



Tvedestrand kommune

Postboks 38
4901 TVEDESTRAND

Saksbehandler, innvalgstelefon

Vebjørn Bergem Sørheim, 37 01 75 51

Høringsuttalelse til handlingsregler og finansielle nøkkeltall i "kommuneplanens handlingsplan" 2026-2029 for Tvedestrand kommune

Statsforvalteren i Agder viser til «Handlingsplan 2026-2029» sendt på høring av Tvedestrand kommune, med høringsfrist 1. september 2025, jf. kommunestyresak 25/39.

Statsforvalteren i Agder bemerker innledningsvis at dette er en særuttalelse til *del* av Tvedestrand kommunes «Handlingsplan 2026-2029». Særuttalelsen relaterer seg til kapittel 3.4 *Handlingsregler og finansielle nøkkeltall*, s. 14-15, under vist med et utsnitt av de nye finansielle måltallene:

15			
Nåværende handlingsregler			
I vedtatt handlingsplan, økonomiplan og budsjett er følgende finansielle nøkkeltall på kronenivå (ikke prosent) lagt til grunn:			
- Netto driftsresultat korrigert for bruk og avsetning til budne driftsfond - Disposisjonsfond - Lånegjeld (investeringslån) - Netto finansutgifter			
Følgende gradering av ovennevnte finansielle nøkkeltall foreslås endret slik, røde tall viser endringer fra inneværende plan:			
Finansielle måltall	Lite handlingsrom	Moderat handlingsrom	Større handlingsrom
Netto driftsresultat korrigert for budne driftsfond	< 2 mill. kr	2 - 10 mill. kr	> 10 mill. kr
Disposisjonsfond	< 10 mill. kr	10 - 50 mill. kr	> 50 mill. kr
Lånegjeld (investeringslån)	> 600 mill. kr	450-600 mill. kr	< 450 mill. kr
Netto finansutgifter	> 35 mill. kr	25-35 mill. kr	< 25 mill. kr
Disposisjonsfond – pensjon/premieavvik	< 10 mill. kr	10 - 75 mill. kr	> 75 mill. kr
Hensikten med nøkkeltallene er å styre mot en bærekraftig økonomi.			
Det er stor usikkerhet knyttet til målsettingene rundt de finansielle nøkkeltallene og det forutsettes en svært stram økonomisk styring med særlig vekt på effektivisering og nedstyring av kommunens driftsutgifter, samtidig som inntekspotensialet må utnyttes i større utstrekning enn i dag.			



- *Bakgrunn for finansielle måltall*

Det er et lovkrav at kommuner skal vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi, jf. kommuneloven § 14-2 bokstav c. Det er angitt at det er kommunestyret som skal vedta de finansielle måltallene. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige mål – som de finansielle måltallene – i kommunale planer skal følges opp, jf. kommuneloven § 14-4 første ledd.

De finansielle måltallene må fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling, jf. Prop. 46 L (2017–2018) kapittel 20.3 punkt 20.3.1.¹ Kravet om å vedta finansielle måltall kan sees i sammenheng med det overordnede kravet i kommuneloven § 14-1 første ledd om at «den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid». Gjennom å vedta de lokale finansielle måltallene skal kommunestyret sette en retning for den langsiktige økonomistyringen. Det er opp til kommunestyrets skjønn å fastsette nivået på de ulike måltallene.

De finansielle måltallene som kommunestyret eller fylkestinget fastsetter, er ikke bindende for økonomiplanen og årsbudsjettet. Det vil si at økonomiplanen og årsbudsjettet kan vedtas med en økonomisk utvikling som avviker fra de finansielle måltallene. Ambisjonen er like fullt at kommunene og fylkeskommunene regner egne finansielle måltall som førende for de lokalpolitiske beslutningene og som lokale handlingsregler for økonomistyringen, jf. NOU 2016: 4 punkt 19.5.2.

Det er også et krav om at årsberetningen skal inneholde en vurdering av den økonomiske utviklingen (og stillingen), og her vil de finansielle måltallene naturlig inngå i grunnlaget for denne vurderingen, jf. kommuneloven § 14-7 andre ledd bokstav a.

- *Overordnet tilbakemelding på «Handlingsregler og finansielle nøkkeltall» for Tvedestrand kommune*

Statsforvalteren i Agder er positiv til at Tvedestrand kommune oppdaterer sine finansielle måltall, og da i tråd med lovgivers intensjon. Allikevel er det noen forhold Statsforvalteren i Agder ønsker å kommentere, slik at intensjonen bak kravet til fastsetting av finansielle måltall belyses.

Vår generelle anbefaling er at kommunestyret fastsetter ett langsiktig måltall for hver kategori. Dette vil være mer i tråd med lovens intensjon, og enklere for både kommunestyret og allmennheten å forholde seg til.

Intensjonen med lovkravet er at kommunestyret gjennom fastsettingen av de langsiktige finansielle måltallene skal angi hva som er nødvendig for at kommunen skal ivareta en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling. Dette gjelder også dersom det ikke er realistisk å oppnå måltallet på kort og mellomlang sikt.

Det er derfor forvirrende at kommunen skriver at «Det er stor usikkerhet knyttet til *målsettingene* [Statsforvalterens kursivering] rundt de finansielle nøkkeltallene (...)» Statsforvalteren legger til grunn at det ikke er målsettingene *i seg selv* det er knyttet usikkerhet rundt, men de økonomiske forholdene og forutsetningene for å nå målsettingene det er knyttet usikkerhet rundt.

Hvordan kommunen løser disse forholdene, «særlig vekt på effektivisering og nedstyring av kommunens driftsutgifter, samtidig som inntekspotensialet må unyttes i større utstrekning enn i

¹ [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#)



dag» (kommunens egne formuleringer i kapittelet), vil være opp til kommunen, jf. kommuneloven §§ 2-1 andre ledd og 14-1.

- *Spesifikk tilbakemelding på «Handlingsregler og finansielle nøkkeltall» for Tvedestrand kommune*
Ut ifra forsiktighetsprinsipper vil det være noe utfordrende å styre etter måltall som ikke blir justert for lønns- og prisvekst. Særlig gjelder dette for måltallene netto driftsresultat og disposisjonsfond. Kommunens inntekter kompenseres årlig med den kommunale deflatoren (lønns- og prisvekst). Derfor vil den løpende verdien av et nominelt tall reelt sett bli lavere og lavere. Implisitt betyr det at et slikt måltall i mindre grad vil være kapabelt til å ivareta kommunens langsiktige økonomiske handleevne når lønns- og prisvekst ellers øker.

Med bakgrunn i Tvedestrand kommunes anstrengte økonomiske situasjon, kan det derimot være rasjonelt å styre etter det som forstås som et nominelt gjeldstak (og et finansutgiftstak) målt i kroner. Et nominelt gjeldstak vil – siden de kommunale deflatoren kompenseres årlig – naturlig bygge ned den reelle og relative gjeldsbyrden. Dersom gjeldsgrad derimot er angitt som en prosent av driftsinntektene, vil lånegjeldens nominelle verdi kunne stige, selv om måltallet oppnås.

Statsforvalteren støtter at kommunen innfører et fjerde finansielt måltall knyttet til «Disposisjonsfond – pensjon/premieavvik», men minner samtidig om at mange finansielle måltall gjør det mer komplisert å styre kommunens økonomiske utvikling. Se under for nærmere omtale.

- *Nærmere om bruk av fargekoder og ulikheter*
Statsforvalteren i Agder er noe mer kritisk når det gjelder inndelingen i lite/moderat/større handlingsrom og bruk av fargekoder. Intensjonen med lovkravet er at kommunestyret gjennom fastsettingen av de langsiktige finansielle måltallene, skal angi hva som er nødvendig for at kommunen skal oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling og ivareta den økonomiske handleevnen.

Dersom kommunen opererer med fem ulike finansielle måltall som hver har tre utfallsrom, styrer kommunen i realiteten etter ($5 \times 3 =$) 15 ulike finansielle måltall. Det er et lovkrav at økonomiplan og årsbudsjett skal være oversiktlige, jf. kommuneloven § 14-4 tredje ledd. Dette forstås som et lett tilgjengelig, og presist og effektivt styringsinstrument.²

Det er også vanskelig å forstå at kommunestyret skal ha mulighet til å fastsette og oppnå et finansielt måltall som innebærer lite handlingsrom, samtidig som kommunens langsiktige økonomiske handleevne blir ivaretatt.

Med bakgrunn i hva som er intensjonen bak kravet om finansielle måltall, mener Statsforvalteren i Agder at det er en utfordring med tre alternativer for hvert måltall. På generelt grunnlag er det også en pedagogisk utfordring å begrunne at man ved å være på rødt nivå har oppnådd et finansielt måltall.

Det skapes ytterligere rom for misforståelse når de ulike fargekodene inneholder forskjellige retninger på ulikhetene (> og <, gjerne kalt «større enn» og «mindre enn»).

² Note 923 og 924 ved Jan Fridthjof Bernt til kommuneloven § 14-4 tredje ledd, [Kommuneloven - Gyldendal Rettsdata](#)



- *Avsluttende merknad*

Statsforvalteren i Agder kjenner til at kommunestyret i Tvedestrand kommune de siste årene har endret måltallene flere ganger i forbindelse med behandling av årsbudsjett og økonomiplan.

Siden måltallene skal være langsiktige, er det ikke meningen at de skal oppdateres jevnlig, f.eks. i forbindelse med de årlige budsjett- og økonomiplanprosessene. Det kan være grunner til å revidere de finansielle måltallene, men det er ikke naturlig at en revidering skal være en del av det faste årlige årsbudsjett- og økonomiplanarbeidet. De finansielle måltallene kan derimot formuleres som «gjennomsnittlige», «over planperioden» eller liknende, for å imøtekomme forholdet om langsiktighet.

Det ovennevnte utfordrer allikevel ikke Statsforvalteren i Agders hovedkonklusjon: Det er positivt at Tvedestrand kommune oppdaterer sine finansielle måltall, men kommunen burde i større grad se hen til lovgivers intensjon når de finansielle måltallene skal vedtas.

Med hilsen
Monica Bjørkholt Breive

justis og kommuneøkonomidirektør

Vebjørn Bergem Sørheim
rådgiver
Justis og kommuneøkonomiavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent