i kommuneloven kapittel 28. Formålet med ordningen er å bidra til at kommuner gjenvinner økonomisk balanse. Ordningen gjelder på samme måte for fylkeskommuner.

Kommuner med økonomisk ubalanse føres inn i registeret når kommunen oppfyller vilkårene i kommuneloven § 28-1 første ledd. Kommunen skal meldes inn i ROBEK hvis:

- kommunestyret har vedtatt driftsbudsjettet eller økonomiplanen (driftsdelen) med merforbruk
- kommunen har fått et merforbruk i årsregnskapet som dekkes inn over flere enn to år
- kommunen har fått et oppsamlet merforbruk i årsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektne
- kommunestyret ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor gjeldende frister

Regelverket for innmelding i og utmelding fra ROBEK (§ 28-1 og § 28-5) er omtalt i veilederen del 1 (kapittel 2)

1.2.2 Budsjettkontroll og lånegodkjenning. Statsforvalterens plikter

Kommuner i ROBEK er underlagt statlig kontroll av årsbudsjettet og godkjenning av låneopptak, jf. kommuneloven § 28-3 første til tredje ledd. Dette innebærer at statsforvalteren skal foreta lovlighetskontroll av årsbudsjettet, hvor kontroll med realismen og balansen i budsjettet er sentralt. Statsforvalteren skal også godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler. Statsforvalteren har fullmakt til å nekte godkjenning. Godkjenningsordningen begrenser kommunens handlefrihet når det gjelder låneopptak og dermed muligheten for å foreta investeringer. Dette skal bidra til at kommunens låneopptak er økonomisk forsvarlig og at kommunen skal gjenvinne økonomisk balanse.

Regelverket for statsforvalterens lovlighetskontroll av årsbudsjettet og godkjenning av låneopptak er omtalt i veilederen del 2 (kapittel 3 til 5).

1.2.3 Forlenget inndekningstid

Kommuneloven stiller krav om at kommuner skal dekke inn merforbruk senest fire år etter at det oppsto, jf. § 14-11 andre ledd første punktum. Loven gir samtidig en begrenset mulighet for at kommuner forutsatt departementets godkjenning, kan ha en inndekningsplan som er lengre enn fire år, jf. kommuneloven § 14-11 andre ledd andre punktum. I praksis gjelder bestemmelsen kun for kommuner i ROBEK. Vilåret for å benytte denne adgangen er at de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn et merforbruk innen fire år vil bli uforholdsmessig store. Terskelen for forlenget inndekningstid ligger høyt.



Myndigheten til å godkjenne vedtak om forlenget inndekning ligger hos departementet og er ikke delegert til statsforvalteren. Statsforvalteren har en veiledningsrolle overfor kommunen, og skal gi sine anbefalinger til departementet før departementet behandler slike saker.

Dette er omtalt i veilederen del 3 (kapittel 6).

1.2.4 Tiltaksplan. Kommunens plikter

Kommunestyret i ROBEK-kommuner har en plikt til å fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse, jf. kommuneloven § 28-4 andre ledd. Tiltaksplanen skal bidra til å styrke kommunens egen styring og bidra til at nødvendige endringer blir gjennomført. Tiltaksplanen skal omfatte både innsparings- og omprioriteringstiltakene som må innarbeides i økonomiplanen og årsbudsjettet (budsjetttiltak), og tiltak for å få kontroll med den løpende ressursbruken mv. (bedre systemer og rutiner for økonomistyringen).

Kommuneloven § 28-4 tredje ledd gir frister for å fastsette tiltaksplanen. Formålet med fristene er at kommunens arbeid med å utarbeide tiltak for å få kontroll på økonomien ikke utsettes.

For kommuner som blir meldt inn i ROBEK som følge av at økonomiplanen eller årsbudsjettet er vedtatt med merforbruk, noe som vanligvis skjer på nyåret, skal kommunestyret fastsette tiltaksplanen senest 30. juni i det året kommunen blir meldt inn. Den samme fristen gjelder for kommuner som blir meldt inn i ROBEK fordi fristen for å vedta økonomiplanen eller årsbudsjettet ikke er overholdt. Fristen sammenfaller med perioden det er naturlig å revidere inneværende års budsjett.

For kommuner som blir meldt inn i ROBEK som følge av at driftsregnskapet viser merforbruk, noe som vanligvis skjer på sensommeren, skal kommunestyret fastsette tiltaksplanen senest 31. desember i det året kommunen blir meldt inn. Fristen sammenfaller med fristen for å vedta kommende års økonomiplan og økonomiplan. Den samme fristen gjelder for kommuner som blir meldt inn i ROBEK fordi fristen for å vedta årsregnskapet ikke er overholdt.

Tiltaksplanen skal sendes til statsforvalteren til orientering.

Statsforvalterens veiledningsrolle overfor ROBEK-kommunene omfatter også veiledning om tiltaksplanen. Dette omtales i veilederen del 4 (kapittel 7).



Del 1

ROBEK – innmelding og utmelding



2 Regelverket og prosedyrer for inn- og utmelding etter kommuneloven § 28-1

2.1 Statsforvalterens delegerte myndighet

Statsforvalteren skal føre kontroll med om kommuner skal meldes inn eller ut av ROBEK etter henholdsvis kommuneloven § 28-1 første ledd og § 28-5.

For kommuner som er registrert i ROBEK, skal statsforvalteren føre lovlighetskontroll av årsbudsjettet og godkjenne låneopptak og langsiktige leieavtaler etter kommuneloven § 28-3 første og andre ledd.

I tilfeller der det er avgitt en revisjonsberetning med negativ konklusjon om årsregnskapet, og årsregnskapet ikke er endret for å rette opp det som er grunnlaget for denne konklusjonen, skal statsforvalteren dessuten føre lovlighetskontroll med vedtaket om årsregnskap etter kommuneloven § 28-6. Denne plikten gjelder også overfor kommuner som ikke er i ROBEK.

Delegeringen av departementets myndighet til statsforvalteren er fastsatt i *forskrift 30. august 2019 nr. 1096*.

2.2 Registrering i ROBEK og prosedyre for innmelding

2.2.1 Kontrollen av om en kommune skal meldes inn i ROBEK – frister

En kommune skal registreres i ROBEK dersom ett eller flere av de forholdene som er nevnt i § 28-1 første ledd, har inntruffet. Vilkårene for registrering av en kommune i ROBEK er omtalt i punktene 2.3, 2.4 og 2.5.

Registreringen i ROBEK gjøres på grunnlag av kommunens vedtak om årsbudsjett, økonomiplan og årsregnskap. Kommunen skal sende økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet til statsforvalteren snarest mulig og senest 30 dager etter vedtaket, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 5-16.¹

Statsforvalterens kontroll med om en kommune skal meldes inn på grunnlag av vedtaket om årsbudsjett eller økonomiplan, skal normalt foretas innen utgangen av februar. Dette gjelder også dersom vedtaket om årsbudsjett eller økonomiplan ikke er oversendt fra kommunen til statsforvalteren innen utgangen av januar. Dersom vedtaket ikke er oversendt, skal statsforvalteren likevel foreta kontrollen på grunnlag av saksdokumentene til kommunestyremøtet og møteprotokollen. Ved behov må statsforvalteren hente inn ytterligere opplysninger fra kommunen.

¹ Forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

Kontrollen av om en kommune skal meldes inn på grunnlag av manglende vedtak om årsbudsjett eller økonomiplan før årsskiftet, skal normalt foretas innen utgangen av januar.

Kontrollen av om en kommune skal meldes inn på grunnlag av vedtaket om årsregnskap skal normalt foretas innen utgangen av august. Dette gjelder også dersom vedtaket om årsregnskap ikke er oversendt fra kommunen til statsforvalteren innen utgangen av juli. Dersom vedtaket ikke er oversendt, skal statsforvalteren foreta kontrollen på grunnlag av saksdokumentene til kommunestyremøtet og møteprotokollen. Ved behov må statsforvalteren hente inn ytterligere opplysninger fra kommunen.

Kontrollen av om en kommune skal meldes inn i ROBESK på grunnlag av at årsregnskapet ikke er vedtatt innen fristen, skal normalt foretas innen utgangen av august.

2.2.2 Melding om innmelding i ROBESK

Dersom en kommune skal registreres i ROBESK, skal statsforvalteren gi departementet melding om dette. Departementet fører selv kommunen inn i ROBESK.

En kommune regnes først som innmeldt og registrert i ROBESK fra det tidspunktet departementet har ført kommunen opp i ROBESK. Registeret er publisert på departementets [nettsider](#).

Meldingen om at en kommune skal meldes inn i ROBESK, oversendes til departementet i form av et brev og et [registreringsskjema](#). Registreringsskjemaet er tilgjengelig på departementets nettsider.

Meldingen til departementet skal inneholde rettsgrunnlaget for innmeldingen, det vil si hvilket eller hvilke av de forholdene («bokstavene») som er nevnt i § 28-1 første ledd som er årsaken til innmeldingen. Den skal også henvise til det aktuelle vedtaket i kommunen.

Meldingen skal gis til departementet uten unødig opphold etter at statsforvalteren har foretatt kontrollen.

Statsforvalteren skal ikke vente med å sende meldingen om at en kommune skal registreres i ROBESK ut fra en skjønnsmessig vurdering, for eksempel i påvente av at kommunen eventuelt skal bringe budsjettet i balanse eller vedta årsregnskapet. Dersom statsforvalteren mener at det kan foreligge grunner til ikke å registrere kommunen i ROBESK, selv om et av vilkårene for innmelding er oppfylt, må dette behandles etter kommuneloven § 28-1 andre ledd, se punkt 2.6.

2.2.3 Registrering etter flere kriterier

ROBESK-registeret skal inneholde en oversikt over hvilke bestemmelser i § 28-1 første ledd som innmeldingen av hver enkelt kommune er hjemlet i. Selv om en kommune allerede er registrert i ROBESK med hjemmel i én eller flere av bestemmelsene i § 28-1 første ledd, skal det altså likevel registreres i ROBESK hvis det inntrer nye forhold som er nevnt i denne bestemmelsen.

Hvis ett kriterium i § 28-1 første ledd ikke lenger er oppfylt (se punkt 2.8 om utmelding), skal kommunen ikke være registrert i ROBESK med hjemmel i den aktuelle bestemmelsen. Dette gjelder selv om kommunen fortsatt skal være registrert i



ROBEK med hjemmel i én eller flere av de andre bestemmelsene i § 28-1 første ledd.

Statsforvalteren skal gi departementet melding om endringer som nevnt foran ved å bruke [registreringsskjemaet](#) som er tilgjengelig på departementets nettsider. Meldingen skal gis uten unødig opphold, slik at departementet kan oppdatere hva som er rettsgrunnlaget for registreringen.

2.3 Vilåårene for innmelding

Statsforvalterens kontroll med om en kommune oppfyller ett eller flere av vilåårene for innmelding i ROBEK, skal skje på objektivt grunnlag. Det vil si at statsforvalteren kun skal kontrollere om kommunestyrets vedtak om årsbudsjett, økonomiplan eller årsregnskap innebærer at vilåårene i § 28-1 første ledd bokstavene a til g er oppfylt. Dette betyr for eksempel at kontrollen kun skal gå ut på om årsbudsjettet eller økonomiplanen er satt opp med merforbruk («bunnlinjekontroll»), eller om inndekningstiden for merforbruk er flere enn to år.

Statsforvalteren skal kun ta stilling til om kommunestyrets vedtak om årsbudsjett, økonomiplan eller årsregnskap formelt sett medfører at de objektive vilåårene for registrering i ROBEK er oppfylt. Kontrollen av om vilåårene for innmelding er oppfylt skal for eksempel ikke basere seg på skjønnsmessige vurderinger av kommunens økonomiske situasjon, eller vurderinger av om kommunens årsbudsjett, økonomiplan eller inndekningsplan er realistisk. Selv om kommunen anses å ha en god økonomi, skal den altså meldes inn i ROBEK dersom vilåårene for innmelding er oppfylt. Videre skal kommunen meldes inn dersom årsbudsjettet, økonomiplanen eller årsregnskapet ikke er vedtatt innen de fristene som gjelder, eller dersom det er fattet vedtak etter inndelingslova § 16 a. Se likevel punkt 2.6 om departementets adgang etter kommuneloven § 28-1 andre ledd til i visse tilfeller å unnlate innmelding.

Dersom kommunestyrets vedtak om økonomiplan eller årsbudsjett stilles opp på en måte som ikke tilfredsstiller kravene i kommuneloven kapittel 14 eller budsjett- og regnskapsforskriften, kan det i noen tilfeller være nødvendig at statsforvalteren gjør en nærmere vurdering av innholdet i vedtaket for å kunne kontrollere om økonomiplanen eller årsbudsjettet er fastsatt med merforbruk. Også i slike tilfeller skal statsforvalterens vurdering innrettes med sikte på å avklare om vedtaket innebærer ubalanse på bunnlinjen, uten at det går nærmere inn på realismen i inntekter og utgifter.

2.4 Hvilket vedtak som er grunnlag for innmelding i ROBEK

2.4.1 Opprinnelig vedtak og vedtak om endring av årsbudsjett

Statsforvalterens kontroll av om kriteriene for registrering i ROBEK er oppfylt, skal i utgangspunktet baseres på kommunens opprinnelige vedtak om henholdsvis årsbudsjett, økonomiplan eller årsregnskap, og ikke på eventuelle vedtak om justeringer eller endringer som foretas i etterkant. Bestemmelsene i § 28-1 første ledd,



slik de er formulert og ut fra de bakenforliggende hensynene, utelukker likevel ikke at det kan være grunnlag for å registrere en kommune i ROBEK for eksempel ut fra et vedtak om endring i årsbudsjettet. Dette innebærer ikke at statsforvalteren skal etablere en fast ordning for oppfølging og kontroll av slike endringsvedtak med tanke på å avklare om det kan være grunnlag for registrering i ROBEK. Dette bygger på at kommunenes plikt etter § 14-3 femte ledd til å sende økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap til statsforvalteren, ikke omfatter en plikt til å sende vedtak om endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet som foretas i forbindelse med budsjettrevisjoner o.l.

Dersom statsforvalteren unntaksvis blir kjent med at det er grunnlag for å registrere en kommune i ROBEK for eksempel ut fra et vedtak om endring i årsbudsjettet, skal statsforvalteren på vanlig måte gi departementet melding om dette ved å bruke [registreringsskjemaet](#) som er tilgjengelig på departementets nettsider.

2.4.2 Opphevelse eller endring av et opprinnelig vedtak som oppfyller vilkårene for innmelding i ROBEK

Det kan oppstå tilfeller der kommunens opprinnelige vedtak om økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innebærer at ett eller flere av kriteriene for innmelding i ROBEK er oppfylt, samtidig som statsforvalteren med hjemmel i § 27-1 første eller andre ledd gjennomfører en lovlighetskontroll med det aktuelle vedtaket. Også i slike situasjoner skal statsforvalterens kontroll av om kommunen skal registreres i ROBEK, baseres på det opprinnelige vedtaket. Statsforvalteren kan ikke utsette å sende melding om registrering i ROBEK, i påvente av resultatet av lovlighetskontrollen. Statsforvalteren kan heller utsette å sende melding om registrering i ROBEK, i påvente av at kommunen eventuelt skal bringe budsjettet i balanse gjennom å ved å treffe nytt vedtak. Se departementets uttalelse i [brev 1. juni 2022 til Statsforvalteren i Troms og Finnmark](#).

2.4.3 Opphevelse av et opprinnelig vedtak som ikke oppfyller vilkårene for innmelding i ROBEK

Det kan oppstå tilfeller der kommunen har truffet et opprinnelig vedtak om økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap som innebærer at kommunen ikke skal meldes inn i ROBEK, samtidig som statsforvalteren har gjennomført lovlighetskontroll med hjemmel i § 27-1 første eller andre ledd og opphevet vedtaket etter § 27-3 fjerde ledd. For eksempel kan statsforvalteren ha opphevet et vedtak om årsbudsjett som følge av at realismekravet ikke er oppfylt. Et opphevet vedtak er i seg selv ikke grunnlag for innmelding i ROBEK.

Hvis statsforvalteren opphever kommunens vedtak om økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap, plikter kommunen å fatte et nytt vedtak. Statsforvalteren skal da kontrollere det nye vedtaket opp mot kriteriene for registrering i ROBEK etter § 28-1 første ledd. Dersom kommunen ikke fatter nytt vedtak innenfor den fristen som statsforvalteren har fastsatt, skal kommunen registreres i ROBEK etter § 28-1 første ledd bokstav e eller f. Dersom kommunen registreres i ROBEK på grunn av slike nye vedtak (eller manglende vedtak innen fristen), skal statsforvalteren lovlighetskontrollere årsbudsjettet på vanlig måte etter § 28-3.



2.5 Nærmere om kriteriene for innmelding – § 28-1 første ledd

2.5.1 Bokstav a og b – merforbruk i årsbudsjett og økonomiplan

Bestemmelsen i § 28-1 første ledd bokstav a innebærer at en kommune som vedtar et driftsbudsjett med merforbruk, skal meldes inn i ROBEK. Et driftsbudsjett som er vedtatt med ufordelte innsparingskrav medfører også innmelding i ROBEK, se punkt 2.5.2.

Et merforbruk foreligger dersom kommunens bruk av midler ikke har dekning i årets tilgang på midler, jf. § 14-10 første ledd. Dette gjelder også dersom merforbruket skyldes rent formelle eller tekniske feil eller mangler ved vedtaket.

Dersom bunnlinjen i budsjettet ikke viser et merforbruk, er det ikke grunnlag for å registrere kommunen i ROBEK, med mindre budsjettet inneholder ufordelte innsparingskrav, se punkt 2.5.2.

Det samme gjelder for kommuner som vedtar økonomiplanens driftsdel med merforbruk, eller der økonomiplanen er saldert med ufordelte innsparingskrav, jf. § 28-1 første ledd bokstav b.

For økonomiplanen skal hvert enkelt år i økonomiplanen vedtas i balanse. Dersom ett eller flere av årene i økonomiplanen viser et merforbruk, som er «finansiert» med inndekning i et etterfølgende år, vil dette anses som en økonomiplan i ubalanse og være grunnlag for innmelding etter bokstav b, selv om økonomiplanperioden sett under ett er i balanse.

Dersom kommunen vedtar økonomiplanen forut for behandlingen av årsbudsjettet, for eksempel i juni eller august, og det ellers er klart at det første året i økonomiplanen ikke er kommunens årsbudsjett, skal en eventuell ubalanse i det første året i økonomiplanen ikke anses som en ubalanse i årsbudsjettet. Ubalansen vil dermed ikke gi grunnlag for innmelding etter bokstav a, men etter bokstav b.

2.5.2 Ufordelte innsparingskrav

Det foreligger ufordelte innsparingskrav dersom budsjettet eller økonomiplanen er satt opp

- med et innsparingskrav i form av en (teknisk) inntektspost eller en (teknisk) post for reduserte utgifter/bevilgninger
- på en måte som innebærer at innsparingskravet ikke er fordelt på de enkelte budsjettområdene i form av reduksjoner av de ulike bevilgningene etter kommunestyrets prioritering

Det foreligger også ufordelte innsparingskrav dersom et innsparingskrav som nevnt foran er lagt inn midlertidig på ett budsjettområde, og hvor det er klart at kommunestyret på et senere tidspunkt må ta stilling til hvordan innsparingskravet skal fordeles ved å redusere bevilgningen på andre områder.

For nærmere forklaringer av hva som er ufordelte innsparingskrav, se departementets [brev 7. november 2024](#) til kommunene.



2.5.3 Bokstav c – inndekning av merforbruk utover to år

Bestemmelsen i § 28-1 første ledd bokstav c innebærer for det første at en kommune skal meldes inn i ROBEK hvis det under behandlingen av et årsregnskap med merforbruk (et merforbruk i kommunekassens driftsregnskap), vedtas at merforbruket skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppstod.

For det andre skal kommunen meldes inn i ROBEK hvis driftsdelen i økonomiplanen eller årsbudsjettet viser at et merforbruk fra et tidligere år, dekkes inn over flere enn to år etter at merforbruket oppstod. Dette betyr for eksempel at hvis vedtaket om årsbudsjett for 2026 viser at et merforbruk som har oppstått i 2024, ikke vil bli dekket inn fullt ut i 2026 som tidligere vedtatt, skal kommunen meldes inn i ROBEK etter bokstav c. Dette gjelder selv om årsregnskapet for 2026 ikke er vedtatt.

For det tredje skal en kommune meldes inn i ROBEK hvis årsregnskapet viser at et merforbruk fra et tidligere år ikke har blitt dekket inn innen to år etter at merforbruket oppstod. Dette betyr for eksempel at hvis årsregnskapet for 2026 viser at et merforbruk oppstått i 2024 likevel ikke ble dekket inn fullt ut i 2026 som tidligere vedtatt, skal kommunen registreres på bokstav c.

2.5.4 Bokstav d – merforbruk større enn tre prosent av inntektene

Bestemmelsen i § 28-1 første ledd bokstav d innebærer at en kommune skal meldes inn i ROBEK dersom balanseregnskapet til kommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.

Med driftsinntekter menes brutto driftsinntekter. Brutto driftsinntekter svarer til sum driftsinntekter på post 9 i økonomisk oversikt drift etter budsjett- og regnskapsforskriften § 5-6.

Etter reglene i budsjett- og regnskapsforskriften § 4-2 andre ledd og § 4-4 skal midler på disposisjonsfond som ikke er skjermet, gå med til å dekke et merforbruk. Dersom midler på disposisjonsfond er skjermet etter disse reglene, vil kommunen ha både skjermete midler på disposisjonsfond og merforbruk i balansen samtidig. I slike tilfeller legger departementet til grunn at begrepet «oppsamlet merforbruk» skal forstås som merforbruk uten at slike disposisjonsfond er trukket fra, nettopp fordi midlene er skjermet på grunn av planlagt brukt til andre formål. En kommune skal dermed meldes inn i ROBEK med hjemmel i kommuneloven § 28-1 første ledd bokstav d, hvis oppsamlet merforbruk er større enn tre prosent, selv om kommunen har skjermete midler på disposisjonsfond.

2.5.5 Bokstav e og f – vedtak etter at fristene er utløpt

En kommune skal meldes inn i ROBEK hvis økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet ikke er vedtatt innen gjeldende frister, jf. § 28-1 første ledd bokstav e og f.

Bestemmelsen i bokstav e innebærer at en kommune skal meldes inn i ROBEK hvis økonomiplanen eller årsbudsjettet ikke er vedtatt innen årsskiftet (senest 31. desember), jf. § 14-3 første ledd. Bestemmelsen innebærer også at en kommune skal meldes inn i ROBEK hvis økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter en lovlighetskontroll med grunnlag i § 27-1, og det ikke er vedtatt en ny økonomiplan eller et nytt årsbudsjett innenfor den fristen som statsforvalteren har fastsatt. En kommune som allerede er registrert i ROBEK, skal også registreres med



hjemmel i bokstav e hvis økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter en lovlighetskontroll med grunnlag i § 27-1 eller § 28-3, og det ikke er fattet nytt vedtak innenfor statsforvalterens frist.

Bestemmelsen i bokstav f innebærer at en kommune skal meldes inn i ROBEK hvis årsregnskapet ikke er vedtatt innen seks måneder etter regnskapsårets slutt (senest 30. juni), jf. § 14-3 andre ledd. Bestemmelsen innebærer også at en kommune skal meldes inn i ROBEK hvis årsregnskapet har blitt opphevet etter en lovlighetskontroll med grunnlag i § 27-1, og det ikke er vedtatt nytt årsregnskap innenfor den fristen som statsforvalteren har fastsatt. En kommune som allerede er registrert i ROBEK skal også registreres på bokstav f hvis årsregnskapet har blitt opphevet etter en lovlighetskontroll med grunnlag i § 27-1 eller § 28-6, og det ikke er fattet nytt vedtak innenfor statsforvalterens frist.

2.5.6 Bokstav g – vedtak etter at fristene er utløpt

En kommune skal meldes inn i ROBEK hvis statsforvalteren i forkant av en kommunesammenslåing har fattet vedtak etter inndelingslova § 16 a, jf. § 28-1 første ledd bokstav. Inndelingslova § 16 a fastsetter at dersom en eller flere av kommunene som skal slås sammen, står i ROBEK-registeret etter kommuneloven § 28-1 første ledd, kan departementet før sammenslåingen iverksettes, bestemme at den nye kommunen skal føres inn i ROBEK-registeret. Dette gjelder bare hvis en må regne med at den nye (sammenslåtte) kommunen vil ta over et så stort merforbruk fra før sammenslåingen at det er behov for å kontrollere årsbudsjettet og låneopptak til den nye kommunen. Dette omtales ikke nærmere i veilederen her.

2.6 Departementets hjemmel til å unnlate å melde en kommune inn i ROBEK

2.6.1 Vilkåret i § 28-1 andre ledd

Hvis en kommune skal meldes inn i ROBEK etter § 28-1 første ledd, kan departementet unntaksvis bestemme at kommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK, jf. § 28-1 andre ledd. Vilkåret for dette er at det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens årsbudsjett og låneopptak.

Myndigheten til å bestemme dette ligger hos departementet og er ikke delegert til statsforvalteren. Det vil si at det er departementet selv som avgjør om en kommune ikke skal registreres i ROBEK selv om vilkårene for registrering etter § 28-1 første ledd er oppfylt. Det er opp til departementet å vurdere om vilkåret for ikke å føre kommunen inn i ROBEK, er oppfylt.

Terskelen for å la være å melde kommuner inn i ROBEK skal ligge høyt. Det følger av ordlyden i § 28-1 andre ledd at det må være åpenbart at det ikke foreligger noe kontrollbehov. Det må følgelig være klart at det ut fra hensynet til kommunens økonomiske balanse ikke er nødvendig å kontrollere kommunens budsjett og låneopptak. Dersom det er en viss tvil om kontrollbehovet, vil kommunen bli registrert i ROBEK.



Adgangen til å unnlate innmelding vil for eksempel kunne brukes i saker hvor økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet ikke er vedtatt innen tidsfristen, og økonomien ellers er i balanse. Et annet eksempel kan være at kommunen har fastsatt en økonomiplan eller et årsbudsjett hvor det i realiteten er økonomisk balanse, men hvor det foreligger rent formelle eller tekniske feil eller mangler ved vedtaket som medfører at et kriterium for registrering i ROBEK er oppfylt. Det må uansett gjøres en vurdering av om det foreligger et kontrollbehov før § 28-1 andre ledd kan tas i bruk.

For kommuner som oppfyller kriteriet for innmelding som følge av et merforbruk, enten ved at det er vedtatt å dekke inn merforbruk over flere enn to år (§ 28-1 første ledd bokstav c) eller hvor merforbruket overstiger tre prosent av driftsinntektene (bokstav d), vil departementet som hovedregel ikke benytte hjemmelen for å unnlate innmelding i ROBEK.

Dersom en kommune først er registrert i ROBEK, vil kommunen ikke bli meldt ut av ROBEK før vilkårene i § 28-5 er oppfylt. Bestemmelsen i § 28-1 andre ledd gir altså ikke departementet hjemmel for å melde en kommune ut av ROBEK på et tidligere tidspunkt enn det som følger av § 28-5.

2.6.2 Nærmere om saksgangen og statsforvalterens rolle

Hvis en kommune oppfyller vilkårene for å bli meldt inn i ROBEK etter § 28-1 første ledd, og statsforvalteren ser at det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens årsbudsjett, låneopptak eller langsiktige leieavtaler, skal statsforvalteren gi departementet melding om dette. Slik melding skal gis sammen og samtidig med meldingen om at vilkårene for registrering etter § 28-1 første ledd er oppfylt, det vil si innenfor de samme fristene som er omtalt under punkt 2.2.

Dersom en kommune oppfyller ett eller flere kriterier for innmelding, må en eventuell vurdering etter § 28-1 andre ledd ta utgangspunkt i den informasjonen som er tilgjengelig på det tidspunktet hvor statsforvalteren blir kjent med at kommunen oppfyller ett eller flere vilkår for innmelding. Statsforvalteren skal ikke etter eget skjønn utsette å sende melding om innmelding til departementet i påvente av at det muligens kommer ny informasjon som kan gjøre det aktuelt for statsforvalteren å anbefale bruk av § 28-1 andre ledd. For eksempel skal statsforvalteren ikke vente på at kommunen eventuelt skal bringe budsjettet i balanse gjennom et nytt vedtak eller i vente på at kommunen vedtar årsregnskapet.

Meldingen om at departementet bør unnlate registrering i ROBEK etter § 28-1 andre ledd skal inneholde statsforvalterens vurdering og begrunnelse for hvorfor det ikke er behov for kontroll med kommunens årsbudsjett og låneopptak. Statsforvalteren skal opplyse saken tilstrekkelig til at departementet kan vurdere og avgjøre saken. Departementet tar den endelige avgjørelsen.

Statsforvalterens vurdering skal bygge på at adgangen til å unnlate innmelding etter § 28-1 andre ledd er en snever unntaksbestemmelse. Terskelen for å la være å melde en kommune i ROBEK ligger som nevnt høyt, jf punkt 2.6.1 Statsforvalterens kontroll med om en kommune skal meldes inn i ROBEK skal i utgangspunktet være begrenset til om de objektive vilkårene for registrering er oppfylt, og ikke omfatte subjektive vurderinger av økonomisk balanse og realisme, jf. punkt 2.3. Dette



innebærer at statsforvalteren ikke skal legge opp til en fast prosedyre for å gjøre en nærmere vurdering av om § 28-1 andre ledd muligens kan komme til anvendelse. Statsforvalteren skal normalt kun varsle departementet i de tilfellene hvor statsforvalteren ser at det klart kan være grunnlag for ikke å melde kommunen inn i ROBEK.

Departementet registrerer kommuner i ROBEK når departementet mottar melding fra statsforvalteren om at en kommune oppfyller vilkårene for registrering i § 28-1 første ledd. Det vil si at departementet normalt bare vil vurdere å la være å melde en kommune inn i ROBEK etter § 28-1 andre ledd dersom statsforvalteren har sendt departementet melding om at det kan være grunnlag for dette.

2.7 Utmelding fra ROBEK

2.7.1 Kontrollen av om en kommune skal meldes ut fra ROBEK – frister

En kommune skal meldes ut fra ROBEK dersom ett eller flere av de forholdene som er nevnt i § 28-5 første til fjerde ledd, har inntruffet. Vilåårene for utmelding fra ROBEK er nærmere omtalt i punktene 2.9 til 2.10.

Utmelding gjøres på grunnlag av kommunens vedtak om årsbudsjett, økonomiplan og kommunekassens årsregnskap. Kommunen skal sende økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet til statsforvalteren snarest mulig og senest 30 dager etter vedtak, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 5-16.

Statsforvalterens kontroll av om en kommune skal meldes ut på grunnlag av vedtak om årsbudsjett eller økonomiplan skal normalt gjøres innen utgangen av februar.

Dette gjelder også dersom vedtak om økonomiplan og årsbudsjett ikke er oversendt fra kommunen til statsforvalteren innen utgangen av januar. Dersom vedtak ikke er oversendt, skal statsforvalteren likevel foreta kontrollen på grunnlag av saksdokumentene til kommunestyremøtet og møteprotokollen. Ved behov må statsforvalteren hente inn ytterligere opplysninger fra kommunen.

Kontrollen av om en kommune skal meldes ut på grunnlag av vedtak om årsregnskap skal normalt gjøres innen utgangen av august. Dette gjelder også dersom vedtak om årsregnskap ikke er oversendt fra kommunen til statsforvalteren innen utgangen av juli. Dersom vedtak ikke er oversendt, skal statsforvalteren likevel foreta kontrollen på grunnlag av saksdokumentene til kommunestyremøtet og møteprotokollen. Ved behov må statsforvalteren hente inn ytterligere opplysninger fra kommunen.

2.7.2 Melding om utmelding fra ROBEK

Dersom en kommune skal meldes ut fra ROBEK, skal statsforvalteren gi departementet melding om utmelding. Departementet skal også ha melding selv om kommunen ikke skal meldes ut av ROBEK, men fortsatt skal være registrert i ROBEK på andre (færre eller nye) grunnlag.



Meldingen skal inneholde rettsgrunnlaget for utmeldingen, det vil si hvilket eller hvilke av de forholdene som er nevnt i § 28-5 første til fjerde ledd som er årsaken til utmeldingen, og henvisning til det aktuelle vedtaket i kommunen.

Meldingen gis til departementet i form av et brev og [registreringsskjema](#). Registreringsskjemaet er tilgjengelig på departementets nettsider om [ROBEK](#).

Meldingen skal gis uten unødig opphold etter at statsforvalteren har foretatt kontrollen.

På bakgrunn av meldingen fra statsforvalteren foretar departementet selv utmeldingen av en kommune fra ROBEK-registeret. En kommune regnes først som utmeldt fra ROBEK-registeret fra det tidspunktet departementet har tatt kommunen ut fra ROBEK-listen på departementets nettsider.

2.8 Objektive vilkår for utmelding – innholdet i kontrollen

Kontrollen av om en kommune skal meldes ut av ROBEK skal skje på objektivt grunnlag. Det vil si at statsforvalteren kun skal kontrollere om kommunestyrets vedtak om årsbudsjett, økonomiplan eller årsregnskap har et innhold som innebærer at kriteriene for utmelding fra ROBEK i § 28-5 første til fjerde ledd er oppfylt. Dette betyr for eksempel at kontrollen av om kommunen skal meldes ut etter § 28-5 første ledd skal baseres på om årsbudsjettet er vedtatt med merforbruk («bunnlinjekontroll»).

Statsforvalteren skal altså kun ta stilling til om kommunestyrets vedtak om årsbudsjett, økonomiplan eller årsregnskap formelt sett medfører at de objektive kriteriene for utmelding fra ROBEK er oppfylt. Statsforvalterens kontroll av om lovens objektive vilkår i § 28-5 er oppfylt skal ikke omfatte skjønnsmessige vurderinger av om en kommune fortsatt bør være registrert i ROBEK ut fra kommunens økonomiske situasjon e.l.

2.9 Hvilket vedtak som er grunnlag for utmelding fra ROBEK

Statsforvalterens kontroll av om kriteriene for utmelding fra ROBEK er oppfylt, skal baseres på kommunens opprinnelige vedtak om henholdsvis årsbudsjett, økonomiplan, årsregnskap, og ikke på vedtak om justeringer eller endringer som foretas i etterkant.

2.10 Om kriteriene for utmelding

2.10.1 Årsbudsjettet er vedtatt i balanse

En kommune som er registrert i ROBEK på grunn av at et driftsbudsjett ble vedtatt med merforbruk, jf. § 28-1 første ledd bokstav a, skal ikke være registrert i ROBEK



på denne bokstaven dersom årsbudsjettet for påfølgende år er vedtatt i balanse (uten merforbruk), herunder at budsjettet ikke er vedtatt med ufordelte innsparingskrav. Kommunen skal da meldes ut av ROBEK etter § 28-5 første ledd så fremt kommunen ikke skal være registrert i ROBEK på et annet grunnlag.

Statsforvalteren skal gjennomføre lovlighetskontrollen av årsbudsjettet etter § 28-3 før en utmelding kan skje, jf. punkt 2.9. Dersom resultatet av lovlighetskontrollen av årsbudsjettet er at statsforvalteren opphever vedtaket om årsbudsjett, for eksempel fordi realismekravet i § 14-4 ikke er oppfylt, skal kommunen ikke meldes ut av ROBEK. Utmelding etter § 28-5 første ledd forutsetter at det opprinnelige budsjettvedtaket ikke oppheves. Dersom en kommune for eksempel er registrert i ROBEK som følge av merforbruk i årsbudsjettet for 2025 (bokstav a), vil kommunen ikke bli meldt ut på denne bokstaven dersom det opprinnelige budsjettvedtaket for 2026 oppheves av statsforvalteren etter en lovlighetskontroll.

2.10.2 Økonomiplan i balanse

En kommune som er registrert i ROBEK på grunn av at økonomiplanens driftsdel ble vedtatt med merforbruk, jf. § 28-1 første ledd bokstav b, skal ikke være registrert i ROBEK på denne bokstaven dersom økonomiplanen for påfølgende periode er vedtatt i balanse (uten merforbruk), herunder at økonomiplanen ikke er vedtatt med ufordelte innsparingskrav. Kommunen skal da meldes ut av ROBEK etter § 28-5 andre ledd så fremt kommunen ikke skal være registrert i ROBEK på et annet grunnlag.

Statsforvalteren skal gjennomføre lovlighetskontrollen av årsbudsjettet etter § 28-3 før en utmelding kan skje, jf. punkt 2.9. Resultatet av lovlighetskontrollen av årsbudsjettet har ikke betydning for om kommunen skal være registrert på bokstav b.

Loven innebærer ikke at økonomiplanen må være lovlighetskontrollert før utmelding fra bokstav b kan foretas etter § 28-5 andre ledd. I enkelte tilfeller kan det være grunn for statsforvalteren til å stille spørsmål ved realismen i økonomiplanen, for eksempel ved at utgiftsreduksjoner som trekker ned bevilgninger på de ulike budsjettområdene ikke ser realistiske ut. Statsforvalteren har i slike tilfeller adgang til å ta opp økonomiplanen til lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd. Dersom resultatet av lovlighetskontrollen av økonomiplanen er at statsforvalteren opphever vedtaket om økonomiplanen i tråd med § 27-3, skal kommunen ikke meldes ut av ROBEK. Utmelding etter § 28-5 andre ledd forutsetter at det opprinnelige vedtaket om økonomiplanen ikke oppheves.

2.10.3 Merforbruk er dekket inn

En kommune som er registrert i ROBEK på grunn av et merforbruk i regnskapet, jf. § 28-1 første ledd bokstav c, d eller g, skal ikke være registrert i ROBEK på disse bokstavene dersom det akkumulerte merforbruket er dekket inn i sin helhet. Kommunen skal da meldes ut av ROBEK etter § 28-5 tredje ledd så fremt kommunen ikke skal være registrert i ROBEK på et annet grunnlag.

Statsforvalteren skal ha gjennomført lovlighetskontrollen av det opprinnelige årsbudsjettet etter § 28-3 før utmelding kan skje, jf. punkt 2.9. Resultatet av lovlighetskontrollen av budsjettet har ikke betydning for om kommunen skal være registrert på bokstav c, d eller g.

Loven innebærer ikke at årsregnskapet må være lovlighetskontrollert før utmelding fra bokstav c, d eller g kan foretas etter § 28-5. I særskilte tilfeller kan det likevel tenkes at statsforvalteren ser grunn å stille spørsmål ved om årsregnskapet har et lovlig innhold. Statsforvalteren har i slike tilfeller adgang til å ta opp årsregnskapet til lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd. Statsforvalteren har for øvrig plikt til å foreta lovlighetskontroll etter § 28-6 i de tilfellene der det er avgitt en revisjonsberetning med negativ konklusjon om årsregnskapet, og årsregnskapet ikke er endret for å rette opp det som er grunnlaget for denne konklusjonen. Dersom resultatet av slike lovlighetskontroller er at statsforvalteren opphever vedtaket om årsregnskapet i tråd med § 27-3 eller § 28-6, skal kommunen ikke meldes ut av ROBEK. Utmelding etter § 28-5 tredje ledd forutsetter at det aktuelle vedtaket om årsregnskapet ikke oppheves.

2.10.4 Økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap er vedtatt innen frist

En kommune som er registrert i ROBEK som følge av at enten økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap ikke er vedtatt innen fristen, jf. § 28-1 bokstav e og f, skal ikke være registrert i ROBEK på disse bokstavene dersom økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet for det påfølgende året er vedtatt innen fristen. Kommunen skal da meldes ut av ROBEK etter § 28-5 fjerde ledd, så fremt kommunen ikke skal være registrert i ROBEK på et annet grunnlag.

Statsforvalteren skal ha gjennomført lovlighetskontrollen av det opprinnelige årsbudsjettet etter § 28-3 før en utmelding kan skje, jf. punkt 2.9. Dersom resultatet av lovlighetskontrollen etter § 28-3 er at statsforvalteren opphever vedtaket om årsbudsjett, skal kommunen likevel ikke meldes ut fra bokstav e. Utmelding etter bokstav e forutsetter at det aktuelle budsjettvedtaket ikke oppheves. Det samme gjelder dersom statsforvalteren har tatt opp vedtaket om økonomiplan til lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd og vedtaket blir opphevet. Resultatet av lovlighetskontrollen av årsbudsjettet og økonomiplanen har derimot ikke betydning for om kommunen skal være registrert på bokstav f.

Dersom statsforvalteren opphever vedtak om årsregnskap etter å ha tatt opp vedtaket til lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd eller § 28-6, skal kommunen ikke meldes ut på bokstav f. Utmelding på bokstav f forutsetter at det aktuelle vedtaket om årsregnskapet ikke oppheves.



Del 2

Statsforvalterens budsjettkontroll og lånegodkjenning



3 Lovlighetskontroll av årsbudsjettet etter kommuneloven § 28-3

3.1 Plikten til å gjennomføre lovlighetskontroll av årsbudsjettet

3.1.1 Innledning

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.

Lovlighetskontrollen skal foretas uavhengig av hva som er årsaken til at kommunen er innmeldt i ROBEK. Dette gjelder også dersom kommunen er meldt inn etter § 28-1 første ledd bokstav b til g, det vil si av andre grunner enn at årsbudsjettet er vedtatt med merforbruk.

Dersom kommunen registreres i ROBEK på bokstav e fordi årsbudsjettet ikke er vedtatt innen fristen, gjennomføres lovlighetskontrollen etter § 28-3 når årsbudsjettet er vedtatt. Se også punktene 3.1.2 og 3.1.3.

Kommuneloven § 28-3 første ledd gir ikke hjemmel for lovlighetskontroll av vedtak om økonomiplan eller årsregnskap. For eksempel gir bestemmelsen ikke grunnlag for lovlighetskontroll av kommunens økonomiplan selv om økonomiplanen er vedtatt med merforbruk og kommunen meldes inn i ROBEK etter bokstav b. Lovlighetskontroll av vedtak om økonomiplan eller årsregnskap må eventuelt foretas etter statsforvalterens eget initiativ med hjemmel i § 27-1 andre ledd. Se også punkt 3.4 om forholdet mellom lovlighetskontroll etter § 27-1 og § 28-3.

Statsforvalteren har for øvrig i visse tilfeller også plikt til å kontrollere lovligheten av vedtak om årsregnskap. Dette gjelder hvis regnskapsrevisor har avgitt negativ revisjonsberetning og årsregnskapet ikke er endret for å rette opp dette, jf. § 28-6. Denne plikten gjelder overfor alle kommuner, og ikke bare kommuner i ROBEK.

3.1.2 Lovlighetskontroll av inneværende års budsjett. Frister.

Det er inneværende års budsjett som skal lovlighetskontrolleres. Dersom en kommune for eksempel vedtar budsjettet for 2026 i ubalanse og blir meldt inn etter § 28-1 første ledd bokstav a, skal statsforvalteren kontrollere lovligheten av vedtaket om årsbudsjettet for 2026. Det vil som utgangspunkt være det opprinnelige vedtaket om årsbudsjett som skal lovlighetskontrolleres.



Statsforvalteren bør gjennomføre lovlighetskontrollen så snart som mulig, for å bidra til at kommunen kan vedta et nytt budsjett tidligst mulig i budsjettåret dersom lovlighetskontrollen medfører at budsjettvedtaket blir opphevet. Som følge av dette har departementet fastsatt veiledende frister for gjennomføring av lovlighetskontrollen.

Dersom en kommune meldes inn på grunnlag av et vedtak om årsbudsjett eller økonomiplan, skal statsforvalteren normalt foreta lovlighetskontrollen av årsbudsjettet (og godkjenning av låneopptak) senest innen utgangen av mars.

Dersom en kommune meldes inn på grunnlag av manglende vedtak om årsbudsjett eller økonomiplan, skal statsforvalteren foreta lovlighetskontrollen av inneværende års budsjett (og godkjenning av låneopptak) innen utgangen av februar, eller innen rimelig tid etter at kommunen har gjort vedtak om årsbudsjett.

Dersom en kommune meldes inn på grunnlag av et vedtak, eller manglende vedtak, om årsregnskap, skal statsforvalteren normalt foreta lovlighetskontrollen av inneværende års budsjett (og godkjenning av låneopptak) senest innen utgangen av september. På dette tidspunktet foretas lovlighetskontroll av det reviderte årsbudsjettet, se også punkt 4.1.2.

3.1.3 Lovlighetskontroll av årsbudsjettet før utmelding

Uavhengig av årsaken til hvorfor kommunen er registrert i ROBEK, skal statsforvalteren gjennomføre lovlighetskontrollen av årsbudsjettet etter § 28-3 før utmelding kan skje etter § 28-5.

Dersom en kommune for eksempel vedtok budsjettet for 2025 i ubalanse og ble meldt inn etter § 28-1 første ledd bokstav a, skal statsforvalteren kontrollere lovligheten av vedtaket om årsbudsjett for 2026 før kommunen eventuelt meldes ut av ROBEK i 2026.

Dersom en kommune for eksempel ble registrert i ROBEK i 2022 etter § 28-1 første ledd bokstav c (inndekning av merforbruk over flere enn to år), og skal meldes ut i 2026 fordi årsregnskapet for 2025 viser at merforbruket er dekket inn, vil statsforvalteren allerede ha gjennomført lovlighetskontroll av det ordinære årsbudsjettet for 2026. I slike tilfeller er det ikke nødvendig å gjennomføre lovlighetskontroll av det reviderte budsjettet for 2026 før utmelding.

3.2 Innholdet i lovlighetskontrollen etter § 28-3

Lovlighetskontrollen av årsbudsjettet etter § 28-3 skal som utgangspunkt gå ut på det samme som når det gjennomføres lovlighetskontroll med andre typer vedtak, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd. Lovlighetskontrollen skal således være en kontroll av om vedtaket har et lovlig innhold, om det er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak, og om det har blitt til på lovlig måte. Det vises til departementets veileder om lovlighetskontroll som gir generelle retningslinjer om dette.

Ved lovlighetskontroll av årsbudsjettet etter § 28-3, vil hovedpunktene være som følger:

Om avgjørelsen er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak

Det følger av kommuneloven § 14-2 at kommunestyret selv skal vedta årsbudsjettet. Statsforvalteren skal derfor kontrollere at det er kommunestyret som har vedtatt årsbudsjettet.

Om vedtaket har blitt til på en lovlig måte

Lovlighetskontrollen innebærer en prøving av om saksbehandlingsreglene er fulgt. Generelt kan dette gjelde regler for saksbehandling som fremgår av kommuneloven og forvaltningsloven, men også eventuelle saksbehandlingsregler i særlovgivningen. Ved lovlighetskontroll av årsbudsjettet etter § 28-3, vil denne kontrollen som et utgangspunkt være kontroll av om behandlingen av årsbudsjettet har fulgt kommuneloven § 14-3 første, tredje og fjerde ledd. Men det kan også være aktuelt å kontrollere om saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer i kommuneloven kapittel 11 er overholdt ved behandlingen av årsbudsjettet. Kontrollen vil i utgangspunktet måtte avgrenses til det som fremgår av saksdokumentene.

Formannskapet skal innstille til vedtak om årsbudsjett. I kommuner med parlamentarisk styreform innstiller kommunerådet til vedtak. Statsforvalteren skal derfor kontrollere at det er formannskapet, eventuelt rådet, som har innstilt til vedtak.

Innstillingen til årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret behandler den. Statsforvalteren skal kontrollere at dette kravet er overholdt. Kravet om offentliggjøring gjelder ikke for innstillinger om endring i vedtatt årsbudsjett, og er derfor ikke aktuelt dersom det foretas lovlighetskontroll av revidert årsbudsjett.

Kommunestyret skal vedta årsbudsjettet for kommende år før årsskiftet. Statsforvalteren skal kontrollere at fristen er overholdt.

Om vedtaket har et lovlig innhold

Lovlighetskontrollen innebærer en prøving av om årsbudsjettets innhold er i samsvar med kravene i lov og forskrift. Det er en rekke bestemmelser i kommuneloven med tilhørende forskrifter som stiller krav til innholdet i årsbudsjettet. I kommuneloven § 28-3 er lovlighetskontrollen ikke avgrenset til kun bestemte forhold. En fullstendig kontroll av om alle sider ved og enkeltelementer i årsbudsjettet er innholdsmessig lovlig vil imidlertid bli omfattende, og vil heller ikke være nødvendig eller hensiktsmessig ettersom lovlighetskontrollen av årsbudsjettet etter § 28-3 primært har som formål å støtte opp under at kommunen har økonomisk styring og gjenvinner økonomisk balanse. Ved lovlighetskontroll etter § 28-3 er det derfor ikke krav om at kontrollen er fullstendig og dekker alle sider ved budsjettet.

Ut fra det primære formålet med kontrollen, skal statsforvalteren prioritere kontroll av om realismekravet i § 14-4 tredje ledd og balansekravet i § 14-10 er oppfylt.

Også andre innholdskrav kan etter omstendighetene være grunnlag for nærmere kontroll, for eksempel skillet mellom drift og investering i § 14-9 eller sentrale bestemmelser i budsjett- og regnskapsforskriften. Kontrollen av de innholdsmessige sidene av årsbudsjettet omtales nærmere i punkt 4.



Avgrensninger

Det er bare de offentligrettslige sidene ved en avgjørelse som kan lovlighetskontrolleres, jf. § 27-3 tredje ledd. Videre har statsforvalteren kun myndighet til å overprøve lovligheten av vedtaket, og ikke vedtakets hensiktsmessighet (kommunens frie skjønn). Verken kommunens politiske vurderinger eller hensiktsmessigheten av en avgjørelse kan dermed kontrolleres. Det vises her til departementets veileder for lovlighetskontroll som gir en generell omtale av dette.

3.3 Virkninger av lovlighetskontrollen

3.3.1 Iverksettelse av vedtaket om årsbudsjett

Kommunens vedtak om årsbudsjett er gyldig idét vedtaket er truffet, og kan iverksettes av kommunen selv om statsforvalteren skal utføre lovlighetskontroll.

Lovlighetskontroll fører i seg selv ikke til at iverksettelsen av årsbudsjettet utsettes. Utsatt iverksettelse vil kun skje når dette er bestemt med hjemmel i § 27-3.

3.3.2 Ugyldighet og opphevelse av vedtak – prosess og frister

Dersom statsforvalteren finner at det er gjort feil som fører til at vedtaket om årsbudsjett er ugyldig, skal statsforvalteren oppheve vedtaket, jf. § 27-3 fjerde ledd. Dette er nærmere omtalt i punkt 3.3.3.

Statsforvalteren har ikke myndighet til å treffe nytt vedtak i saken. Statsforvalteren sender saken tilbake til kommunen for ny behandling og nytt vedtak om årsbudsjett i kommunestyret.

Lov og forskrift gir ikke frister for når kommunestyret skal vedta et nytt årsbudsjett dersom statsforvalteren opphever budsjettvedtaket. Statsforvalteren setter en frist for nytt budsjettvedtak. Statsforvalteren bør her avveie hensynet til at det ikke går for lang tid før nytt årsbudsjett med låneopptak vedtas, opp mot hensynet til en god prosess for utarbeidelse av nytt budsjett og godkjenning av låneopptak. Kommunens administrasjon må ha tid til å utarbeide et nytt budsjettforslag og formannskapet og kommunestyret må ha nødvendig tid til å behandle årsbudsjettet. Fristen bør derfor drøftes med kommunen og tilpasses den politiske møtekalenderen til kommunen.

Dersom et vedtak om årsbudsjett oppheves, har kommunen plikt til å fatte et nytt vedtak. Også det nye vedtaket vil være gjenstand for lovlighetskontroll fra Statsforvalteren.

I en slik situasjon gjelder kravet om at innstillingen til nytt vedtak må legges ut til offentlig ettersyn i minst 14 dager før vedtak fattes. Dette skal sikre åpenhet og gi innbyggerne mulighet til å sette seg inn i forslaget før det behandles politisk.

3.3.3 Feil som leder til ugyldighet og opphevelse av vedtak

Ugyldighet er betinget av at det foreligger brudd på materielle, personelle eller prosessuelle regler. Feil fører imidlertid ikke automatisk til at et vedtak er ugyldig, se mer om dette i departementets veileder om lovlighetskontroll.

Dersom lovlighetskontrollen avdekker at årsbudsjettets innhold ikke er i samsvar med kravene i lov og forskrift (materiell kompetansemangel/ulovlig innhold), er det klare utgangspunktet at vedtaket om årsbudsjettet inneholder feil som gjør vedtaket ugyldig.

Dette gjelder også i tilfeller der det oppstår spørsmål om det i praksis er mulig å fastsette et realistisk budsjett uten å komme i strid med balansekravet (eller motsatt), jf. kommuneloven § 14-4 som fastsetter at årsbudsjettet både skal være realistisk og i balanse.

Dersom lovlighetskontrollen avdekker at årsbudsjettet ikke er vedtatt av kommunestyret selv (personell kompetansemangel/brudd på delegasjonsforbudet), er det klare utgangspunktet også her at vedtaket inneholder feil som gjør vedtaket ugyldig.

Dersom lovlighetskontrollen skulle avdekke at årsbudsjettet ikke har blitt til på lovlig måte (prosesuell kompetansemangel/brudd på saksbehandlingsregler), må statsforvalteren gjøre en nærmere vurdering av om dette leder til ugyldighet. Det vises til departementets veileder for lovlighetskontroll som gir en generell omtale av dette.

3.3.4 Statsforvalterens avgjørelse er endelig

Det er Statsforvalteren som behandler og treffer endelig vedtak i saker om lovlighetskontroll med kommunale avgjørelser. Det er ingen klagerett til departementet. Det vises for øvrig til departementets veileder for lovlighetskontroll som gir en omtale av dette.

3.4 Forholdet mellom lovlighetskontroll etter § 27-1 og § 28-3

3.4.1 Krav om lovlighetskontroll

Retten som kommunestyremedlemmer har til å kreve lovlighetskontroll etter § 27-1 første ledd er ikke innskrenket av at statsforvalteren skal lovlighetskontrollere årsbudsjettvedtaket etter § 28-3. Det vil si at det kan fremmes krav om lovlighetskontroll etter § 27-1 første ledd som gjelder vedtaket om årsbudsjett, selv om statsforvalteren fører lovlighetskontroll etter § 28-3. Dette gjelder uavhengig av hva som er grunnlaget for kravet om lovlighetskontroll av budsjettvedtaket, enten det gjelder de samme forhold som statsforvalteren ellers ville kontrollere etter § 28-3 eller om det gjelder spesifikke forhold eller sider av budsjettet som statsforvalteren ellers ikke ville kontrollert etter § 28-3.

Statsforvalteren må vurdere og svare ut et krav om lovlighetskontroll etter § 27-1 som en selvstendig sak. Det vil si at statsforvalteren må vurdere lovligheten av de forholdene som kreves kontrollert, også dersom statsforvalteren ellers ikke ville valgt å gjennomføre kontroll av disse forholdene i lovlighetskontrollen etter § 28-3.

Et krav om lovlighetskontroll besvares på vanlig måte i eget brev med statsforvalterens vurderinger og konklusjon. Dersom kravet gjelder forhold som er vurdert som en del av lovlighetskontrollen etter § 28-3, kan det vises til statsforvalterens vurderinger her.



3.4.2 Lovlighetskontroll etter statsforvalterens eget initiativ

Statsforvalteren har hjemmel til på eget initiativ å kontrollere om et vedtak er lovlig, hvis særlige grunner tilsier det, jf. § 27-1 andre ledd. Vilåårene for å ta opp en sak etter i § 27-1 andre ledd gjelder generelt, også på økonomiområdet. Vilååret «særlige grunner» innebærer at terskelen for å ta opp en sak av eget initiativ er høy.

Om det foreligger særlige grunner og om saken skal tas opp, beror på en helhetsvurdering der flere vurderingsmomenter er relevante, se departementets veileder om lovlighetskontroll for en generell omtale av dette.

For kommuner som ikke er registrert i ROBEK, kan det i enkelte tilfeller være spørsmål om kommunens økonomiske utvikling eller visse budsjettmessige disposisjoner, kan være grunn for statsforvalteren til å ta opp kommunens vedtak om økonomiplan eller årsbudsjett til lovlighetskontroll etter eget initiativ. Om økonomiske årsaker skal være grunn for å ta opp slike saker til lovlighetskontroll bør bero på en samlet helhetsvurdering av de ulike vurderingsmomentene i det konkrete tilfellet, i tråd med nevnte veileder om lovlighetskontroll.

I tilfeller der en kommune er i ROBEK, kan det være spørsmål om ROBEK-statusen i seg selv kan være grunn for statsforvalteren til å ta opp kommunens vedtak om økonomiplan til lovlighetskontroll etter eget initiativ, i tillegg til lovlighetskontroll av årsbudsjettet. Også her bør statsforvalteren gjøre en samlet helhetsvurdering i det enkelte tilfellet, der ROBEK-statusen til kommunen blir ett av flere ulike vurderingsmomenter. Spørsmålet om et vedtak om økonomiplan skal tas opp til lovlighetskontroll etter eget initiativ må vurderes av statsforvalteren i lys av at økonomiplanen ikke er underlagt fast lovlighetskontroll selv når kommunen er registrert i ROBEK. Det er her lagt til grunn at statsforvalteren skal vektlegge veiledning framfor kontroll. Dette er på den andre siden ikke til hinder for at statsforvalteren kan beslutte å ta et vedtak om økonomiplan opp til lovlighetskontroll dersom det foreligger særlige grunner.

Kommunenes årsregnskap er underlagt regnskapsrevisjon. I enkelte tilfeller kan regnskapsrevisors konklusjoner i revisjonsberetningen reise spørsmål om det foreligger særlige grunner for å ta opp vedtak om årsregnskap til lovlighetskontroll. Dette vil typisk kunne være i tilfeller der regnskapsrevisor har gitt en såkalt negativ revisjonsberetning eller gitt en revisjonsberetning med såkalt forbehold. Som ved en negativ årsberetning, innebærer også en revisjonsberetning med forbehold at regnskapet etter revisors vurdering inneholder vesentlige feil.

Hvis regnskapsrevisor har avgitt negativ revisjonsberetning og årsregnskapet ikke er endret for å rette opp dette, har statsforvalteren plikt til å lovlighetskontrollere regnskapsvedtaket, jf. § 28-6. Denne plikten gjelder overfor alle kommuner, og ikke bare kommuner i ROBEK.

Hvis revisjonsberetningen er avgitt med forbehold kan det være spørsmål om statsforvalteren skal ta opp saken etter eget initiativ. Denne vurderingen må gjøres i lys av statsforvalteren først har en plikt til å foreta lovlighetskontroll etter § 28-6 når det foreligger negativ revisjonsberetning. Dette er på den andre siden ikke til hinder for at statsforvalteren kan beslutte å ta et regnskapsvedtak med forbehold i revisjonsberetningen opp til lovlighetskontroll dersom det foreligger særlige grunner.



3.5 Forholdet mellom statsforvalteren og kommunens revisor

Statsforvalteren og revisjonen har ulike roller og oppgaver overfor kommunen. Regnskapsrevisors ansvar og myndighet er regulert i kommuneloven § 24-2, der det blant annet står at revisor skal utføre regnskapsrevisjon. Regnskapsrevisjonens innhold fremgår av § 24-5:

- Revisor skal vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift.
- Revisor skal vurdere om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift.
- Revisor skal vurdere om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever. Revisor skal vurdere om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Revisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene.
- Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Det er kun regnskapsrevisor som kan og skal utføre regnskapsrevisjon. At et forhold er omfattet av regnskapsrevisjon eller er kontrollert eller revidert av revisor på annen måte, utelukker ikke at det samme forholdet kan eller skal bli gjenstand for lovlighetskontroll, jf. for eksempel lovlighetskontroll av årsregnskapet som omtalt i punkt 3.4.

Lovlighetskontroll av årsbudsjettet etter § 28-3 skal foretas på selvstendig grunnlag. At et forhold kontrolleres av kommunens revisor i etterkant skal som utgangspunkt ikke innebære at statsforvalteren unnlater å kontrollere det samme forholdet i forkant/i årsbudsjettet. For eksempel er kommunens avdrag på lån en sentral del av kravet til budsjettbalanse, og statsforvalteren skal derfor ikke se bort fra dette i lovlighetskontrollen med henvisning til revisjonen, se punkt 4.2.

Informasjon fra revisjonen vil kunne være relevant for statsforvalterens lovlighetskontroll, for eksempel ved kontrollen av realisme kravet som er nærmere omtalt i punkt 4.4. Informasjon fra revisjonen vil kunne være nyttig for statsforvalterens vurdering av hvilke forhold som bør underlegges en nøyere kontroll, og i den konkrete vurderingen av lovligheten av et bestemt forhold i budsjettet. Dette kan for eksempel gjelde spørsmål om årsbudsjettet ivaretar kravene til skillet mellom drift og investering.

Informasjonsutveksling, dialog og møter med revisjonen kan gi statsforvalteren et bedre grunnlag for gjennomføring av lovlighetskontrollen. Aktuelle dokumenter fra revisjonen med relevant informasjon om kommunens økonomi kan for eksempel være uttalelser, notater, revisjonsbrev og årsoppgjørsmemorat fra kommunerevisjonen som kontrollutvalget i kommunen får vedlagt årsregnskapet, rapport fra forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen eller rapporter om forvaltningsrevisjon.



4 Nærmere om lovlighetskontrollen av årsbudsjettets innhold

4.1 Forhold som skal kontrolleres

4.1.1 Hovedpunkter ved kontrollen av innholdet i årsbudsjettet

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. Dette utelukker ikke at statsforvalteren etter omstendighetene også kan eller bør kontrollere andre sider av årsbudsjettets innhold.

Det ligger til statsforvalteren å vurdere i det enkelte tilfellet hva som kontrolleres og omfanget av kontrollen, ut fra statsforvalterens kjennskap til kommunens forhold og erfaringer med kommunens økonomistyring. Hensikten er å støtte opp under at kommunen har økonomisk styring og gjenvinner økonomisk balanse.

Ved lovlighetskontrollen av årsbudsjettets innhold, skal statsforvalteren:

1. Kontrollere at kravene til budsjettbalanse i § 14-10 er oppfylt. Dette omtales nærmere i punkt 4.2.
2. Kontrollere at alle vesentlige inntektsposter er realistiske. Dette for å unngå overbudsjettering og understøtte statens ramme-/inntektsstyring av kommunene, og omtales nærmere i punkt 4.3 og 4.4.1.
3. Vurdere om det foreligger forhold som tilsier at det må gjennomføres kontroll av om vesentlige utgiftsposter og/eller bevilgninger er realistiske. Dette for å unngå underbudsjettering og understøtte at årsbudsjettet gir kommunen grunnlag for styring og kontroll med kommunens ressursbruk. Dette omtales nærmere i punkt 4.3 og 4.4.2.
4. Vurdere om det foreligger forhold som tilsier at det må gjennomføres kontroll av andre sentrale innholdsmessige sider av årsbudsjettet. Dette omtales nærmere i punkt 4.5.

Det kan forekomme tilfeller/forhold som kan være aktuelle for kontroll utover de forholdene og eksemplene som er nevnt i denne veilederen. Om slike forhold skal kontrolleres ligger til statsforvalteren å vurdere i den enkelte sak.

4.1.2 Kontroll av revidert budsjett

I enkelte tilfeller skal statsforvalteren foreta lovlighetskontroll etter § 28-3 av det reviderte årsbudsjettet, jf. punkt 3.1.2 Dette vil typisk (men ikke nødvendigvis bare) være tilfelle der kommunen meldes inn i ROBEK på grunnlag av vedtak om årsregnskapet. Når lovlighetskontrollen av revidert årsbudsjett skjer godt inne i budsjettåret, blir det spørsmål om hensiktsmessigheten av lovlighetskontrollen. Dette fordi dersom lovlighetskontrollen resulterer i at budsjettvedtaket oppheves, vil kommunen i slike tilfeller ha liten tid til å utarbeide et nytt budsjett, og muligheten til å

eventuelt gjennomføre endringer i virksomheten som har effekt innen utgangen av budsjettåret kan være begrenset.

Ved lovlighetskontroll av revidert årsbudsjett gjelder det samme utgangspunktet som ellers, det vil si at statsforvalteren skal utføre lovlighetskontroll etter § 28-3 ut fra de rammene og retningene som er gitt i denne veilederen. Det ligger også her til statsforvalteren å vurdere i det enkelte tilfellet hva som kontrolleres og omfanget av kontrollen av de forholdene som kontrolleres. I denne vurderingen kan statsforvalteren legge vekt på at det er snakk om et revidert budsjett og eventuelt legge opp en noe mer begrenset kontroll, dersom statsforvalteren mener det er hensiktsmessig. Det vil for eksempel si at statsforvalteren legger en noe høyere terskel for at det gjennomføres en nøyere kontroll av enkeltforhold i budsjettet.

Ved lovlighetskontroll av revidert budsjett gjelder for øvrig også her at feil som fører til at vedtaket om årsbudsjett er ugyldig, skal medføre at vedtaket oppheves.

Dersom vedtaket om revidert årsbudsjett oppheves, kan statsforvalteren vurdere om det er hensiktsmessig å følge opp kommunen med krav om og frist for nytt budsjettvedtak, ut fra tiden som er igjen av budsjettåret.

4.2 Kravet om budsjettbalanse og kontrollen av dette

Kommuneloven § 14-10 stiller krav om at årsbudsjettet skal utarbeides med balanse og gir nærmere regler om hva kravet til budsjettbalanse innebærer. Reglene om budsjettbalanse skal ivareta flere hensyn. Balansekravet støtter opp om statens rammestyring av aktivitetsnivået i kommunene. Ved å tilpasse aktivitetsnivået til inntektsrammene oppnås også et utgangspunkt for å kunne etablere et økonomisk handlingsrom. Et merforbruk i dag innebærer dessuten at det på et senere tidspunkt må brukes mindre. Balansekravet er derfor sentralt for å ivareta generasjonshensyn og en økonomi som gir grunnlag for et godt og stabilt tjenestetilbud. Balansekravet fremmer også effektivitetshensyn.

Spørsmålet om årsbudsjettet oppfyller balansekravet i § 14-10 beror også på om realismekravet i § 14-4 er oppfylt. Dersom realismekravet ikke er oppfylt, for eksempel som følge av underbudsjettering av utgifter, vil det ofte innebære at heller ikke balansekravet er oppfylt.

Statsforvalteren skal kontrollere at både driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet oppfyller kravene i § 14-10. Utgangspunktet for kontrollen er kommunestyrets vedtak og de obligatoriske bevilgningsoversiktene slik de følger av budsjett- og regnskapsforskriften § 5-4 og § 5-5.

Statsforvalteren skal kontrollere at all bruk av midler i henholdsvis driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet har dekning i årets tilgang på midler, jf. § 14-10 første ledd. Bestemmelsen innebærer at alle utgifter og avsetninger (bruk av midler) må ha dekning i årets inntekter og bruk av avsetninger fra tidligere år (tilgang på midler). Driftsbudsjettet skal altså ikke ha merforbruk på bunnlinjen, mens investeringsbudsjettet ikke skal ha udekket beløp.



Ved kontrollen av driftsbudsjettet skal statsforvalteren også kontrollere om driftsbudsjettet inneholder ufordelte innsparinger. Kommunestyret har etter kommuneloven § 14-10 plikt til å budsjettere med balanse slik at utgiftene er tilpasset inntektsrammene. Kommunestyret har også plikt til å foreta prioriteringer innenfor balansekravet. I dette ligger det også en plikt for kommunestyret til å fastsette hvilke budsjettområder i kommunen som skal ha ansvaret for eventuelle innsparinger. Det vil foreligge et ufordelt innsparingskrav dersom kommunestyret vedtar at kommunens utgifter skal reduseres, men uten at kommunestyret tar stilling til hvilke budsjettområder/bevilgninger som skal belastes med og ha ansvaret for utgiftsreduksjonene. Hva som regnes som ufordelte innsparinger er nærmere omtalt i departementets [brev av 7. november 2024](#) om budsjettering av innsparinger i årsbudsjett og økonomiplan. Budsjettering med ufordelte innsparinger vil være brudd på prioriteringsplikten og innebære at driftsbudsjettet anses å være fastsatt med merforbruk slik at kravet i § 14-10 første ledd ikke er oppfylt. Ufordelte innsparinger vil for øvrig være grunnlag for registrering i ROBEK, jf. punkt 2.5.2.

I tillegg til det overordnede kravet om at all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler, stiller § 14-10 også flere spesifikke krav til budsjettbalansen. Statsforvalteren skal også kontrollere om enkelte av disse kravene er oppfylt.

Statsforvalteren skal kontrollere at driftsbudsjettet dekker avdrag på lån i tråd med kommuneloven § 14-18 [og tilhørende forskrift om minimumsavdrag, jf. § 14-10 andre ledd](#). Som utgangspunkt må statsforvalteren vurdere om avdragsutgiftene i driftsbudsjettet framstår som lave i forhold til den delen av kommunens gjeld som er underlagt kravene til minimumsavdrag. Kravet til minimumsavdrag (eller maksimal avdragstid på lånegjelden) kan variere mellom kommuner. Vurderingen bør derfor gjøres i lys av nivået på kommunens minimumsavdrag i tidligere år (siste vedtatte årsregnskap) og nye investeringer og låneopptak (foregående budsjettår). Hvis det er indikasjoner på at avdragstiden er for lang i forhold til kravene i lov og forskrift, vil det være behov for en nærmere kontroll av kommunens estimering av årets minimumsavdrag.

Statsforvalteren skal kontrollere at eventuelle tidligere års merforbruk i kommunekassens driftsregnskap blir dekket inn over driftsbudsjettet innenfor fristene i § 14-11, jf. § 14-10 tredje ledd. Statsforvalteren skal også kontrollere at kommunens driftsbudsjett inneholder eventuelle overføringer for dekning av tidligere års merforbruk i kommunalt foretak, interkommunalt samarbeid eller lånefond i tråd med § 14-12, jf. også budsjett- og regnskapsforskriften § 9-5.

Dersom driftsbudsjettet innebærer at et merforbruk fra tidligere år dekkes inn senere enn fire år etter at det oppsto, er vedtaket ikke gyldig før departementet har godkjent inndekningsplanen, jf. § 14-11 andre ledd. Se omtale om forlenget inndekningstid i punkt 6.

Statsforvalteren skal kontrollere at eventuelt tidligere års udekket beløp i kommunekassens investeringsregnskap blir dekket inn på investeringsbudsjettet året etter at det oppsto (innenfor fristen i § 14-11).



Øremerkete midler som ikke brukes i budsjettåret skal avsettes til bundet fond, jf. § 14-10 fjerde ledd. Bestemmelsen skal bidra til at formålsbundne midler som kommunen mottar, men ikke planlegger å benytte i budsjettåret, er tilgjengelige når utgiftene til formålet påløper og ikke finansiere den øvrige driften. At øremerkete tilskudd benyttes i samsvar med tilsagnet, ivaretas av tilsagnsgivers kontroll og kommunenes rapportering. Regnskapsrevisor vil, innenfor rammen av regnskapsrevisjonen, også gjøre undersøkelser av om ubrukte øremerkete tilskudd er avsatt til bundet fond i årsregnskapet. Dette vil også omfatte kontroll med om andre ubrukte formålsbundne midler, for eksempel gebyrinntekter, er avsatt til bundet fond i årsregnskapet. Kontroll av om øremerkete midler er budsjettet korrekt vil dessuten være en svært omfattende oppgave som vil kreve at statsforvalteren innhenter et omfattende informasjonsgrunnlag. Statsforvalteren kan derfor normalt legge til grunn at det ikke er nødvendig og hensiktsmessig å kontrollere dette, med mindre statsforvalteren i spesielle tilfeller skulle bli kjent med at årsbudsjettet inneholder åpenbare og vesentlige feil der øremerkete midler skulle vært avsatt til bundet fond.

Kommunen skal ha et årsbudsjett som dekker avsetninger som er nødvendige for en god økonomiforvaltning og egenfinansiering av investeringene som er økonomisk langsiktig, jf. § 14-10 femte ledd. Dette er forhold som er skjønnsmessige og grunnleggende sett økonomiske prioriteringsspmåls som ligger til kommunestyret selv å vurdere og fastsette. Dette kan ikke overprøves av statsforvalteren og skal ikke omfattes av lovlighetskontrollen.

Kravet til årlig balanse mellom utgifter og inntekter er kun et nødvendig minimum. En langsiktig økonomiforvaltning krever at det innenfor de årlige driftsinntektene settes av til driftsreserver og egenfinansiering av investeringer. Kravet om budsjettbalanse må derfor ses i sammenheng med § 14-1 om at kommunen skal ivareta den økonomiske handleevnen over tid og § 14-2 om finansielle måltall for en langsiktig økonomiforvaltning. Dette bør statsforvalteren fremme i veiledningen av kommunene, se punkt 7.

4.3 Realismekravet

4.3.1 Generelt om realismekravet og kontroll av dette

Kommuneloven § 14-4 tredje ledd slår fast at årsbudsjettet skal være realistisk. 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. Det vil si at inntekter og utgifter innarbeides ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret vedtar i årsbudsjettet. Realismekravet innebærer blant annet at det må gjøres en vurdering av sentrale premisser for utarbeidelse av årsbudsjettet, eksempelvis utviklingen i innbyggertall, priser og renter, for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes.



Et realistisk budsjett innebærer at budsjettpostene hverken er over- eller underbudsjettert. Med budsjettposter menes postene slik de framgår av de obligatoriske bevilgningsoversiktene etter kommunestyrets vedtak, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 5-4 og § 5-5.

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. Hvis det for eksempel er budsjettert med økte inntekter som følge av flere innbyggere, må dette også tas høyde for på utgiftssiden, for eksempel enten gjennom økte bevilgninger til lov- pålagte tjenester eller planer for hvordan kommunen skal levere tjenester til flere innbyggere uten tilsvarende økte bevilgninger.

Statsforvalteren skal kontrollere at alle vesentlige inntektsposter er realistiske, for å unngå overbudsjettering av inntektene og understøtte statens ramme-/inntektsstyring av kommunene. Dette omtales nærmere i punkt 4.4.1.

Statsforvalteren skal vurdere om det foreligger forhold som tilsier at det må gjennomføres kontroll av om vesentlige utgiftsposter og/eller bevilgninger er realistiske, for å unngå underbudsjettering og understøtte at årsbudsjettet gir kommunen grunnlag for styring og kontroll med kommunens ressursbruk. Dette omtales nærmere i punkt 4.4.2.

Hva som er realistisk vil være en skjønnsmessig økonomifaglig vurdering av hvilke inntekter og utgifter som det er sannsynlig at kan påregnes. Budsjetterte inntekter og utgifter er i sin natur estimer, som inneholder ulik grad av usikkerhet. I noen tilfeller vil det være mulig å estimere et punktanslag med stor grad av sikkerhet, i andre tilfeller vil utfallet være mer usikkert. I noen situasjoner kan det være snakk om (helt) ulike utfall, mens andre ganger vil det kunne være et intervall for hva som kan anses som realistisk. Utgangspunktet er at kommunen foretar det økonomifaglige skjønnnet ved utarbeidelsen av budsjettet. Ved lovlighetskontrollen kontrollerer statsforvalteren om realismekravet er ivaretatt som nevnt i denne veilederen. Usikkerhet vil innebære at det ofte kan være vanskelig for statsforvalteren å slå klart fast og konkludere med at realismekravet ikke er ivaretatt av kommunen. Når det er større usikkerhet om utfallet, kan dette trekke i retning av at statsforvalteren bør være mer varsom med å overprøve realismevurderingene til kommunen. Statsforvalteren bør ikke overprøve det kommunale skjønnnet så lenge budsjetterte inntekter eller utgifter er innenfor et realistisk intervall som kan begrunnes med økonomifaglige vurderinger og den aktuelle usikkerheten. Budsjettet bør først anses som urealistisk og i strid med realismekravet når det med stor sikkerhet er klart at det inneholder inntekter som ikke er sannsynlige, eller mangler utgifter eller ikke har dekkende bevilgninger for utgifter som sannsynligvis vil komme.

4.3.2 Grunnlaget for kontrollen

Utgangspunktet for kontrollen er kommunestyrets vedtak og de obligatoriske bevilgningsoversiktene slik de følger av budsjett- og regnskapsforskriften § 5-4 og § 5-5. Årsbudsjettdokumentet med beskrivelser av budsjettforutsetninger, mål og premisser for bevilgningene er også sentralt grunnlag for kontrollen. Vurderingen starter med en vurdering av de enkelte budsjettpostene på inntekts- og utgiftssiden



og nivået på bevilgningene. Deretter kan det være behov for å gå nærmere inn i grunnlaget for beregningen av eller fastsettelsen av de enkelte budsjettpostene.

Når statsforvalteren skal vurdere noe konkret i realismen av årets budsjett vil det også være nødvendig å hente informasjon fra andre kilder, for eksempel siste års og tidligere års regnskap, uttalelser fra revisjonen og annen informasjon fra eksterne revisjoner og kontroller.

Tidligere års regnskap kan gi momenter til vurderingen av realismen på både på inntekts- og utgiftssiden. Dersom regnskapet for eksempel viser at et budsjettområde i de obligatoriske oversiktene tidligere har hatt betydelige høyere kostnader enn det som er budsjettet i årsbudsjettet, bør dette undersøkes nærmere. Aktuelle spørsmål vil være om det foreligger en forklaring på budsjettreduksjonen og om dette er kommentert i årsbudsjettet. En reduksjon fra tidligere år i rammen for et budsjettområde kan skyldes at kommunen budsjetterer med innsparinger og omstilling som skal redusere utgiftene. Dette kan være helt nødvendige innsparinger kommunen må gjøre for å tilpasse seg disponible inntekter. Samtidig er det viktig å vurdere om det foreligger forhold som tilsier at det må kontrolleres at innsparingene er realistiske. Et moment i denne vurderingen kan være om kommunen har en tydelig plan for hvordan reduksjonene skal gjennomføres i praksis.

Kommunens revisor vil gjennom sin regnskapsrevisjon eller annen revisjon/kontroll ha god oversikt over kommunens økonomiske styring, internkontroll og økonomiske risikoområder. Revisor kan derfor være en viktig aktør for statsforvalteren å konferere i vurderingen av realismen i årsbudsjettet. Dette kan for eksempel være informasjon om manglende rutiner i økonomistyringen eller avdekkede feil i regnskapet som kan øke risikoen for budsjettavvik på de aktuelle områdene. Aktuell informasjon som kan hentes fra revisjonen vil typisk være revisjonsberetningen, revisjonsbrev, årsoppgjørsnotat fra revisjonen, rapport fra forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen eller rapporter om forvaltningsrevisjon på økonomiområdet.

4.4 Nærmere om kontroll av realismekravet – postene i årsbudsjettet

Kontrollen av om årsbudsjettet ivaretar realismekravet tar utgangspunkt i budsjettpostene i de obligatoriske oversiktene for årsbudsjettet, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 5-4 og § 5-5. Dette gjelder både inntektsposter og utgiftsposter og både driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet.

4.4.1 Vesentlige inntektsposter

Statsforvalteren skal kontrollere at alle vesentlige inntektsposter er realistiske, for å unngå overbudsjettering av inntektene og understøtte statens ramme-/inntektsstyring av kommunene. I det følgende omtales nærmere hvordan statsforvalteren bør praktisere dette.



4.4.1.1 Rammetilskudd og inntekts- og formuesskatt

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. Statsforvalteren kan benytte KS sin modell for beregning av rammetilskudd.

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.

Kommunens skatteanslag skal som utgangspunkt være i samsvar med de nasjonale prognosene i statsbudsjettet. Dersom kommunen har lagt til grunn et annet anslag, må dette være begrunnet med realistiske prognoser.

Summen av rammetilskudd og inntekts- og formuesskatt må være realistisk anslått. Dersom kommunen for eksempel oppjusterer prognosen for lokal skatteinngang, vil dette kunne påvirke kommunens rammetilskudd gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet.

4.4.1.2 Øvrige (vesentlige) inntektsposter

Statsforvalteren skal se etter at øvrige inntektsposter framstår realistisk budsjettet, med særlig vekt på større inntektsposter.

Statsforvalteren skal ut fra dette vurdere om det foreligger forhold som tilsier at det bør eller må gjennomføres kontroll av om vesentlige inntektsposter er realistisk anslått.

Hvilke inntektsposter som er vesentlige og som eventuelt underlegges en nøyere kontroll, kan variere mellom kommunene. Statsforvalteren må i det enkelte tilfelle gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvilke poster som er vesentlige og som eventuelt bør underlegges en nøyere kontroll.

Eksempler på poster som kan være vesentlige (listen er ikke uttømmende):

- Eiendomsskatt
- Brukerbetalinger
- Utbytte fra selskaper og gevinster på finansplasseringer (omløpsmidler)
- Tilskudd
- Eventuelle engangsinntekter i driftsbudsjettet
- Kompensasjon for merverdiavgift (investeringsbudsjettet)
- Salg av anleggsmidler (investeringsbudsjettet)
- Utdeling fra selskaper (investeringsbudsjettet)
- Bruk av fond

Indikasjoner som kan tilsi at det er grunn for nøyere kontroll (ikke uttømmende):

- Store endringer i budsjetterte inntekter sammenlignet med tidligere regnskap eller budsjett. Store endringer fra tidligere år må være begrunnet.
- Inntekten er uvanlig eller kommer med ujevne mellomrom
- Bruk av fond er større enn estimert fondsbeholdning ved inngangen av budsjettåret
- Kommunens økonomiske ubalanse/merforbruk er vesentlig

4.4.2 Vesentlige utgiftsposter/bevilgninger

Statsforvalteren skal se etter at utgiftspostene og bevilgningene framstår realistisk budsjettert, med særlig vekt på de større utgiftspostene og bevilgningene.

Statsforvalteren skal ut fra dette vurdere om det foreligger forhold som tilsier at det må gjennomføres kontroll av om vesentlige utgiftsposter og/eller bevilgninger er realistiske.

Hvilke poster som er vesentlige og som eventuelt bør underlegges en nøyere kontroll, kan variere mellom kommunene. Statsforvalteren må i det enkelte tilfelle gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvilke poster som er vesentlige og som eventuelt bør underlegges en nøyere kontroll.

Eksempler på poster som kan være vesentlige (listen er ikke uttømmende):

- Rammebevilgninger
- Renteutgifter
- Avdrag på lån (se også punkt 4.2)
- Investeringer i varige driftsmidler (investeringsbudsjettet)

Indikasjoner som kan tilsi at det er grunn for nøyere kontroll (ikke uttømmende):

- Betydelige avvik mellom budsjetterte utgifter/bevilgninger og utgifter i årsregnskapet for tidligere år.
- Betydelige avvik mellom bevilgninger og utgiftsprognoser i kvartals- eller tertial-rapporter eller andre forhold som indikerer svikt eller svakheter i kommunens budsjettstyring.
- Betydelige nedtrekk i bevilgninger sammenlignet med tidligere regnskap eller budsjett.
- Kommunens økonomiske ubalanse/merforbuk er vesentlig.

Det kan være vanskeligere for statsforvalteren å slå klart fast og konkludere med at realismekravet ikke er ivaretatt på utgiftssiden i budsjettet, for eksempel når det gjelder nivået på rammebevilgninger eller nivået på årets investeringer. I slike tilfeller bør det foreligge tunge indikasjoner før statsforvalteren gjør en nøyere kontroll. Se også omtalen under punkt 4.3.1.

Kontroll av om utgiftsposter og/eller bevilgninger oppfyller realismekravet 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. «Underposter» i kommunens eventuelle interne detaljbudsjett eller budsjetteringsgrunnlaget, er i seg selv ikke gjenstand for kontroll. Siktemålet skal være å undersøke om kommunens utgiftsside åpenbart er underbudsjettert i forhold til hva som uansett må påregnes, slik at budsjettet ikke gir det nødvendige grunnlaget for styring og kontroll med kommunens bruk av midler.

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.



Det ligger for eksempel utenfor lovlighetskontrollen etter § 28-3:

- å kontrollere om kommunen oppfyller krav i særlov til innholdet i eller omfanget av tjenester
- å overprøve kommunens skjønnsmessige vurderinger av hva som er minimumsnivå og standard for tjenester
- å overprøve kommunens prioriteringer.

4.5 Andre forhold som kan være gjenstand for nærmere kontroll

Statsforvalteren bør også vurdere om det foreligger forhold som tilsier at det må gjennomføres kontroll av andre sentrale innholdsmessige sider av årsbudsjettet.

Utgangspunktet for vurderingen er kommunestyrets vedtak, årsbudsjettdokumentet og de obligatoriske bevilgningsoversiktene slik de følger av forskriften § 5-4 og § 5-5, og eventuelle forhold som statsforvalteren har blitt kjent på annen måte, for eksempel gjennom tidligere revisjonsberetninger eller andre kilder.

5 Godkjenning av låneopptak og langsiktige leieavtaler etter kommuneloven § 28-3

5.1 Plikten til å foreta godkjenning av vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler

5.1.1 Innledning

For kommuner som er registrert i ROBEK, skal statsforvalteren godkjenne vedtak om låneopptak, jf. kommuneloven § 28-3 andre ledd første punktum. Ordningen innebærer at statsforvalteren skal vurdere om kommunens låneopptak er økonomisk forsvarlig, med sikte på at kommunen skal gjenvinne økonomisk balanse, se punkt 5.2 og 5.3. Statsforvalteren har fullmakt til å nekte godkjenning.

Kravet om godkjenning gjelder alle lån etter kommuneloven § 14-14 til § 14-17, herunder avtale om drifts-/kassakreditt eller opptak av likviditetslån, samt lån som er tatt opp med hjemmel i annen lov. Også vedtak om å inngå avtale om leie av varige driftsmidler der leieavtalen kan påføre kommunen utgifter ut over de neste fire budsjettårene (heretter omtalt som langsiktige leieavtaler), er underlagt godkjenning, jf. kommuneloven § 28-3 andre ledd.

Det er vedtak om låneopptak og nevnte leieavtaler som gjelder kommunen som rettssubjekt som er underlagt godkjenningsordningen. Også vedtak om låneopptak og leieavtaler som gjelder kommunalt foretak etter kommuneloven kapittel 9 er omfattet. Det samme gjelder eventuelle låneopptak til interkommunale samarbeid som gjøres på kommunens hånd og eventuelle opptak av lån til lånefond etter § 14-14 tredje ledd. Ved godkjenningen må statsforvalteren gjøre en samlet vurdering av investeringer og låneopptak for kommunen som rettssubjekt.

Statsforvalteren skal benytte godkjenningsordningen som et aktivt virkemiddel for å bidra til at kommunen gjenvinner økonomisk balanse.

Godkjenningsordningen er et virkemiddel for å styre finansieringssiden i kommunens investeringsbudsjett, og supplerer statens styring av driftsbudsjettet (inntektsrammene og balansekravet). Å dempe investeringene gjennom begrensninger på lån kan i mange tilfeller være nødvendig for å forebygge at en ubalanse vokser seg større, og for å etablere et grunnlag for at den økonomiske handlefriheten kan gjenvinnes. Ved å nekte godkjenning av lån vil dette ikke bare begrense veksten i renter og avdrag, men også kunne være viktig for å dempe vekst i driftsaktivitetene. Hensikten er at låneopptak skal nektes godkjent av statsforvalteren dersom kommunen ikke har økonomi til å håndtere låneopptaket.

Statsforvalteren skal godkjenne vedtak om å ta opp lån ved å fastsette en øvre ramme for låneopptak for budsjettåret, se nærmere omtale i punkt 5.2. Utgangs-



punktet er at kommunestyret selv har ansvaret for å prioritere hvilke investeringer som skal gjennomføres innenfor en godkjent låneramme. Statsforvalteren kan imidlertid også fastsette vilkår for bruken av lånerammen hvis statsforvalteren mener at slike begrensninger er nødvendig av hensyn til kommunens økonomi. Slike vilkår kan for eksempel være at lånerammen bare kan benyttes til bestemte formål/investeringsprosjekter, eller at lånerammen ikke kan benyttes til visse formål. Statsforvalteren kan altså fastsette vilkår for bruken av lånerammen og således gripe inn i de lokale prioriteringene mellom ulike investeringer. Statsforvalteren kan bare fastsette vilkår for bruken av lånerammen dersom det er nødvendig av hensyn til kommunes økonomi. Hvilke momenter som slike eventuelle vilkår bygges på, omtales i punkt 5.3.

For leieavtaler er det, i motsetning til det som gjelder for godkjenning av lån, det enkelte vedtak om langsiktig leieavtale som skal godkjennes, jf. § 28-3 andre ledd andre punktum.

Som for alle kommuner, er også ROBEK-kommunenes vedtak om å stille kommunal garanti for andres låneopptak mv. underlagt krav om godkjenning, jf. kommuneloven § 14-19. Godkjenningskravet gjelder ikke for garantier for små beløp, heller ikke for kommuner i ROBEK, jf. beløpsgrensene i forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning § 4.

5.1.2 Hvilke vedtak som skal godkjennes og virkninger av kravet om godkjenning

Vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler er ikke gyldige uten godkjenning hvis vilkår for å bli registrert i ROBEK var oppfylt på vedtakstidspunktet, jf. § 28-3 andre ledd første punktum. Med andre ord er det vedtak om låneopptak og nevnte leieavtaler som er truffet fra og med det tidspunktet kommunen oppfylder vilkår i § 28-1 første ledd for å bli registrert i ROBEK, som krever godkjenning. Det er dermed tidspunktet for når vilkår for registrering i ROBEK er oppfylt som avgjør hvilke vedtak som omfattes av godkjenningsordningen, og ikke tidspunktet for selve registreringen i ROBEK-registeret.

Eksempelvis, dersom en kommune vedtar budsjettet for 2026 i ubalanse (i desember 2025) og dermed oppfylder vilkårene for å bli meldt inn ROBEK etter § 28-1 første ledd bokstav a (noe som først skjer på nyåret 2026), skal statsforvalteren godkjenne tilhørende vedtak om låneopptak og eventuelle langsiktige leieavtaler for budsjettåret 2026, selv om kommunen ikke var registrert i ROBEK på vedtakstidspunktet. Se også punkt 5.1.3. Selve godkjenningen skal likevel ikke foretas av statsforvalteren før etter at kommunen er registrert i ROBEK, jf. § 28-3 andre ledd tredje punktum.

Kommunens vedtak om låneopptak og nevnte leieavtaler er ikke gyldige og kan ikke iverksettes av kommunen før vedtakene er godkjent av statsforvalteren.

Dersom statsforvalteren godkjenner vedtakene slik de er truffet, kan kommunen iverksette vedtakene uten begrensninger. Dersom statsforvalteren fastsetter en låneramme som er lavere enn det kommunen har vedtatt av låneopptak, eller fastsetter vilkår for bruken av lånerammen, kan kommunen bare ta opp lån innenfor disse begrensningene.

5.1.3 Godkjenning det året kommunen blir meldt inn i ROBEK

I det året en kommune meldes inn i ROBEK, er det vedtak om inneværende års låneopptak og eventuelle nye leieavtaler som skal godkjennes. Dersom en kommune for eksempel vedtar budsjettet for 2026 i ubalanse (i desember 2025) og blir meldt inn etter § 28-1 første ledd bokstav a (på nyåret 2026), skal statsforvalteren godkjenne tilhørende vedtak om låneopptak og eventuelle langsiktige leieavtaler for budsjettåret 2026.

Statsforvalteren bør foreta godkjenning så raskt som mulig, slik at kommunen kan justere budsjettet tidlig i budsjettåret dersom lånevedtaket ikke godkjennes fullt ut, eller dersom det settes vilkår som krever budsjettendringer.

Dersom en kommune meldes inn på grunnlag av vedtak om årsbudsjett eller økonomiplan (årsbudsjettet og/eller økonomiplanen er vedtatt med merforbruk), skal statsforvalteren foreta godkjenning av vedtak om låneopptak og eventuelle leieavtaler for budsjettåret normalt senest innen utgangen av mars, forutsatt at kommunen har et gyldig vedtak om budsjett og låneopptak, jf. punkt 3.3.2. Når årsbudsjettet er fastsatt med ubalanse (i strid med balansekravet i § 14-10), er det klare utgangspunktet at vedtaket om årsbudsjett oppheves som ugyldig, jf. punkt 3.3.3. I slike tilfeller må altså kommunestyret treffe nytt vedtak om årsbudsjett og opptak av lån i budsjettåret før statsforvalteren foretar godkjenning.

Dersom en kommune meldes inn på grunnlag av manglende vedtak om årsbudsjett eller økonomiplan, skal statsforvalteren foreta godkjenning av vedtak om låneopptak og eventuelle leieavtaler innen utgangen av februar, eller innen rimelig tid etter at kommunen har gjort vedtak om årsbudsjett og vedtak om låneopptak.

Dersom en kommune meldes inn på grunnlag av vedtak, eller manglende vedtak, om årsregnskap, skal statsforvalteren foreta godkjenning av nye vedtak om låneopptak og eventuelle leieavtaler. Det vil si at statsforvalteren (kun) skal godkjenne vedtak om låneopptak og eventuelle langsiktige leieavtaler som er truffet på det tidspunktet eller på et tidspunkt etter at kommunen oppfyller vilkår for å bli registrert i ROBEK. Vedtak om låneopptak og eventuelle leieavtaler før dette tidspunktet (typisk vedtak om lån som er gjort i forbindelse med det ordinære budsjettvedtaket) er ikke underlagt godkjenning.

5.1.4 Godkjenning i årene etter innmeldingsåret

Godkjenning av vedtak om låneopptak og eventuelle langsiktige leieavtaler i årene etter at kommunen er meldt inn i ROBEK, skal normalt skje *innen utgangen av mars*. Også her må kommunen ha et gyldig vedtak om årsbudsjett og låneopptak før statsforvalteren foretar godkjenning, jf. punkt 5.1.3.

Dersom statsforvalteren finner det hensiktsmessig, etter dialog med kommunen, kan statsforvalteren vurdere å gjennomføre lånegodkjenningen på et senere tidspunkt eller i to omganger. For eksempel kan det være aktuelt å foreta godkjenning av Husbankens startlån på et tidlig tidspunkt, mens godkjenning av den øvre lånerammen foretas noe senere.



5.1.5 Godkjenning ved utmelding

Dersom kommunen oppfyller vilkårene for utmelding og skal meldes ut av ROBEK, skal det ikke foretas godkjenning av vedtak om låneopptak før utmelding.

5.1.6 Klage på statsforvalteren vedtak

Kommunestyret kan innen en frist på seks uker påklage statsforvalteren vedtak om godkjenning til departementet.²

5.1.7 Spørsmål om statsforvalteren kan gi vurderinger på forhånd

Kommuner kan ønske veiledning, vurderinger eller uttalelser fra statsforvalteren om hvilken låneramme eller hvilke låneopptak som kan forventes godkjent, før kommunen utarbeider forslag til årsbudsjett og økonomiplan eller før dette behandles og vedtas i kommunestyret.

Statsforvalteren bør gi veiledning til kommuner om hvilke momenter statsforvalteren bygger sine vurderinger på. Dette kan gi kommunen en indikasjon på hvor rammen for låneopptak ligger, som kommunen kan ta utgangspunkt i ved utformingen av årsbudsjettet og økonomiplanen. Statsforvalterens endelige vurderinger og godkjenning av et vedtak om låneopptak må imidlertid alltid vurderes i en helhetlig sammenheng for hele årsbudsjettet og økonomiplanen, og skal først foretas etter at kommunen har truffet vedtak om låneopptak.

Statsforvalteren bør unngå å gi vurderinger i en uttalelse eller lignende før kommunen treffer vedtak som kan oppfattes som bindende for statsforvalteren eller som skaper feilaktige forventninger hos kommunen når selve godkjenningen foretas. Dette gjelder både kommunens øvre låneramme og eventuelle nærmere vilkår for bruken av den.

Statsforvalteren bør være tilbakeholdne med vurderinger eller uttalelser før kommunen treffer vedtak og være tydelig på at eventuelle vurderinger i forkant kun er dét (foreløpige vurderinger), og at statsforvalteren vil gjøre nærmere og endelige vurderinger etter kommunens vedtak. Det er også bedre å formidle at kommunen ikke kan forvente å få godkjent vedtak om lån enn å uttrykke positivt hva de kan forvente. Statsforvalteren bør være forsiktige med å bruke begreper som at de kun vil godkjenne låneopptak som er nødvendig fordi kommunene har «forpliktelser» eller at det er nødvendig for å ivareta «lovpålagte oppgaver». Det kan være ulik forståelse av eller et skjønn i vurderinger av hva som er nødvendige «forpliktelser» eller «lovpålagt». I den grad statsforvalteren gir kommunen vurderinger av hva kommunen kan forvente, bør statsforvalteren som nevnt være tydelige på at eventuelle vurderinger/uttalelser før det treffes vedtak kun er foreløpige, og understreke at endelige vurderinger og godkjenning av låneopptak først foretas etter at årsbudsjettet og økonomiplanen er behandlet og vedtatt av kommunestyret.

² Jf. forskrift 30.8.2019 nr. 1096 romertall XII.



5.2 Øvre ramme for låneopptak – vurderingsmomenter

Ved godkjenning av lånerammen, skal statsforvalteren legge vekt på økonomisk forsvarlighet, med sikte på at kommunen gjenvinner økonomisk balanse. Av hensyn til det kommunale selvstyret skal imidlertid statsforvalteren ikke bruke myndigheten til å nekte låneopptak i større grad enn det som er nødvendig for å sikre en forsvarlig økonomistyring.

Utgangspunktet er at statsforvalteren skal godkjenne og fastsette en samlet låneramme som statsforvalteren vurderer som økonomisk forsvarlig. Dersom kommunen har vedtatt låneopptak utover dette, skal låneopptak som utgangspunkt nektes ved at statsforvalteren godkjenner/fastsetter en lavere låneramme enn det kommunen selv har vedtatt.

Hva som er økonomisk forsvarlig låneopptak for en ROBEK-kommune, er i praksis en samlet skjønnsmessig vurdering av flere forhold.

Statsforvalterens vurdering av hva som er økonomisk forsvarlig må bygge på kommunens økonomiske situasjon og på planlagte tiltak i økonomiplanen og årsbudsjettet. Det vil typisk si de siste års utvikling i driftsresultater, fond og gjeldsbyrde (de siste års regnskap) og utviklingen i disse størrelsene i økonomiplanperioden (årsbudsjettet og økonomiplanen). I tillegg til sist vedtatte årsregnskap (som er for regnskapsåret to år før det aktuelle budsjettåret), må statsforvalteren søke oppdatert informasjon om størrelsene som kan påvirke rammen for låneopptak som statsforvalteren skal godkjenne, det vil si det avlagte regnskapet for året før budsjettåret det skal settes en låneramme for.

Statsforvalteren må legge vekt på at kommunens investeringer og gjeld må kunne håndteres innenfor balansekravet og med sikte på en langsiktig økonomiforvaltning som ivaretar kommunens økonomiske handleevne. Det vil si at kommunen ikke tar på seg driftsutgifter og en rente- og avdragsbelastning som følge av nye investeringer og låneopptak, som kommunen ikke kan håndtere innenfor inntektsrammene og balansekravet. Investeringer og låneopptak utover dette vil som utgangspunkt ikke anses som økonomisk forsvarlig. Statsforvalteren må legge særlig vekt på at kommunen kan dekke inn eventuelle merforbruk innenfor fristene i kommuneloven § 14-11 første ledd og andre ledd første punktum. Herunder må statsforvalteren legge vekt på at låneopptak ikke bidrar til behov for forlenget inndekningstid, det vil si utover fire år etter at merforbruket oppstod.

Nivået på investeringsutgiftene sier noe om aktiviteten i kommunene, og kan vise store variasjoner fra år til år. Noen investeringer medfører økte driftsutgifter, mens andre er helt eller delvis selvfinansierende, for eksempel investeringer innenfor vann- og avløpssektoren. Man kan derfor ikke se på utviklingen i investeringsaktivitetene og låneopptakene isolert. Investeringsvolumet og låneopptakene bør vurderes i forhold til de samlede driftsøkonomiske konsekvensene, det vil si i hvilken grad de vil påvirke fremtidige netto driftsresultat.



Momenter som statsforvalteren bør ta med i vurderingen (momentene går dels over i hverandre, og listen er ikke nødvendigvis uttømmende):

- Kommunens samlede økonomiske stilling og utvikling
- Kommunens nivå på driftsutgiftene og rente- og avdragsutgiftene, og kommunens evne til å håndtere nye investeringer og låneopptak innenfor inntektsrammene
- Nivået på nye driftsutgifter og eventuelle besparelser som følge av nye investeringer, både når det gjelder utgifter til driftsaktiviteter/tjenestetilbudet og FDVU-utgifter³ til byggingene/anleggene.
- Nivået på rente- og avdragsutgiftene som følge av nye låneopptak, herunder kommunens renteeksponering og renterisiko
- Eventuelle inntekter knyttet til de enkelte investeringene og låneopptakene, eksempelvis økninger i brukerbetaling eller gebyrer, investeringstilskudd eller rente- eller avdragskompensasjon.

I vurderingen bør statsforvalteren også legge vekt på sårbarheter ved kommunen og erfaringer med kommunens økonomistyring. Sårbarheter og svakheter i kommunens økonomiske kontroll trekker i retning av en lavere låneramme.

Som utgangspunkt kan statsforvalteren fastsette en låneramme som gir rom for at kommunen kan foreta investeringer og låneopptak som er selvfinansierende, det vil si investeringer og låneopptak og tilhørende drifts- og finansutgifter som finansieres fullt ut med inntekter, for eksempel i form av gebyrer. Godkjenning av en låneramme utover dette (investeringer og låneopptak som belaster kommunens netto driftsresultat) må bygge på forsvarlighetsvurderingene som nevnt foran.

Ved fastsettelsen av den samlede/øvre lånerammen for kommunens investeringer, må statsforvalteren også vurdere om det er behov for å sette nærmere vilkår for bruk av lånerammen, se punkt 5.3.

Som utgangspunkt kan statsforvalteren også fastsette en låneramme som gir rom for at kommunen kan ta opp lån til videreutlån, så fremt slike låneopptak og videreutlån i det vesentligste er selvfinansierende og ikke belaster kommunens driftsbudsjett for eksempel som følge av at tilbakebetaling av utlån til kommunen skjer vesentlig senere enn kommunens nedbetaling av innlånene. Eksempelvis kan dette være lån innenfor Husbankens startlånsordning. Det kan være hensiktsmessig at statsforvalteren setter en egen låneramme for lån til videreutlån for å klargjøre at denne lånerammen er begrenset brukt til slike lån, jf også punkt 5.3.

Ubundne investeringsfond

Nivået på ubundet investeringsfond bør også tas med i statsforvalterens vurdering av godkjenning av øvre låneramme. Ubundne investeringsfond kan kommunen bruke til fremtidige investeringer. Statsforvalteren bør derfor vurdere nivået på nye låneopptak og nivået på ubundet investeringsfond i sammenheng. Det er dette samlede nivået som representerer det potensielt totale nye investeringsnivået for kommunen. Dersom dette investeringsnivået med tilhørende driftskonsekvenser er høyt i forhold til kommunens økonomiske bæreevne, jf. momentene over, bør statsforvalteren vurdere om rammen for nye låneopptak bør settes lavere enn

³ Utgifter til forvaltning, drift, vedlikehold og eventuell utvikling av nye bygg og anlegg

kommunens vedtak om låneopptak. Kommunen må i såfall enten redusere nye investeringer finansiert med nye låneopptak eller finansiere nye investeringer med ubundet investeringsfond.

Ubrukte lånemidler

Ved fastsettelsen av den samlete/øvre rammen for nye låneopptak, må statsforvalteren også ta størrelsen på eventuelle ledige ubrukte lånemidler med i vurderingen. Ubrukte lånemidler er lån som kommunen har tatt opp i tidligere år for finansiering av investeringer i tidligere års budsjetter, men som likevel ikke ble brukt til å finansiere investeringsutgiftene i investeringsregnskapet. Ubrukte lånemidler kan stamme fra ulike forhold. For eksempel kan ubrukte lånemidler stamme fra låneopptak til investeringer der det viste seg at behovet for lånefinansiering ble lavere enn budsjettet, eller fra låneopptak til investeringer som har blitt forsinket i forhold til budsjettet fremdrift.

Det er kun vedtak om låneopptak som er truffet fra og med det tidspunktet kommunen oppfyller vilkår i § 28-1 første ledd for å bli registrert i ROBEK, som krever godkjenning. Bruk av ubrukte lånemidler fra tidligere vedtak om låneopptak før kommunen ble registrert i ROBEK skal altså ikke godkjennes. Statsforvalteren bør likevel vurdere nivået på ubrukte lånemidler og nye lån i sammenheng ved godkjenning av nye låneopptak, siden summen av ubrukte lånemidler og nye låneopptak har betydning for det potensielle investeringsnivået med tilhørende konsekvenser for kommunens driftsbudsjett, jf. avsnittet foran om ubundne investeringsfond. Statsforvalteren bør derfor vurdere om rammen for nye låneopptak bør settes lavere enn kommunens vedtak om låneopptak med henvisning til at kommunen har ubrukte lånemidler. Dersom statsforvalteren setter en øvre ramme for nye låneopptak som er lavere enn det kommunestyret har vedtatt, må kommunen redusere låneopptaket. Kommunen kan da selv vurdere om den skal redusere nye investeringer eller finansiere nye investeringer med ubrukte lånemidler og dermed redusere tidligere vedtatte investeringer.

5.3 Vilkår for bruk av lånerammen – vurderingsmomenter

Ved fastsettelsen av den samlete/øvre lånerammen, må statsforvalteren også vurdere om det i tillegg er behov for å sette nærmere vilkår for bruken av lånerammen. Statsforvalteren kan (bare) fastsette slike vilkår hvis statsforvalteren finner at det er nødvendig av hensyn til kommunens økonomi, jf. kommuneloven § 28-3 tredje ledd andre punktum. Det er opp til statsforvalteren å vurdere om det er nødvendig å fastsette slike vilkår.

Ved fastsetting av vilkår for bruken av lånerammen, skal statsforvalteren legge vekt på om slike vilkår er nødvendig for å ivareta økonomisk forsvarlighet, slik at kommunen gjenvinner økonomisk balanse. Av hensyn til det kommunale selvstyret skal statsforvalteren imidlertid ikke bruke myndigheten til å fastsette vilkår i større grad enn som er nødvendig for å sikre en forsvarlig økonomistyring.



Statsforvalterens vurdering av hva som er økonomisk forsvarlig må, som ved vurdering av lånerammen, bygge på kommunens økonomiske situasjon og på planlagte tiltak i økonomiplanen og årsbudsjettet. Statsforvalteren må vurdere hvordan vilkår eventuelt skal fastsettes, ut fra den konkrete situasjonen.

Dersom statsforvalteren godkjenner en øvre låneramme tilsvarende det kommunen har vedtatt, vil dette normalt være basert på en vurdering av de investeringene som kommunen har vedtatt i årsbudsjettet. Det vil da ikke nødvendigvis være behov for å fastsette ytterligere vilkår for bruken av lånerammen enn det som følger av vedtatt investeringsbudsjett. Utgangspunktet vil være at lånerammen knytter seg til de investeringene som ligger i investeringsbudsjettet, slik at dette også kan forstås som premissene for bruk av lånerammen. Statsforvalteren bør likevel vurdere om det skal settes nærmere vilkår for bruk av lånerammen for å klargjøre premissene og eventuelt begrense kommunens mulighet til å omprioritere bruken av opptatte lån til andre investeringsprosjekter enn det som lå i budsjettet på godkjenningstidspunktet.

Vilkår for bruk av lånerammen er som regel aktuelt dersom statsforvalteren fastsetter en øvre låneramme som er lavere enn det kommunen har vedtatt. I slike tilfeller må kommunen nedjustere investeringsbudsjettet (eventuelt finansiere investeringer med annet enn bruk av lån), og det blir spørsmål om hvilke investeringer som kan gjennomføres innenfor lånerammen.

Statsforvalteren må ta utgangspunkt i at én investering og ett låneopptak kan ha helt andre økonomiske konsekvenser enn andre investeringer og låneopptak. Enkelte lån delfinansieres med statlig rentekompensasjon. Enkelte investeringer bygger på statlige investeringstilskudd. Andre investeringer er selvfinansierende, da drifts-, investerings- og finansieringskostnadene dekkes gjennom gebyrer eller leieinntekter. Konsekvensene for kommunens økonomi er således avhengig av hvilke investeringer som gjennomføres og hvilke lån som tas opp. Statsforvalteren må, som omtalt i punkt 5.2, legge vekt på at kommunens investeringer og gjeld må kunne håndteres innenfor balansekravet, slik at kommunen ikke tar på seg driftsutgifter og en rente- og avdragsbelastning som følge av nye investeringer og låneopptak som ikke kan håndteres innenfor inntektsrammene og balansekravet, herunder slik at kommunen kan dekke inn eventuelle merforbruk innenfor fristene i kommuneloven. For nærmere momenter til vurderingen av eventuelle vilkår for bruk av lånerammen vises det til omtalen i punkt 5.2.

5.4 Godkjenning av driftskreditt og likviditetslån

Statsforvalteren skal godkjenne vedtak om rammer for driftskreditt eller opptak av likviditetslån i den utstrekning det er nødvendig for at kommunen skal kunne innfri sine betalingsforpliktelser ved forfall.

5.5 Godkjenning av låneopptak i IKS

Dersom et interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskaper vedtar å ta opp lån eller inngå en langsiktig leieavtale, og en av eierkommunene er registrert i ROBEK, skal statsforvalteren godkjenne selskapets vedtak om dette, jf. IKS-loven § 22 a. Myndigheten ligger til statsforvalteren i det fylket hvor selskapet har sitt hovedkontor. Dette gjelder bare dersom selskapet utelukkende har kommuner som deltakere. Hvis selskapet har en eller flere fylkeskommuner som deltakere, skal godkjenningen foretas av departementet, jf. departementets [rundskriv H-2/00](#).

Utgangspunktet for vurderingen er selskapets evne til å bære investerings- og lånekostnadene. På samme måte som ved godkjenning av lån for kommuner, bør statsforvalteren legge vekt på om låneopptak er økonomisk forsvarlig for selskapet. Statsforvalteren må også se hen til om selskapets låneopptak medfører økte utgifter for kommunene i form økte betalinger for kjøp av tjenester eller tilskudd, og i hvilken grad dette påvirker kommunenes driftsresultat, jf. omtalen under punkt 5.2. Statsforvalteren må også ta hensyn til selskapets økonomiske risiko og risikoen som låneprosjektet innebærer, og kommunens evne til å bære økte utgifter dersom selskapet selv ikke skulle klare å håndtere sine forpliktelser, jf. Ot.prp. nr. 53 (1997–98) merknadene s. 104-105.



Del 3

Inndekning av merforbruk. Forlenget inndekningstid



6 Regelverket og prosedyrer for godkjenning av vedtak om forlenget inndekningstid etter kommuneloven § 14-11

6.1 Unntaksvis adgang til forlenget inndekningstid

Et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen skal som utgangspunkt dekkes inn senest det andre året etter at det oppsto, jf. kommuneloven § 14-11 første ledd. Kommunestyret kan imidlertid, hvis kommunestyret finner det nødvendig («i særlige tilfeller»), vedta at et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen skal dekkes inn senest fire år etter at det oppsto, jf. § 14-11 andre ledd første punktum.

Loven gir samtidig en begrenset mulighet for at kommunestyret, med departementets godkjenning, kan vedta en inndekningsplan som er lengre enn fire år. Vilkåret for å benytte denne adgangen er at de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn et merforbruk innen fire år vil bli uforholdsmessig store. Et vedtak om at merforbruket skal dekkes inn over en periode på flere enn fire år etter at det oppsto, er ikke gyldig uten departementets godkjenning. Departementets godkjenning forutsetter at nevnte vilkår er oppfylt, jf. kommuneloven § 14-11 andre ledd andre punktum. Myndigheten til å godkjenne vedtak om forlenget inndekning ligger hos departementet og er ikke delegert til statsforvalteren. Det vil si at det er departementet selv som avgjør om en kommune skal få godkjent en forlenget inndekningsplan.

Godkjenning av forlenget inndekningstid forutsetter at kommunestyret har truffet vedtak om dette. Departementet foretar ikke «forhåndsgodkjenninger» av ønsker fra kommuner om forlenget inndekningstid før det er truffet vedtak. Dialogen om behov og muligheter for forlenget inndekningstid må foregå mellom kommunen og statsforvalteren før saken sendes til departementet.

Godkjenning av forlenget inndekningstid forutsetter at kommunen allerede har opparbeidet seg et merforbruk i regnskapet. Ordningen åpner ikke for at departementet kan gjøre unntak fra kravet i § 14-10 om at økonomiplanen og årsbudsjettet skal fastsettes med balanse, altså uten merforbruk på bunnlinjen. Departementet kan altså ikke på forhånd godkjenne at en kommune utarbeider et årsbudsjett og en økonomiplan med merforbruk som deretter skal dekkes inn over lengre tid enn fire år.



Statsforvalteren skal veilede og ha dialog med kommuner hvor spørsmål om forlenget inndekningstid har blitt aktualisert. Statsforvalteren må også følge opp eventuelle kommuner som ikke dekker inn merforbruk innenfor fire år, og som ikke har en forlenget inndekningsplan, slik at kommunen får en godkjent inndekningsplan på plass.

6.2 Vilåret for forlenget inndekningstid

Vilåret for å kunne benytte adgangen til forlenget inndekningstid er at de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn et merforbruk innen fire år (etter at det oppstod) vil bli uforholdsmessig store. Vurderingen av om vilåret er oppfylt, er en skjønnsmessig vurdering. Lovforarbeidene gir ikke detaljerte retningslinjer for denne vurderingen. Terskelen ligger imidlertid høyt, slik at det må foreligge sterke grunner som tilsier at kommunen ikke kan foreta inndekning innenfor fire år uten at det medfører uforholdsmessige store konsekvenser. Det er lagt til grunn at bestemmelsen skal praktiseres strengt og at det bare unntaksvis gis dispensasjon fra hovedregelen om maksimalt fire års inndekningstid.

Vurderingen av om vilåret for forlenget inndekningstid er oppfylt er en individuell og konkret vurdering i den enkelte sak. Vurderingen må i praksis ta utgangspunkt i størrelsen på merforbruket i forhold til kommunens nivå på driftsinntektene. Merforbruk av en betydelig størrelse kan gi grunnlag for forlenget inndekningstid, mens små merforbruk normalt innebærer at vilåret ikke vil være oppfylt. I vurderingen vil kommunens inntektsnivå kunne ha betydning. Et høyere inntektsnivå vil som utgangspunkt trekke i retning av at det skal mer til før vilåret er oppfylt. Også kommunens størrelse vil kunne være et vurderingsmoment, da størrelsen på kommunens virksomhet og økonomi kan ha betydning for kommunens handlingsrom.

Merforbruket må være så stort sett i forhold til kommunens økonomi at inndekning innenfor fire år etter at det oppstod vil medføre uforholdsmessige konsekvenser. Et vurderingsmoment vil være om det er praktisk mulig for kommunen å foreta inndekning innenfor fire år uten at det vil kreve så store reduksjoner i tjenestetilbudet at innbyggerne ikke får de tjenestene som de gjennom annet lovverk skal ha. Manglende lokalpolitisk vilje til å gjennomføre strukturelle endringer i tjenestetilbudet eller å unnlate å utnytte inntekspotensialet til kommunen, er ikke tilstrekkelige grunner alene for å oppfylle vilåret for forlenget inndekningstid. .

I de fleste tilfellene vil oppsamlete merforbruk skyldes at kommunen har hatt et utgiftsnivå som ikke er tilpasset kommunens inntektsrammer. Kommunene har en plikt til å tilpasse seg balansekravet, som innebærer at omstilling vil være nødvendig for å redusere utgiftsnivået til et bærekraftig nivå. Ordningen med forlenget inndekningstid skal ikke legge til rette for å utsette nødvendige omstillinger og viderføring av et utgiftsnivå som ikke er tilpasset kommunens framtidige inntektsnivå. Godkjenning av forlenget inndekningstid skal derfor som utgangspunkt bygge på at kommunen planlegger og skal gjennomføre nødvendige omstillinger med varig effekt, og at dette er innarbeidet i kommunens økonomiplan, årsbudsjett og tiltaksplan.

For de tilfellene der vilkåret for forlenget inndekningstid er oppfylt, er det er lagt opp til at adgangen til å forlenge inndekningsperioden praktiseres med ti år som en øvre grense for inndekningstid. Som en klar hovedregel vil departementet ikke godkjenne inndekningstider lengre enn ti år. Departementet vil bare helt unntaksvis godkjenne inndekning utover ti år, dersom det i enkelttilfeller senere viser seg at inndekning innenfor ti år likevel ikke er mulig å gjennomføre.

6.3 Krav til vedtak og begrunnelse

Før et kommunestyre treffer vedtak om forlenget inndekning, må kommunen selv synliggjøre og begrunne at vilkåret for et slik vedtak er oppfylt, det vil si gi en vurdering av hvorfor de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn et merforbruk innen fire år, vil bli uforholdsmessig store.

Vedtaket må inneholde en konkret tidsplan for inndekningen, og kan ikke være tidsubegrenset eller uspesifisert. Det vil si at planen må angi hvor mange år inndekningen skal foretas over og hvor stort beløp av merforbruket som skal dekkes inn det enkelte år. Tidsplanen skal ikke være lengre enn nødvendig.

Kommunen har ansvaret for at saken og vedtaket opplyses og begrunnes så godt som mulig, før det treffes vedtak og før saken sendes videre til statsforvalteren. For eksempel må de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene ved å dekke inn merforbruket innenfor fire år, framgå av saken.

Statsforvalteren bør på et tidligst mulig tidspunkt, og før kommunen treffer vedtak, ha dialog med kommunen for å veilede om vilkårene for forlenget inndekningstid og om hvordan kommunen skal kunne fremme en søknad som belyser saken best mulig for statsforvalteren og departementet. Statsforvalteren bør også gi sine foreløpige vurderinger til kommunen om hvor lang inndekningstid det kan være rimelig å forvente innenfor lovens vilkår.

Perioden for eventuell forlenget inndekning bør være så kort som mulig. De største delene av inndekningen bør foretas i første halvdel av inndekningsperioden, og ikke mot slutten av perioden. Åpningen for forlenget inndekningstid skal ikke legge til rette for at kommunen skyver de økonomiske utfordringene foran seg og belaster fremtidige kommunestyre og innbyggere.

6.4 Nærmere om saksgangen og statsforvalterens oppgaver

Når kommunestyret har fattet et vedtak om forlenget inndekningstid, skal kommunen sende saken til statsforvalteren. Statsforvalteren går deretter gjennom kommunens vedtak og økonomi. Statsforvalteren skal vurdere om lovens vilkår for forlenget inndekningstid er oppfylt, og i så tilfelle hva som er en rimelig inndekningstid innenfor lovens rammer.



Dersom kommunen ikke har opplyst saken tilstrekkelig til at statsforvalteren og departementet kan vurdere og behandle saken, må kommunen oversende manglende opplysninger til statsforvalteren før videre saksbehandling. Dersom det er snakk om formelle feil eller uklarheter i vedtaket, bør statsforvalteren få klargjort dette fra kommunen. Omfanget av feil/uklarhet vil avgjøre om dette krever ny politisk behandling.

Dersom statsforvalteren ikke er enig i kommunens vurdering, må statsforvalteren i første omgang ta dette opp med kommunen. Dersom statsforvalteren klart mener at lovens vilkår for forlenget inndekningstid ikke er oppfylt, bør statsforvalteren som utgangspunkt be kommunen vurdere vedtaket på nytt. Departementet vil normalt legge stor vekt på statsforvalterens vurderinger og anbefalinger, og det vil derfor som utgangspunkt ikke være hensiktsmessig å oversende saker som ikke er velbegrunnete til departementet.

Dersom statsforvalterens vurdering er at kommunens vedtak ikke bør godkjennes slik det foreligger, bør statsforvalteren samtidig vurdere om kommunen likevel bør innvilges en kortere forlenget inndekningstid enn det kommunen selv har vedtatt. Før en justert inndekningsplan med justerte inndekningsbeløp per år oversendes til departementet, bør statsforvalteren ha ny dialog med kommunen om forslag til justert plan. Som utgangspunkt bør kommunen selv utarbeide en justert plan som statsforvalteren kan anbefale.

Statsforvalteren skal opplyse saken tilstrekkelig til at departementet kan vurdere og avgjøre saken. Ved oversendelsen av saken til departementet, skal saken inneholde statsforvalterens vurdering av om lovens vilkår for forlenget inndekningstid er oppfylt og statsforvalterens vurdering og anbefaling av om kommunens vedtak bør godkjennes eller ikke. Statsforvalteren kan som nevnt også anbefale en kortere forlenget inndekningstid enn det kommunen selv har vedtatt. Dersom statsforvalteren skulle komme til en annen konklusjon enn kommunen, må statsforvalteren begrunne dette.

Gitt at det har vært en god prosess og dialog mellom kommunen og statsforvalteren i forkant av kommunens vedtak og søknad, vil statsforvalteren i flere tilfeller kunne gi en anbefaling som er i tråd med kommunens vedtak. Departementet tar den endelige avgjørelsen. Departementet vil normalt legge vekt på statsforvalterens vurderinger og anbefalinger.

Dersom departementet ikke godkjenner kommunestyrets vedtak om å dekke inn underskudd over mer enn fire år, vil kommunestyret måtte fatte et nytt vedtak om inndekning med en ny inndekningsplan. Også i de tilfellene der departementet mener det er hensiktsmessig å gi tillatelse til at underskuddet dekkes inn over mer enn fire år, men likevel over en kortere periode enn det som var vedtatt, vil kommunen bli bedt om å fatte et nytt vedtak.



Del 4

Statsforvalterens veiledning overfor kommuner med økonomisk ubalanse



7 Sentrale temaer i veiledningen av kommuner som er i ROBEK, eller som står i fare for å bli meldt inn i ROBEK

7.1 Innledning

Statsforvalteren skal følge opp kommuner som er i ROBEK og kommuner som står i fare for å bli registrert i ROBEK. Det innebærer å bruke de pedagogiske, juridiske og økonomiske virkemidlene på en måte som bidrar til god økonomistyring i kommunene. Å rådgi kommunene i utarbeidelse av plandokumenter som blir gode og nyttige styringsverktøy for økonomiforvaltningen, er trukket frem som ett eksempel på statsforvalterens rolle i [tildelingsbrevet](#).

I denne delen av veilederen trekker departementet frem flere temaer som er aktuelle for statsforvalteren i dialogen med og veiledningen av kommunene og som statsforvalteren kan ta utgangspunkt i. Det er ikke et mål at temaene som beskrives i veilederen skal være uttømmende eller fullstendige. Statsforvalteren må selv vurdere hvilke temaer som det er behov for veiledning og dialog om, ut fra den konkrete situasjonen som kommunene og den enkelte kommune står i. Dette kan også være temaer som ikke er trukket frem i denne veilederen.

7.2 Kjennetegn ved kommuner som lykkes med god styring

Kommuner som står i en omstillingsfase hvor utgiftene må tilpasses inntektsrammene, kan oppleve at det er krevende å få økonomien i balanse. Samtidig finnes det mange eksempler på kommuner med store økonomiske utfordringer som har vært tvunget til å gjennomføre store omstillinger og kutt for å komme i balanse, og som har lyktes med dette.

Statsforvalteren bør bidra til bevissthet om kjennetegn ved god styring. Det kan være nyttig å vise til eksempler på krevende omstillinger og kostnadsreduksjoner som andre kommuner har gjennomført.



[SØF-rapport nr. 03/18 ROBEK – kort vei inn, lang vei ut](#), viser til følgende kjennetegn for kommuner som lykkes med god økonomisk styring over tid:

- strategisk helhetstenkning og ansvarlig ledelse
- et langsiktig perspektiv på både samfunnsutvikling og økonomi
- et tverrpolitisk samarbeid preget av respekt og ansvarlighet, som bidrar til bred forankring og et langsiktig perspektiv på beslutningene
- beslutningsprosessene preges av modenhet og vilje til å ta vanskelige valg, også når de er politisk krevende
- evne til å prioritere ressursene der de gir størst effekt
- budsjettene er realistiske og kunnskapsbaserte
- det er god kontroll med både drift og investeringer
- godt samspill mellom administrasjonen og de folkevalgte,
- en kultur for læring og evaluering, og evne til å justere kursen når nødvendig
- administrativ kapasitet til å gjennomføre og følge opp for eksempel omstillingsarbeid

Statsforvalteren kan også bidra med kunnskap om typiske kjennetegn ved kommuner som blir registrert i ROBEK, og faktorer som kan være viktige for at en kommune skal gjenvinne økonomisk balanse.

Rapporten viser til følgende kjennetegn for kommuner som er i ROBEK:

- Politisk fragmentering øker risikoen for å komme i ROBEK og forlenger tiden i registeret. Kommuner med mange partier og uenighet internt har vanskeligere for å ta nødvendige grep.
- Et for høyt driftsnivå over tid i forhold til løpende inntekter er den vanligste årsaken til at kommuner kommer i ROBEK. Et for høyt investeringsnivå er dermed ikke hovedårsaken til at kommuner kommer i ROBEK, men det kan være en medvirkende faktor.
- Demografiske og økonomiske forhold spiller inn:
 - Kommuner med befolkningsnedgang og svak arbeidsmarkedssituasjon har større utfordringer med å komme ut av ROBEK.
 - Kommuner med høy inntektsvekst og god økonomisk handlingsfrihet kommer seg raskere ut.

Rapporten viser til følgende faktorer som kan være viktige for at kommuner skal klare å komme seg ut av ROBEK:

- Kommunen samler seg politisk for å håndtere økonomiske utfordringer.
- Kommunen bygger opp økonomisk kompetanse i hele organisasjonen. Dette innebærer både å styrke økonomisk og administrativ kompetanse sentralt i administrasjonen, og å bygge opp den økonomiske kompetansen i de utøvende virksomheter.
- Kommunen etablerer en kultur for budsjettstyring i hele organisasjonen og gjennomfører hyppig rapportering på alle nivåer.
- Kommunen gjennomfører innsparinger gjennom strukturelle endringer i tjenestetilbudet, fremfor midlertidige osthøvelkutt.



- Kommunene tar i bruk sammenligningsverktøy (KOSTRA) og lærer av andre kommuner med god økonomistyring.
- Statsforvalteren er tydelig og aktive i dialogen med kommunene. De har en viktig rolle i å realitetsorientere og støtte kommunene. Hyppige besøk og tydelig kommunikasjon kan bidra til politisk samling og handling.

7.3 Nødvendige grep for å komme i økonomisk balanse

Kommuner i økonomisk ubalanse må gjøre nødvendige grep for å få kontroll på økonomien og komme i økonomisk balanse, uavhengig av hva som er årsakene til situasjonen. Det vil si å gjøre nødvendige prioriteringer og tiltak som øker inntektene og/eller reduserer utgiftene med varig effekt. Kommuner som er i ROBEK, skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse, se omtale i punkt 7.5.5.

Statsforvalteren bør bidra med bevissthet om hva som er viktige forutsetninger for å sikre at innsparingstiltak gir nødvendig effekt, for eksempel at det gjøres reelle prioriteringer og kutt.

Strukturelle endringer av tjenesteproduksjonen er som regel helt nødvendig for å realisere varige innsparinger. «Ostehøvelkutt» uten reelle prioriteringer og uten en klar plan for hva som skal kuttes og hvordan kuttene skal gjennomføres, vil kunne gi utilsiktede og ukjente konsekvenser og risiko for at kuttene ikke gir kommunen innsparinger over tid.

I noen tilfeller kan det være nødvendig eller hensiktsmessig med rammekutt som fordeles på de ulike rammeområdene, for eksempel der prioriteringene best kan foretas lokalt innenfor tjenesteområdet. Det er da avgjørende at kommunestyret er tydelig på hvilke føringer og begrensninger som ligger for innsparingene, og at kommunestyret står bak prioriteringene som til slutt gjøres innenfor de rammene som kommunestyret selv har vedtatt.

Tiltak for å øke inntekter kan for eksempel være følgende (ikke uttømmende):

- Utnytte inntekspotensialet innen tilskudd og refusjoner. Det vil si at kommunen skaffer informasjon om ulike tilskuddsordninger og har administrativ kapasitet og kompetanse til å søke og rapportere på bruk av midlene i tråd med formålet.
- Utnytte inntekspotensialet innen kommunale avgifter og gebyrer som reguleres til selvkost. Dette innebærer at tjenestene vil være fullt ut brukerfinansiert.
- Øke inntektene på andre brukerbetalinger slik at de dekker kommunens kostnader med å levere tjenestene.
- Vurdere nivået på eiendomsskatten eller om eiendomsskatt skal innføres.

Tiltak for å redusere utgifter kan for eksempel være følgende (ikke uttømmende):

- Effektivisere kommunens virksomhet og tjenesteproduksjonen. Dette kan for eksempel være effektivisering gjennom endret organisering, forbedring av arbeidsprosesser, bedre samhandling og redusert dobbeltarbeid, eller reduserte kostnader gjennom bedre innkjøp ved å profesjonalisere innkjøpsprosessene og sikre kontroll av leverandørfakturering.
- Effektivisering gjennom strukturelle endringer. Dette kan være samlokalisering av tjenester for å få mer arealeffektive tjenester, få mer robuste fagmiljøer og mer effektiv disponering av personell.
- Redusere utgifter som ikke er nødvendige for å ivareta lov- og forskriftskrav til tjenestene. Enkelte lov- og forskriftskrav stiller klart definerte krav til kommunens innsats som må oppfylles, for eksempel minstekrav til antall voksne per barn i barnehager og grunnskolen. Andre lov- og forskriftskrav stiller krav til kommunens ytelser som må oppfylles, for eksempel kravet om forsvarlige helse- og omsorgstjenester, som gir kommunen rom til å vurdere hvordan tjenesten utføres for å oppfylle kravene. I kommunens arbeid med økonomiplan og årsbudsjett veileder statsforvalteren om lov- og forskriftskravene, mens kommunen vurderer hvordan den skal oppfylle regelverket der dette gir rom for ulike løsninger og tilpasninger.
- Redusere eller legge ned tjenester som kommuner ikke har et ansvar for å levere. Det kan eventuelt vurderes om andre kan levere tjenesten.
- Redusere kostnader gjennom investeringer som har som formål å redusere fremtidige kostnader. Dette kan for eksempel være investeringer i digitalisering og ny teknologi som kan bidra til mer effektiv tjenesteproduksjon.

7.4 Utfordringsbildet og situasjonsforståelsen

7.4.1 Det økonomiske utfordringsbildet – utgangspunktet for veiledningen

Et viktig grunnlag for statsforvalterens veiledning er det økonomiske utfordringsbildet og situasjonsforståelsen som er beskrevet i de årlige [kommuneproposisjonene](#) og rapporter fra [teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi](#).

I kommuneproposisjonen for 2026 punkt 1.2 skriver departementet blant annet:

«Den demografiske utviklingen og befolkningsframskrivninger viser to sentrale trekk som påvirker kommunene: vi blir flere eldre og færre i arbeidsfør alder, og flere bor sentralt og færre i distriktene. Perspektivmeldingen peker på mangel på arbeidskraft som en hovedutfordring framover, og endringene i befolkningssammensetningen med færre barn og flere eldre krever omstilling av tjenestetilbudet i kommunene.

Den demografiske utviklingen vil også påvirke kommuneøkonomien. Kommuner med befolkningsvekst får økte inntekter til å finansiere økt kapasitet i tjenestetilbudet. Kommuner med sterk befolkningsvekst kan ha behov for høye investeringer på kort tid. Kommuner med nedgang i befolkningstallet vil isolert sett få en nedgang i sine inntekter, og tjenestetilbudet må tilpasses en situasjon med et lavere innbyggertall. Det vil gjøre det krevende å drive kommunen effektivt. Kommunene og fylkeskommunene er rammestyrte og derfor ansvarlig



for å tilpasse aktiviteten til inntektsnivået. Å tilpasse tjenestetilbudet til endret demografi vil kreve omstillinger. Det må påregnes økt behov for å flytte ressurser mellom ulike tjenesteområder, for eksempel fra oppvekstområdet til pleie og omsorg, i tråd med endringene i befolkningssammensetningen og innbyggernes behov for tjenester.»

7.4.2 Kunnskapsbasert dialog med kommunene

Dialogen med og veiledning av den enkelte kommune må ta utgangspunkt i kunnskap om kommunens utfordringer. Statsforvalteren bør bruke KOSTRA-tall i sin veiledning av kommunene. KOSTRA gir blant annet grunnlag for å vurdere kommunens tjenesteproduksjon og ressursbruk over tid, og sammenlignet med andre kommuner. Dette kan for eksempel synliggjøre om utgiftsnivået er særlig høyt for noen tjenesteområder. Annen relevant styringsinformasjon vil for eksempel være befolkningsprognoser, kommunefakta (SSB), folkehelseprofiler, eller relevante rapporter og analyser for den enkelte kommune som er gjennomført de senere årene.

Statsforvalteren skal veilede/informere kommuner om rapportering og bruk av KOSTRA, herunder veilede om å redusere antall feil. Aktiv bruk av KOSTRA-tall gir grunnlag for å identifisere eventuelle feil i rapporteringen og rette opp dette. Dette bidrar til at verdien av KOSTRA-tallene som styringsinformasjon øker. Statsforvalteren skal også rettlede og informere om endringer og nye presiseringer i KOSTRA-veilederen.

Det vil være hensiktsmessig å ha utarbeidet en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) av kommunens tjenester og en vurdering av kommunens økonomi, som et underlag for statsforvalterens dialog og veiledning. Verktøyet [Kommunebilde](#) kan være et nyttig verktøy for å utarbeide og sammenfatte statsforvalterens «bilde» og forståelse av den enkelte kommune.

7.4.3 Kommunens forståelse av den økonomiske situasjonen. Samspill mellom politikk og administrasjon.

Dersom en kommune har økonomiske utfordringer, er det helt nødvendig at det blir etablert en felles situasjonsforståelse (eller kriseforståelse) både i kommunestyret, administrasjonen og ellers i organisasjonen slik at hele kommunen drar i samme retning. Statsforvalteren har en viktig rolle i å bidra til at både politisk og administrativt nivå blir bevisste på og forstår utfordringsbildet.

Statsforvalteren har også en rolle i å bidra til at både politisk og administrativt nivå forstår ansvaret de har for å ta eierskap til utfordringene og nødvendige grep for å ha økonomisk styring og kontroll. Statsforvalteren kan for eksempel veilede om hva som er henholdsvis kommunestyrets og administrasjonens roller, ansvar og oppgaver, og sette godt samspill mellom politikk og administrasjon på dagsorden. En kommune kan for eksempel ha nytte av å gjennomføre tiltak for å bedre den folkevalgte styringen av kommunens økonomi, se for eksempel anbefalinger i rapporten [Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater](#).

7.4.4 Statsforvalterens bidrag til forventningsavklaring

I mange kommuner har både politikere og administrasjon en god forståelse for det økonomiske utfordringsbildet. Samtidig har innbyggerne store forventninger til de kommunale tjenestene og det kan være vanskelig for lokalpolitikerne å dempe disse forventningene. Statsforvalteren kan ha en viktig rolle med å forklare det økonomiske utfordringsbildet og bidra til at innbyggerne forstår hvorfor omstilling og prioriteringer er nødvendig. Dette kan være viktig støtte for de folkevalgte lokalt i deres arbeid med å gjennomføre krevende politiske prioriteringer. Statsforvalteren kan for eksempel bidra til å sette kommunikasjon om utfordringene til kommunens innbyggere på dagsorden, for å bidra til åpenhet og medvirkning og at innbyggerne får forståelse og tillit til kommunen.

7.4.5 Statsforvalterens regionale perspektiv

Demografiske utviklingstrekk og befolkningsframskrivninger viser to sentrale trekk som påvirker kommunene: vi blir flere eldre og færre i arbeidsfør alder, og flere bor sentralt og færre i distriktene. Dette vil det være krevende for mange kommuner å møte alene. For å sikre nødvendig kompetanse og forvalte ressurser effektivt må mange kommuner samarbeide utover kommunegrensene.

Antall innbyggere og størrelsen på kommuneorganisasjonen er viktige faktorer som kan påvirke hvilke forutsetninger kommunene har til å løse sine oppgaver. Statsforvalteren kan med sitt regionale perspektiv hjelpe kommunene med å peke på løsninger utover kommunegrensene. Gjennom sin kunnskap om kommunene i regionen kan statsforvalteren se muligheter for endringer i kommunestruktur og nye interkommunale samarbeid, og støtte opp om pågående initiativer og prosesser for samarbeid og/eller kommunesammenslåing.

Større kommuner vil i de aller fleste tilfeller kunne bidra til å løse utfordringer med mangel på kapasitet og kompetanse, og statsforvalteren har en sentral rolle i å utfordre kommunene til å ta strukturelle og organisatoriske grep som sikrer en sterk og velfungerende kommune med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å fylle sine roller.

Statsforvalteren har en viktig oppgave i å veilede om muligheter og begrensninger i reglene for interkommunalt samarbeid etter kommuneloven og IKS-loven. Departementet har utarbeidet en [veileder i interkommunalt samarbeid](#) som statsforvalteren kan bruke i dialog med kommunene om vurdering av ulike samarbeid.

7.4.6 Skjønnskudd

Statsforvalteren skal fordele skjønnsmidlene etter [retningslinjer for skjønnskuddet](#).

I retningslinjene for 2026 punkt 3.3.1 er det tatt inn at statsforvalteren kan vurdere å benytte skjønn som insentiv for ROBEK-kommuner og andre kommuner i økonomisk ubalanse:

«Statsforvalteren kan bruke skjønnsmidler for å gi ROBEK-kommuner og andre kommuner i økonomisk ubalanse insentiver til å gjennomføre utgiftsreducerende tiltak (reducere brutto driftsutgifter). Det kan f.eks. skje ved at statsforvalteren signaliserer en gitt sum i skjønnsmidler under forutsetning av at kommunen iverksetter tiltak som innebærer en (brutto) utgiftsreduksjon på



et gitt beløp. Slik midlertidig budsjettstøtte gis eventuelt for å understøtte en omstilling (utgiftsreduksjoner), og kan gis uten at det foreligger andre forhold som skal kompenseres med skjønnsmidler. Før statsforvalteren tildeler skjønn, må statsforvalteren gjøre en grundig vurdering av om det er hensiktsmessig å benytte skjønn som insentiv for den aktuelle kommunen. Statsforvalteren skal holde tilbake midler dersom forutsetningene for skjønnstildelingen ikke blir oppfylt.»

7.5 God planlegging og gode styringsdokumenter

7.5.1 Kommunens planverk er kommunens styringsverktøy

Kommuneplanen, økonomiplanen og årsbudsjettet er verktøy som kommunene skal bruke for å styre kommunen. Det er viktig at kommunene har gode styringsdokumenter hvor det er en rød tråd mellom kommuneplan, handlingsprogram/økonomiplan og årsbudsjett. Planene må bygge på realistiske forutsetninger for å kunne fungere som styringsdokumenter. I henhold til kommuneloven § 14-5 skal kommunedirektøren rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Kommunene må ha et rapporteringssystem gjennom rapporter og årsmelding som bygger på samme struktur som handlingsprogram/økonomiplan og årsbudsjett. Statsforvalteren bør bidra til bevissthet om viktigheten av god styring med utgangspunkt i gode styringsdokumenter. Videre kan statsforvalteren med sin kunnskap fra flere kommuner i regionen gi råd basert på erfaringer fra andre kommuner som har lyktes med god styring.

Alle kommuner vil ha behov for omstilling og effektivisering som følge av endringer i demografi og andre endringer i rammebetingelser. Kravet til omstilling og effektivisering vil imidlertid være særlig stort for kommuner i ROBEK siden de må sette inn ekstra tiltak for å rette opp kommunens økonomiske ubalanse. Dette stiller ekstra store krav til at kommunens styringsdokumenter er et godt verktøy for planlegging og rapportering av tiltak for å få kommunen i økonomisk balanse.

God og langsiktig planlegging er avgjørende for økonomisk styring av kommunen, og det må være en god kultur for styring og rapportering. Dette innebærer blant annet følgende:

- Det bør være en kultur for åpen kommunikasjon mellom administrasjon og politisk nivå
- Kommunedirektøren bør rapportere på både positive og negative utviklingstrekk.
- Rapporteringen bør gi et realistisk bilde av status og risiko
- Rapporteringen bør inneholde vurderinger av hva som har fungert godt, hva som har vært utfordrende, og hvilke tiltak som kan forbedre måloppnåelsen.
- Rapportene skal være et grunnlag for å justere kursen ved behov, enten gjennom endringer i ressursbruk, prioriteringer eller strategiske valg.
- Rapporteringen bør legge til rette for refleksjon og læring både i administrasjonen og det politiske nivået.
- I rapporten [Kommuner med befolkningsnedgang \(Østlandsforskning 2020\)](#), pekes det på at mange kommuner med befolkningsnedgang planlegger for vekst



- og har planer med et hovedfokus på å fremme vekst fremfor å tilpasse seg en befolkningsnedgang. Realiteten er imidlertid at befolkningstallet går ned, og kommunene må da i praksis gjøre nødvendige tilpassinger i tjenestene som ikke baserer seg på de opprinnelige planene. Planene samsvarer ikke med den faktiske utviklingen og planverket mister da sin funksjon som et strategisk styringsverktøy.
- [Distriktssenteret](#) har god oversikt over ulike prosjekter og arbeidsmåter i kommunene, herunder arbeid for å planlegge og tilpasse kommunens tjenester til et synkende befolkningstall, samt tiltak for å øke eller stabilisere (bremse befolkningsnedgang) folketallet i kommunene. Distriktssenteret tilbyr kommunene faglig hjelp og kompetanse, og bygger på erfaringer og forskning på lokal utvikling. Distriktssenteret kan også være en viktig sparringspartner for statsforvalteren i vurdering av arbeidsmåter, prosesser og metoder i utviklingsarbeid.

7.5.2 Befolkningsprognoser

Statsforvalteren bør bidra til at kommunene legger til grunn realistiske befolkningsprognoser, både når det gjelder utviklingen i antall innbyggere og utviklingen i ulike aldersgrupper. Kommunene har ulike prognosemodeller for å beregne befolkningsvekst som tar utgangspunkt i statistikk og prognoser fra SSB, samt lokal informasjon knyttet til boligbygging og utvikling i lokalt arbeidsmarked. SSB sine befolkningsprognoser gir et godt anslag på makronivå, men kan være mindre treffsikre på lokalt nivå. For mindre kommuner er det derfor særlig viktig at kommunene supplerer prognoser fra SSB med lokal kunnskap.

Dersom for eksempel mange kommuner i en region planlegger med stor befolkningsvekst, kan summen av planlagt vekst være større enn det som er realistisk. Statsforvalteren kan med sin kunnskap om utviklingstrekk i regionen gi kommunene innspill og veiledning til kommunenes arbeid med å utarbeide realistiske befolkningsprognoser.

Mange kommuner budsjetterer med vekst i innbyggertall. Dette er for eksempel basert på mål i kommuneplanen for økt boligbygging og konkrete tiltak i kommunens handlingsprogram. Kommuner med befolkningsvekst må ha gode planer og strategier for å møte veksten.

På samme måte må kommuner ha gode planer og strategier for å møte endringene i befolkningssammensetningen med færre barn og flere eldre. Det samme gjelder dersom kommunen har befolkningsnedgang. Vanligvis vil det ikke holde med kun tiltak for å redusere befolkningsnedgangen. Det vil også være nødvendig at kommunen håndterer utviklingen med strategier og tiltak for hvordan kommunen skal gjennomføre nødvendig omstilling av tjenestene for å tilpasse seg endringene i befolkningssammensetningen og eventuelt også et lavere folketall.

Hovedstrategier, mål og tiltak i kommuneplan og handlingsprogram med økonomiplan bør bygge på det mest realistiske scenariet for befolkningsutvikling.

7.5.3 Finansielle måltall og oppfølging av disse

Statsforvalteren bør følge opp at kommunestyret har vedtatt finansielle måltall og at oppfølging og rapportering på måloppnåelsen av disse er en del av kommunens styringssystem. Måltallene skal tjene som beslutningsgrunnlag og være rettesnorer for kommunestyret i økonomiplanleggingen. Kommunene kan velge å la måltallene



ikke bare være retningsgivende, men også bindende handlingsregler for utarbeidelsen av årsbudsjettet og økonomiplanen.

Hver enkelt kommune må vedta sine egne spesifikke måltall for netto driftsresultat, gjeldsnivå og buffere (disposisjonsfond) som er tilpasset kommunens egen økonomiske situasjon og fremtidsutsikter, se for eksempel rapporten [Anbefalinger om nivå på sentrale økonomiske nøkkeltall for kommunal sektor](#). TBU sine anbefalinger om netto driftsresultat er anbefalinger for kommunesektoren samlet, og vil ikke nødvendigvis være egnet som styringsmål for den enkelte kommune.

Mange kommuner er i en økonomisk situasjon der man er et stykke unna måltallene eller der måltallene kan oppleves uoppnåelige. Kommuner med en økonomisk ubalanse vil kunne ønske å ha et mer kortsiktig fokus på å håndtere inndekningen av merforbruk før man ser lengre frem i tid. Statsforvalteren kan bidra til å sette på dagsorden at finansielle måltall er et verktøy og hjelpemiddel for langsiktig økonomistyring. Måltallene synliggjør og bidrar til bevissthet om hva som skal til for å ha en sunn økonomi med økonomisk handlingsrom for kommunestyret over tid.

7.5.4 Investeringer. Renter, avdrag og driftskonsekvenser

Vedtak om nye investeringer i årsbudsjettet vil ha begrensede økonomiske konsekvenser dersom en liten del av investeringen skal gjennomføres første året. Konsekvensene for driftsutgiftene, renter og avdrag får først full effekt når investeringen er ferdigstilt og investeringen er tatt i bruk, senere i økonomiplanperioden.

Statsforvalteren bør bidra til bevissthet om driftskonsekvenser av nye investeringer og om at dette er godt innarbeidet i økonomiplanen, både når det gjelder rente- og avdragsbelastningen, nivå på driftsutgiftene til tjenestene, og utgifter til drift og vedlikehold av investeringene. Dette vil være sentralt for å kunne vurdere om kommunen har økonomisk evne til å bære de langsiktige konsekvensene av planlagte investeringer. Dersom kommunen planlegger store investeringer som sluttføres etter økonomiplanperioden, bør det bygges på framskrivninger som også viser økonomiske konsekvenser for kommunen utover økonomiplanperioden.

Noen kommuner utarbeider stresstester med ulike scenarier for utvikling i ulike parametere som for eksempel renter, driftskostnader og befolkningsvekst. På den måten kan kommunen vurdere hvilket nivå på investeringer som kommunen kan tåle under ulike scenarier. En stresstest vil ofte kunne avdekke at en kommune med lavt nivå på disposisjonsfond, lavt nivå på netto driftsresultat og høy lånegjeld, ikke kan bære et høyt nivå på nye investeringer.

7.5.5 Tiltaksplan

Dersom en kommune er registrert i ROBES, skal kommunestyret selv fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse, jf. § 28-4 andre ledd.

Tiltaksplanen skal fastsettes senest 30. juni hvis ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd bokstav a, b, e eller g har inntruffet, og senest 31. desember hvis ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd bokstav c, d eller f har inntruffet. Tiltaksplanen skal sendes statsforvalteren så snart som mulig.

Tiltaksplanen skal bidra til å styrke kommunens egen styring og bidra til at nødvendige endringer blir gjennomført. Kravet om tiltaksplan er ikke bare et plankrav, det innebærer også en aktivitetsplikt for kommunen.

Kommunen kan velge å la tiltaksplanen inngå i økonomiplanen og årsbudsjettet eller utarbeide en særskilt tiltaksplan. Budsjetttiltakene som kommunestyret beslutter må i alle tilfelle innarbeides i økonomiplanen og årsbudsjettet ved påfølgende rullering og budsjettbehandling.

I tiltaksplanen skal kommunen fastsette konkrete tiltak for å gjenvinne økonomisk kontroll og balanse. Tiltakene må være godt beskrevet, med en tydelig plan for hvordan tiltakene skal gjennomføres. Negative effekter av tiltaket må også beskrives og kommunen må ha en plan for hvordan disse effektene møtes. Behovet for tiltakene må være godt forankret og forstått i hele kommuneorganisasjonen, hos politikerne og blant innbyggerne.

Kommuneloven stiller ikke nærmere krav til innholdet i tiltaksplanen. Statsforvalteren bør sette på dagsorden at planen både omfatter innsparings- og omprioriteringstiltakene som må innarbeides i økonomiplanen og årsbudsjettet (budsjetttiltak) og tiltak for å få kontroll med den løpende ressursbruken mv. (bedre systemer og rutiner for økonomistyringen). Bedre systemer og rutiner for økonomistyringen vil kunne rette seg både mot politisk og administrativt nivå, avhengig av hva som er styringsutfordringene i den aktuelle kommunen. Det kan omfatte tiltak som kan bidra til å bote på svakheter og mangler i hele kommunen styringssystem, for eksempel involvering av folkevalgte i budsjettprosessen, utformingen av styringsdokumentene, rutiner og interne prosesser for rapportering og håndtering av budsjettavvik både på administrativt og politisk nivå, klargjøring av ansvar og oppgaver, rutiner for løpende budsjettkontroll gjennom for eksempel tettere oppfølging av ledere med budsjettansvar og lederavtaler mv.

Utarbeidelsen av tiltaksplanen skal gi kommunestyret et godt beslutningsgrunnlag. Et sentralt punkt vil være å identifisere årsaker og utfordringer, slik at det kan treffes grep som er relevante og treffende for de aktuelle økonomiske og styringsmessige utfordringene.

Utarbeidelsen av «budsjetttiltakene» bør for eksempel bygge på en økonomisk analyse av kommunens innsparings- og omstillingsbehov, og gi en oversikt over tiltak som synligjør alternativer som dekker innsparings- og omstillingsbehovet. Også kommunens politiske og administrative styring og kontroll med kommunens økonomi bør vurderes for å identifisere svakheter og forbedringspunkter.

Aktuelle spørsmål som statsforvalteren kan ta opp med kommunen, og som kan være viktige punkter i tiltaksplanen, kan være følgende:

- Hva er utfordringene knyttet til kommunens styring og kontroll på økonomien?
- Hva er kommunens inntektsrammer, og hva har kommunen «råd til» innenfor disse?
- Hvilke konkrete budsjetttiltak vil bidra til at kommunen får kontroll på økonomien?
- Hva er tiltakenes effekt på årlige driftsutgifter i hele økonomiplanperioden? Hva er konsekvensene for tjenestenivået og -kvaliteten.



- Er samspillet mellom folkevalgte og administrasjon godt?
- Kan kommunens styringsdokumenter forbedres?
- Er det mangler ved rutiner og prosesser for den administrative og politiske oppfølgingen og gjennomføringen av budsjettet?
- Er tiltakene godt forankret i kommunens ledelse, politisk og administrativt?
Er kommunestyrets og administrasjonens ansvar klargjort?
- Er gjennomføringsplanen tydelig og realistisk? Er fremdriftsplanen med milepæler og ansvarsforhold klargjort?
- Er det administrativ kapasitet til å gjennomføre planen?
- Er det etablert et system og rutiner for å følge med på gjennomføring av planen, fremdrift, tiltakenes effekt og avvik fra planen, og for rapportering?
- Er risikofaktorer som kan bidra til manglende måloppnåelse identifisert? Og er det tiltak for å møte disse risikoene?

7.6 God oppfølging gjennom året

7.6.1 Oppfølging av årsbudsjettet og rapporteringen gjennom året

Etter at økonomiplan og årsbudsjett (og tiltaksplan for ROBEK-kommuner) er vedtatt av kommunestyret, ligger ansvaret for gjennomføring av vedtaket til kommunedirektøren. Kommunestyret har ansvaret for å følge opp at kommunestyrets budsjettvedtak blir gjennomført, og at det foretas justeringer i årsbudsjettet når utviklingen tilsier det. Kommuneloven stiller som minimumskrav at kommunedirektøren minst to ganger i året skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet og kommunestyret skal ta stilling til hvilke budsjettendringer som skal foretas for å ivareta at budsjettet er realistisk og i balanse.

For kommuner i ROBEK vil det være behov for hyppigere rapportering til kommunestyret enn lovens krav om to ganger i året. For å ivareta god og forsvarlig økonomistyring og sikre at nødvendige tiltak gjennomføres som planlagt, bør oppfølging av kommunens budsjett og tiltaksplan tas opp til behandling i flere formannskapsmøter og/eller kommunestyremøter gjennom året.

Statsforvalteren kan sette gode rapporteringsrutiner på dagsorden. En god rapporteringskultur er tosidig. Kommunedirektøren har plikt til å rapportere og har ansvar for å utarbeide gode økonomirapporter som gir kommunestyret god forståelse og et godt beslutningsgrunnlag. Kommunestyret må etterspørre gode økonomirapporter og bruke disse aktivt i den styringen av kommunen for å kunne foreta korrigerende tiltak i tide. Dette innebærer for eksempel at dersom kommunestyret har vedtatt en tiltaksplan med store innsparinger som krever omstilling og effektivisering, bør kommunestyret få informasjon om fremdrift i dette arbeidet. Relevant informasjon vil blant annet være om nødvendige prosesser er igangsatt for å realisere innsparingene i tråd med kommunestyrets vedtak og om forutsetningene for innsparingene fortsatt holder.



Statsforvalteren bør følge opp at kommunestyret mottar rapporter med den hyppigheten som situasjonen tilsier og som gir kommunestyret mulighet for oppfølging underveis. Økonomirapportene skal utformes slik at utviklingen i inntekter og utgifter kan sammenholdes mot vedtatt årsbudsjett. Sentrale punkter i økonomirapportene vil som utgangspunkt være hvordan utviklingen er på det enkelte budsjettområdet sett opp mot kommunestyrets bevilgninger, og hvordan utviklingen samlet sett påvirker budsjettert netto driftsresultat og dermed budsjetterte avsetninger eller planen for inndekning av merforbruk.

Andre sentrale punkter i kommunens tertialrapporter vil for eksempel også kunne være:

- Status for oppfølging av vedtatte innsparingskrav er rapportert, herunder oppfølging av ROBEK tiltaksplan.
- Status i arbeidet med omstillingsprosjekter som skal bidra til innsparinger i årsbudsjettet er rapportert.
- Vesentlige endrede forutsetninger som gir merforbruk er rapportert og korrigerende tiltak er foreslått for å redusere merforbruket.

7.6.2 Årsregnskapet – vedtak om inndekning av merforbruk og budsjettrevisjon

Reglene i kommunelovens i kapittel 14 skal bidra til å synliggjøre utfordringene overfor kommunestyret tidlig slik at kommunene kommer tidlig i gang med inndekning av merforbruk. I kommuneloven § 14-3 andre ledd heter det at vedtaket om årsregnskap skal angi hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn. Videre slås det fast i kommuneloven § 14-5 fjerde ledd at dersom årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett og saken skal behandles av kommunestyret senest 30. juni.

Det er i varierende grad bevissthet om disse bestemmelsene i kommunene når regnskapene avlegges og behandles. De ureviderte KOSTRA-tallene som publiseres 15. mars vil vise eventuelle merforbruk i kommunene. Statsforvalteren bør bidra til bevissthet om at kommunene som har merforbruk, bør komme tidlig i gang med inndekning og at kommunestyret må angi inndekning av merforbruket ved behandling av årsregnskapet.

Kommuneloven stiller krav om at kommunene skal ha et økonomireglement som vedtas av kommunestyret, jf. kommuneloven § 14-2 bokstav d. Økonomireglementet skal utfylle økonomibestemmelsene i kommuneloven med forskrifter, og må tilpasses behovene i den enkelte kommune. Sentrale temaer i et økonomireglement vil eksempelvis være interne regler som bidrar til god økonomistyring og måloppnåelse, forsvarlig og effektiv økonomiforvaltning, regeletterlevelse og et godt beslutningsgrunnlag for politikerne. Statsforvalteren kan bidra til at et godt økonomireglement settes på dagsorden.





Utgitt av:
Kommunal- og distriktsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: H-2577 B

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 12/2025

