

**Ålesund kommune
Kontrollutvalget**

30.03.2015

MØTEINNKALLING

Kopi til: Ordfører
Revisor
Rådmann

Medlemmene av
Kontrollutvalget

INNKALLING TIL MØTE I ÅLESUND KONTROLLUTVALG

Det blir med dette kallt inn til møte i kontrollutvalget

**fredag 9. april 2015 kl. 12.00 i kontrollutvalgsekretariatets lokaler
i Lerstadvegen**

SAKSLISTE:

- Sak 07/15 - Godkjenning av møtebok fra møte den 6. februar.2015
- « 08/15 - Krav om kontroll av inhabilitet hos saksbehandlere i Ålesund kommune
- « 09/15 - Om rundskriv datert 30.01.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om folkevalgtes taushetsplikt ved lukking av møter
- « 10/15 - Gjeldsnivå i kommunene – orienteringssak
- « 11/15 - Orienteringssaker
Eventuelt

Dersom det er vanskeleg å møte, gi melding på telefon til daglig leder tlf. 70 17 21 58 eventuelt 97 60 57 83 eller e-postadresse harald.rogne@sksiks.no.

Erik Tørrissen
leder
(sign.)

**KONTROLLUTVALGET I
ÅLESUND KOMMUNE**

MØTEBOK

Møtedato: 6. februar 2014, kl. 10.00

Møtested: Kontrollutvalgsekretariatets lokaler i Lerstadvegen

Møtet ble ledet av Erik Tørrissen

Til stede for øvrig:, Svein Tømmerdal, Gunn Wågsholm, Reidar A. Falch Jørgensen og Errol Nilsen.

Svein Inge Alnes og Mette Aakvik Bjørge hadde meldt forfall.

= **5 voterende**

Fra kontrollutvalgsekretariatet møtte daglig leder Harald Rogne.

Fra kommunerevisjonen møtte daglig leder Kjetil Bjørnsen.

Det kom ikke fram merknader til innkalling eller sakliste.

Det ble meldt inn en sak under eventuelt.

SAK 01/15

GODKJENNING AV MØTEBOK FRA MØTE 3. DESEMBER 2014.

Kontrollutvalgets enstemmige vedtak:

Møtebok fra kontrollutvalgets møte 3. desember 2014 blir godkjent.

SAK 02/15

ÅRSMELDING 2014 – ÅLESUND KONTROLLUTVALG

Saksdokument fra kontrollutvalgsekretariatet datert 30.01.2015

Kontrollutvalgets enstemmige vedtak:

Det framlagte forslag til årsmelding vedtas som årsmelding 2014 for Ålesund kontrollutvalg.

SAK 03/15
FRISTER FOR ÅRSMELDING OG REGNSKAP

Saksdokument fra kontrollutvalgsekretariatet datert 30.01.2015

Kontrollutvalgets enstemmige vedtak:

Kontrollutvalget behandler kommunens regnskaper 1. juni kl. 17.00.

SAK 04/15
BREV FRÅ ANBJØRG ERDAL M/FLEIRE, B-SAK

Saksdokument fra kontrollutvalgsekretariatet datert 30.01.2015

Kontrollutvalgets enstemmige vedtak:

Saken utsettes i påvente av informasjonsinnhenting.

SAK 05/15
RESSURSBRUK I KOMMUNEREVISJONEN – DAGLIG LEDER I KOMMUNEREVISJONEN ORIENTERER

Kontrollutvalgets enstemmige vedtak:

1. Kontrollutvalget tar saken til orientering.
2. Kontrollutvalget fastsetter en målsetting om årlig forvaltningsrevisjon.

SAK 06/15
MØTEPLAN 1. HALVÅR 2015 (saken kom opp under eventuelt)

Kontrollutvalgets enstemmige vedtak:

De to resterende møtene blir avvirket 9. april kl. 12.00 og 1. juni kl. 17.00.11

Erik Tørrissen	Svein Tømmerdal	Gunn Wågsholm	Reidar A. Falch Jørgensen	Errol Nilsen
leder	medlem	medlem	medlem	medlem
(sign.)	(sign.)	(sign.)	(sign.)	(sign.)

**SUNNMØRE
KONTROLLUTVÅLSEKRETARIAT IKS**

Kontrollutvalget i
Ålesund kommune

Dato: 30.03.2015

**SAK 08/15
KRAV OM KONTROLL AV INHABILITET M.M. HOS SAKSBEHANDLERE I
ÅLESUND KOMMUNE**

Som vedlegg følger:

- Brev frå rådmannen i Ålesund kommune datert 11.03.2015

Temaet ble drøftet i sak 04/15 og det ble fattet vedtak om å innhente informasjon. Det ble sendt brev til rådmannen om dette og svar er nå mottatt.

I brevet gjør rådmannen rede for den behandling som har vært gjort i forbindelse med reguleringsendring for Åse Nord og Åse Øst. Han kommer også inn på ekspropriasjonssaken og vurdering av ansattes habilitet.

Reguleringsendringen er behandlet i bystyret. Klagen er behandlet i det faste utvalget for plansaker og spørsmålet om habilitet er også behandlet der.

Fylkesmannen stadfester bystyrets vedtak om reguleringsendringen og gir ikkje klager medhold. Fylkesmannen har heller ikke merknader til kommunens vurderinger av habilitet.

Klagen på vedtak om ekspropriasjon ble behandlet i bystyret. Bystyret tok ikke klagen til følge og den ble oversendt fylkesmannen for videre behandling. Fylkesmannen har godkjent kommunens ekspropriasjonsvedtak.

I følge kommuneloven § 77 nr. 1 og kontrollutvalgforskriften § 4 skal kontrollutvalget føre det løpende tilsyn og kontroll med forvaltningen på vegne av kommunestyret. Kontrollutvalget skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er gjort av folkevalgte organ eller vurdere om politiske vedtak er hensiktsmessige. Kontrollutvalget kan likevel uttale seg dersom kommunestyret har truffet, eller er i ferd med å treffe et vedtak som vil være ulovlig. Kontrollutvalget er heller ikkje et klageorgan i saker med klagerett. Kontrollutvalget kan likevel behandle klager dersom andre klageordninger ikkje er tilstede. Videre skal kontrollutvalget ikkje gå inn i saker som er avgjort av overordnede statlige organ som f. eks.

fylkesmann eller domstoler. De spørsmål som er reist i denne konkrete saken er tidligere behandlet både i bystyret og av fylkesmannen. Ekspropriasjonsvedtaket er under behandling i retten. Temaene som henvendelsen tar opp, blir ikke vurdert som en sak for kontrollutvalget.

På bakgrunn av ovenstående blir saken lagt fram for kontrollutvalget med forslag om slikt

vedtak:

Kontrollutvalget vil ikke gå inn i denne saken.

Harald Rogne
daglig leder



ÅLESUND KOMMUNE

Rådmannen

Sunnmøre Kontrollutvalgssekretariat IKS
Postboks 7881 Spjelkavik

6022 ÅLESUND

Saksbehandler
Ronny Frekhaug
Tlf 70 16 20 15

Deres ref.

Vår ref.
RF/15/1027-5/042

Dato:
11.03.2015

KRAV OM KONTROLL AV INHABILITET HOS SAKSBEHANDLERE I ÅLESUND

Jeg viser til brev fra Sunnmøre Kontrollutvalgssekretariat IKS datert 12.02.15. I brevet bes det om kommunens kommentarer til påstander framsatt i brev av 29.12.14 stilet til kontrollutvalget.

Rådmannen går ikke inn på å kommentere påstander om inhabilitet som fremsettes i brevet av 19.12.14. Disse påstandene er framsatt tidligere og er vurdert i den ordinære saksbehandlingen og i klagesaksbehandlingen knyttet til regulerings sak og ekspropriasjonssak for Åse Nord og Åse Øst 1. Jeg viser derfor til denne saksbehandlingen og sakens dokumenter følger vedlagt.

Ålesund bystyre vedtok 24.09.09, BY-sak 091/09, reguleringsendring for Åse Nord og Åse Øst 1. Ved brev av 15.10.09 fremsettes en omfattende klage på vedtaket fra flere medlemmer av familien Erdal. Spørsmålet om inhabilitet trekkes fram som en av klagegrunnene.

Klagen fra familien Erdal ble behandlet i det faste utvalget for plansaker 01.02.10, FUP-sak 007/10. Spørsmålet om habilitet ble kommentert i saken. FUP ga ikke klager medhold og saken ble sendt over til Fylkesmannen for endelig klagebehandling.

Ved brev av 06.10.10. stadfester Fylkesmannen bystyrets vedtak i BY-sak 091/09, og ingen av klagepunktene tas til følge. Fylkesmannen kommenterer spørsmålet om inhabilitet i sin klagebehandling, og konkluderer med at han ikke har merknader til kommunens vurderinger av habilitet. Reguleringsplanen for Åse Nord og Åse Øst 1 er etter dette rettskraftig.

På bakgrunn av en rettskraftig reguleringsplan har det vært ført forhandlinger om frivillig avståelse av grunn til gjennomføring av reguleringsplanen. Forhandlingene førte ikke frem og det ble derfor fremmet sak om ekspropriasjon til fordel for kommunen og samtykke til privat ekspropriasjon for å kunne gjennomføre reguleringsplanen. Saken ble behandlet i bystyret 19.06.14, BY-sak 077/14. Daværende rådmann Jarle Bjørn Hanken erklærte seg inhabil i ekspropriasjonssaken da hans bror er eier av en tomt i reguleringsområdet. Saken ble derfor fremmet av ordføreren. Hanken var ikke ansatt i kommunen ved behandlingen av regulerings saken, og hans habilitet var naturlig nok ikke tema ved behandlingen den gangen.

Ved brev av 20.07.14 klager flere medlemmer av familien Erdal på vedtaket om ekspropriasjon. I klagen tas spørsmålet om habilitet opp på nytt. Klagen på ekspropriasjonsvedtaket ble behandlet i bystyret 02.10.14, BY-sak 109/14. Saken ble også

Postadresse: Sentralbord
Postboks 1521 Tlf 70 16 20 00
6025 ÅLESUND Faks 70 16 20 01
postmottak@alesund.kommune.no

Besøksadresse:
Keiser Wilhelmsgate 11
www.alesund.kommune.no

Tlf 70 16 20 00 Bankgiro: 4200.49.49999
Faks 70 16 20 01 Å.K.org.: 942.953.119

denne gangen fremmet av ordføreren da rådmann Hanken erklærte seg inhabil av samme grunn som nevnt ovenfor. Inhabilitetsinnsigelse ble i klagen fra familien Erdal ikke rettet mot rådmannen, men mot andre ansatte i kommunen. Bystyret tok ikke klagen til følge og vedtok å oversende den til Fylkesmannen for videre behandling.

Ved brev av 09.12.14 stadfester Fylkesmannen bystyrets vedtak i BY-sak 077/14. Klagen tas ikke til følge.

Oppsummert er det rådmannens oppfatning at spørsmålet om habilitet for saksbehandlere er grundig vurdert både i kommunens egen saksbehandling og i Fylkesmannens klagebehandling uten at det er funnet grunnlag for å hevde inhabilitet. Det er ikke kommet fram nye opplysninger i brevet fra familien Erdal datert 29.12.14 som ikke har vært kjent tidligere i saken, og som har vært undergitt vurdering både fra kommunens side og fra Fylkesmannen. Rådmannen kan derfor ikke se at det er grunnlag for å gjøre nye vurderinger av habilitetsspørsmålet i denne saken.

Fra familien Erdals prosessfullmektig er det bedt om at tingretten stanser behandlingen av ekspropriasjonsskjønnet i påvente av kontrollutvalgets behandling av inhabilitetsspørsmålet. Dette har tingretten avvist da kontrollutvalgets vedtak ikke vil være bindende for tingretten. Spørsmålet om ekspropriasjonsvedtakets gyldighet kan likevel reises under behandlingen av skjønssaken.

Med hilsen

Ronny Frekhaug
kst. rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.

Vedlegg

Åse nord og Åse øst 1. Planrevisjon - reguleringsendring til sluttbehandling

Klage på Bystyrevedtak 24. sept. 2009 Åse Nord/Åse øst 1 - Reguleringsendring til sluttbehandling

Åse nord/Åse øst 1. Planrevisjon. Klage på bystyret egengodkjenningsvedtak

Ålesund kommune - Klage i regulerings sak - Reguleringsplan for Åse øst og Åse øst I

Ekspropriasjon og samtykke til ekspropriasjon av areal for gjennomføring av reg.plan for Åse nord Åse øst1. Hjemmel - plan- og bygningslovens paragraf 16-5

Klage på vedtak om ekspropriasjon i saknr. 077/14 - Åse - Gnr. 50 bnr. 17- Erdal

Klage - Ålesund bystyres vedtak av 19.06.2014, saknr. 077-14 vedr. ekspropriasjon og samtykke til ekspropriasjon av areal for gjennomføring av reg.plan for Åse nord Åse øst1

Fylkesmannen i Møre og Romsdal sitt vedtak i klagesak etter plan- og bygningsloven -

Oreigning av grunn - Åse Nord/Åse Øst 1

**SUNNMØRE
KONTROLLUTVÅLSEKRETARIAT IKS**

Kontrollutvalget i
Ålesund kommune

Dato: 30.03.2015

**SAK 09/15
OM RUNDSKRIV DATERT 30.01.2015 FRA KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET OM FOLKEVALGTES TAUSHETSPLIKT
VED LUKKING AV MØTER**

Det aktuelle rundskrivet samt eINFO 15/2 fra NKRF følger vedlagt.
Det blir gitt en orientering i møtet.

Harald Rogne
daglig leder



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunene
Fylkeskommunene
KS

Deres ref

Vår ref

Dato

15/200 1

30.01.2015

Kommunale og fylkeskommunale reglementer om folkevalgtes taushetsplikt ved lukking av møter

I løpet av de siste månedene er det kommet flere undersøkelser og medieoppslag som viser at en rekke kommunale og fylkeskommunale reglementer på enkelte punkter ikke er i tråd med gjeldende rett. Dette gjelder særlig regler om rekkevidden av de folkevalgtes taushetsplikt når et folkevalgt organ behandler en sak i et lukket møte.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil på denne bakgrunnen minne kommunene og fylkeskommunene om departementets rundskriv som beskriver den rettslige adgangen til å pålegge folkevalgte taushetsplikt om forhandlingene i lukkede møter gjennom lokalt vedtatte reglementer (såkalt instruksbasert taushetsplikt).

I mars 2000 ga departementet ut rundskriv H-2112 om taushetsplikt for folkevalgte. I rundskrivet redegjøres det for gjeldende regler om taushetsplikten for de folkevalgte og adgangen til å pålegge taushetsplikt om opplysninger som ikke er taushetsbelagt i lov eller i medhold av lov. Når det gjelder forholdet til lukkede møter står det klart i rundskrivets punkt 3.3 at det kun er de taushetsbelagte opplysningene som fremkommer i et lukket møte de folkevalgte har taushetsplikt om. Det at møtet er lukket innebærer i seg selv ikke at de folkevalgte får taushetsplikt om alle opplysninger som fremkommer på møtet. Det spesifiseres at det heller ikke er adgang til å innføre en slik taushetsplikt i et kommunalt reglement, jf. rundskrivets punkt 5.5 og 5.6.

Kommunene og fylkekommunene ble i rundskrivet anmodet om å endre sine reglementer i den grad de gikk lenger i å pålegge de folkevalgte taushetsplikt enn det som følger av lov.

I departementets normalreglement om folkevalgtes innsynsrett som ble utgitt i 2004 (Veileder H-2142), er det også inntatt bestemmelser om folkevalgtes taushetsplikt ved lukking av møter. I normalreglementets punkt 4.2 annet ledd står det følgende om taushetsplikten ved lukkede møter:

”Når en sak behandles for lukkede dører etter kommuneloven § 31, plikter de folkevalgte å bevare taushet om opplysninger som etter lov er underlagt taushetsplikt.”

Det presiseres i merknadene til bestemmelsen at de folkevalgte kun har taushetsplikt om opplysninger som er taushetsbelagte i lov eller i medhold av lov. Det er ikke anledning til å pålegge folkevalgte en generell taushetsplikt om opplysninger selv om disse er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven. Det er heller ikke slik at opplysninger blir taushetsbelagte kun fordi de er unntatt offentlighet eller gjelder saker som behandles i lukkede møter.

Før rundskrivet fra 2000, var det i juridisk teori og tidligere rundskriv fra departementet, lagt til grunn at kommunestyret kunne vedta at de folkevalgte hadde taushetsplikt om forhandlinger i lukkede møter. Ved årtusenskiftet ble det på bakgrunn av nye juridiske utredninger fastslått at kommunene likevel ikke har rettslig adgang til å pålegge de folkevalgte en slik utvidet taushetsplikt.

Som nevnt er det fremdeles flere kommuner og fylkeskommuner som ikke har endret sine reglementer slik at de er i samsvar med gjeldende rettsoppfatning. Disse kommunene og fylkeskommunene har bestemmelser i sine reglementer som pålegger de folkevalgte taushetsplikt om forhandlinger i lukkede møter, og dermed går lenger enn det som følger av lov og rundskriv fra departementet. En slik reglementsbasert taushetsplikt som gjelder alle forhandlinger i lukkede møter, vil da gjelde for opplysninger som ikke er omfattet av den lovbestemte taushetsplikten i for eksempel forvaltningsloven § 13 første ledd.

Departementet minner derfor om de ovennevnte rundskrivene, og oppfordrer kommunene og fylkeskommunene om å ta en gjennomgang av sine reglementer og foreta de nødvendige endringene. Rundskrivene er tilgjengelige på departementets hjemmeside www.regjeringen.no/kmd.

Med hilsen

Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Edvard Aspelund
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

eINFO 15/2 – Regler og prosedyrer for unntak fra offentlighet og lukking av møter

1.

Etter at kommuneloven § 78 nr. 7 er endret, er det ikke lenger nødvendig å vise til denne bestemmelsen når det er aktuelt å unnta et dokument eller en opplysning fra offentlighet. Det vil være tilstrekkelig å begynne med å vise til en av bestemmelsene i offentliglova kapittel 3 om unntak fra innsynsretten. Den mest aktuelle bestemmelsen her er § 13, som unntar opplysninger som er underlagt taushetsplikt, fra offentlighet. Når man nytter denne bestemmelsen, må man også vise til den bestemmelsen som pålegger taushetsplikten. Her er den mest aktuelle bestemmelsen forvaltningsloven § 13, som pålegger taushetsplikt vedrørende «noens personlige forhold» og det vi kan kalle «drifts- og forretningshemmeligheter». I disse tilfellene har man *plikt* til å unnta fra offentlighet.

Det er viktig å være oppmerksom på at når man nytter offentliglova § 13, er det i utgangspunktet bare *opplysninger* i et dokument som kan unntas, ikke hele dokumentet. Men hvis et av vilkåra i offentliglova § 12 er oppfylt, har man *adgang* (men altså ikke plikt) til å unnta hele dokumentet.

Når man gir innsyn i et dokument som inneholder taushetsbelagte opplysninger, må man altså fjerne disse, f.eks. ved sladding.

Når man mottar et dokument, kan det være praktisk å vurdere med det samme om det kan være aktuelt å unnta fra offentlighet, og i så fall notere på dokumentet og i journalen f.eks.:

«*opplysninger unntatt offentlighet - offl. § 13 jf. fvl. § 13*» eller

«*dokumentet u. o. - offl. § 13, jf. fvl. § 13 jf. offl. § 12*».

2.

Etter at den tidligere bestemmelsen i kommuneloven § 77 nr. 8 blei opphevd, gjelder koml. § 31 om møteoffentlighet også for kontrollutvalget. Det er derfor nødvendig å gjøre noen grep tilsvarende dem som er nevnt under 1, hvis man skal holde et møte i kontrollutvalget for lukte dører. I koml. § 31 nr. 2 og 3 er det fastsatt at et folkevalgt organ *skal* vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak underlagt lovbestemt taushetsplikt eller en sak som gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold. Videre er det fastsatt i koml. § 31 nr. 4 og 5 at organet *kan* vedta å lukke et møte når omsynet til personvern eller tungtveiende offentlige interesser tilsier det. Debatten om lukking av et møte *kan* holdes for lukte dører; avstemningen *skal* holdes for åpne dører, jf. koml. § 31 a.

Norges Kommunerevisorforbund
– på vakt for fellesskapets verdier

Postadresse:
Postboks 1417 Vika
0115 OSLO

Besøksadresse:
Munkedamsveien 3B, 3. etg.

Telefon: 23 23 97 00
E-post: post@nkrf.no
Web: www.nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694
Kontonr.: 1450.12.70424

Det er ingen automatikk i at et møte blir holdt for lukte dører. Bestemmelsene innebærer at spørsmålet om å lukke dørene må tas opp til regulær behandling i organet, og avgjørelsen må protokolleres, fortrinnsvis med tilføyelse av hvilke lovbestemmelser som er lagt til grunn.

Oslo, 5. mars 2015

Bernt Frydenberg
Juridisk rådgiver

**SUNNMØRE
KONTROLLUTVÅLSEKRETARIAT IKS**

Kontrollutvalget i
Ålesund kommune

Dato: 30.03.2015

**SAK 10/15
GJELDSNIVÅ I KOMMUNENE - ORIENTERINGSSAK**

Kommunenes gjeldsnivå har økt fra 60 til 76 prosent av inntektene i løpet av de siste ti årene. Det er store variasjoner mellom kommuner i gjeldsnivå og handlingsrom til å kunne betjene gjeld. Dokument 3:5 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning* ble overlevert Stortinget 17. februar 2015.

Bakgrunn og mål for undersøkelsen

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at gjeldsnivået i kommunene har økt kraftig de siste ti årene. Det økte gjeldsnivået innebærer at en stadig større del av kommunenes økonomiske ressurser må benyttes til å betjene gjeld. Gjeldsoppbyggingen har også ført til at kommunenes økonomi er blitt mer sårbar for renteøkninger. Dersom rentenivået øker kan gjeldsbelastningen bli krevende for kommuneøkonomien og påvirke kommunenes muligheter til å ivareta den nasjonale politikken på vesentlige velferdsområder.

Hovedfunn

- Om lag hver sjettede kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.
- Det er risiko for at flere kommuner kan få en lite bærekraftig gjeldsbelastning på sikt.
- Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene.
- Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

Anbefalinger

Riksrevisjonen mener at det er behov for tiltak som kan bidra til en mer bærekraftig gjeldsbelastning, slik at kommunene kan betjene gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet å:

- iverksetter tiltak som bidrar til at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen gjennom økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, slik at disse dokumentene kan fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyrenes prioriteringer.
- vurderer om Fylkesmannens virkemidler i større grad kan bidra til å sikre en god kontroll og oppfølging av at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig.
- vurderer om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

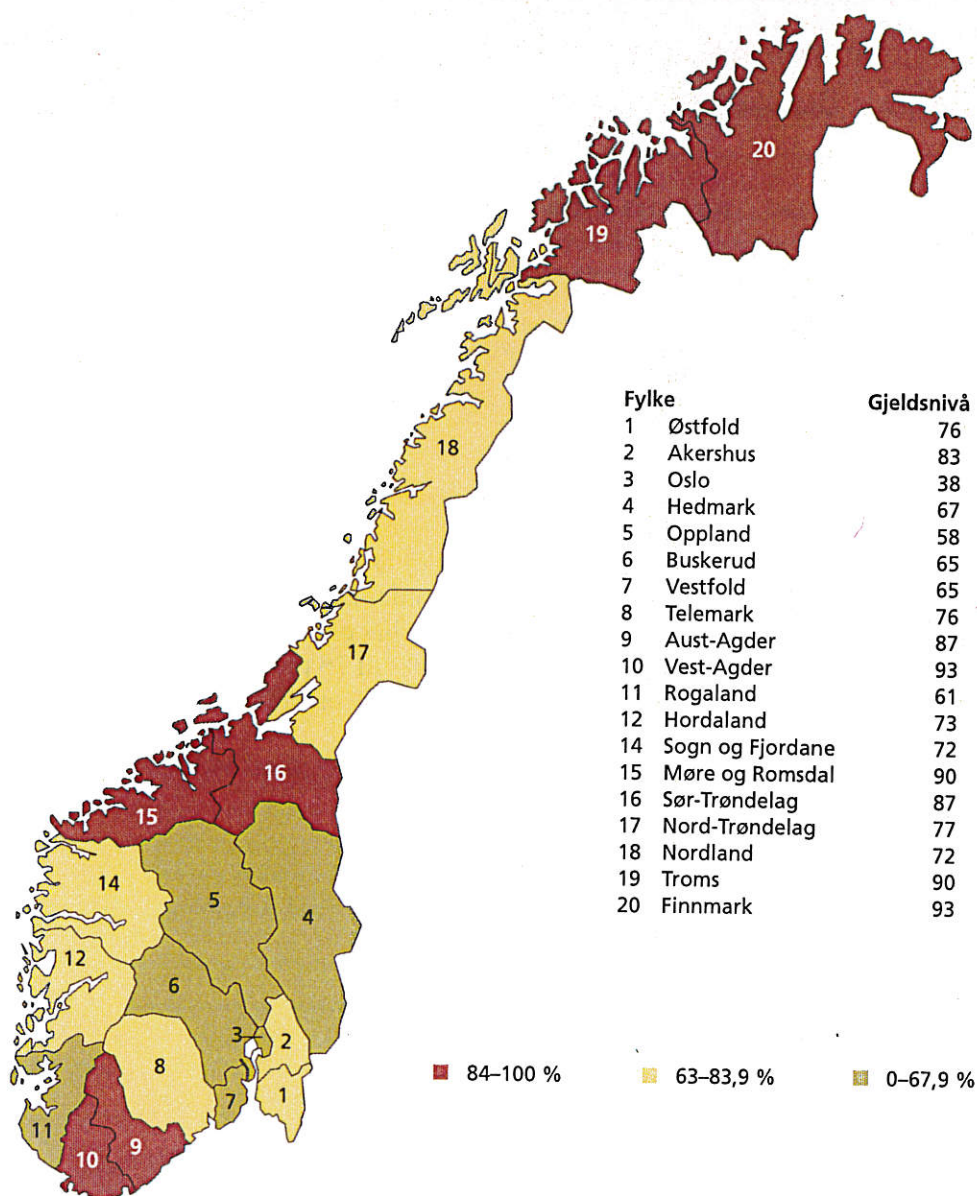
På bakgrunn av ovenstående blir saken lagt fram for kontrollutvalget med forslag om slikt

vedtak:

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Harald Rogne
daglig leder

Figur 2 Samlet gjeldsnivå kommuner, per fylke, 2013



Figur 2 viser at kommunene i Finnmark og Vest-Agder hadde høyest samlet gjeldsnivå i 2013, med 93 prosent, etterfulgt av Møre og Romsdal og Troms, med et gjeldsnivå på 90 prosent. Oppland og Rogaland hadde lavest gjeldsnivå, med henholdsvis 58 og 61 prosent.⁶⁷

66) En kommune hadde et gjeldsnivå på -13,3 prosent.

67) Oslo har aller lavest gjeldsnivå (med 38 prosent), men er ikke en del av undersøkelsen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

Undersøkelsen av gjeldsnivå, investeringer og andre økonomiske nøkkeltall omfatter perioden fra 2004 til 2013, mens undersøkelsen av kommunale og statlige styringsdokumenter i hovedsak omfatter perioden fra 2012 til 2014.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at gjeldsnivået i kommunene har økt kraftig de siste ti årene. Det økte gjeldsnivået innebærer at en stadig større del av kommunenes økonomiske ressurser må benyttes til å betjene gjeld. Gjeldsoppbyggingen har også ført til at kommunenes økonomi har blitt mer sårbar for renteøkninger. Dersom rentenivået øker kan gjeldsbelastningen bli krevende for kommuneøkonomien og påvirke kommunenes muligheter til å ivareta den nasjonale politikken på vesentlige velferdsområder.

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved brev 1. oktober 2014. Departementet har i brev 28. oktober 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 5. januar 2015 og statsrådets svar 20. januar 2015 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Hver sjettede kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.
- Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke.
- Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene.
- Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Hver sjettede kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom

Gjeldsnivået i kommunene har økt fra 60 til 76 prosent av inntektene de siste ti årene. Gjeldsoppbyggingen skyldes økt investeringsnivå og høy grad av lånefinansiering.

Høyere gjeld har ført til økte rente- og avdragsutgifter, selv om lavt rentenivå og bruk av minimumsavdrag har bidratt til å begrense kommunenes utgifter.

Høy gjeld er ikke nødvendigvis negativt i seg selv. For en kommune som har forutsetninger til å betjene den samlede gjelden både på kort og lang sikt, uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere, kan det være rasjonelt å ha høy gjeld. Det er ikke et mål at kommunene skal ha så lav gjeld som mulig hvis det for eksempel betyr at de ikke ivaretar nødvendige utbygginger eller vedlikehold av bygningsmassen.

I 2013 hadde om lag hver sjette kommune en kombinasjon av høyt gjeldsnivå, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond. Disse kommunene hadde et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, et driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Det betyr at disse kommunene har et begrenset økonomisk handlingsrom i møte med eventuell reduksjon av inntekter eller økte renteutgifter og andre økte utgifter.

I tillegg hadde disse kommunene i gjennomsnitt tre ganger så høy rentekspontert gjeld som de øvrige kommunene, det vil si gjeld som gjenstår når lån til VAR-området (vann, avløp og renovasjon)¹ og lån med statlige rentekompensasjonsordninger er trukket fra. Det betyr at disse kommunene er betydelig mer sårbare for renteøkninger enn de øvrige kommunene. Videre benytter disse kommunene i større grad enn de øvrige kommunene minimumsavdrag på sine lån.

Blant kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, er det variasjon i både gjeldsnivå, driftsresultat og disposisjonsfond. Gjeldsnivået varierer fra 75 prosent til 140 prosent av inntektene. Driftsresultatet varierer fra -5,7 til 2,9 prosent av inntektene og disposisjonsfondet varierer fra 0 til 4,9 prosent av inntektene. Det vil følgelig variere hvor lite det økonomiske handlingsrommet er. Noen av kommunene ligger nær de angitte terskelverdiene,² men de fleste kommunene ligger langt fra disse verdiene. Det økonomiske handlingsrommet avhenger også av andre forhold som kan påvirke kommunenes muligheter for inntektsøkning eller kostnadsreduksjon.

Selv om det er store kommunevise variasjoner både i gjeldsnivå og økonomisk handlingsrom til å kunne betjene gjeld, gir det økte gjeldsnivået i kommunene grunn til bekymring. Det er risiko for at kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom ikke vil klare å håndtere gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere. Etter Riksrevisjonens vurdering framstår gjeldsbelastningen i disse kommunene som lite bærekraftig.

2.2 Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke

Gjeldsnivået i kommunene vil fortsette å øke. To av tre kommuner har planlagt med høyere gjeldsnivå i 2017 enn i 2013. Blant kommunene med en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom har bortimot halvparten planlagt med høyere gjeld i 2017. Økt lånegjeld vil påvirke kommunenes rente- og avdragsutgifter og dermed kommunenes framtidige driftsresultater, noe som igjen kan påvirke muligheten for avsetninger til fond og egenfinansiering av investeringer.

1) Utgifter til avdrag og renter på investeringer innen vann, avløp og renovasjon dekkes av brukergebyrer.

2) Gjeldsnivå 75 prosent av inntektene, driftsresultat 3 prosent av inntektene, disposisjonsfond 5 prosent av inntektene.

Risikoen ved høy gjeld knytter seg særlig til framtidige renteøkninger. Det er ikke all gjeld som innebærer renterisiko for kommunene, men også den renteutsatte gjelden har økt, fra 9 prosent av inntektene i 2006 til 30 prosent av inntektene i 2013. I gjennomsnitt var om lag halvparten av kommunenes gjeld renteutsatt i 2013.

I tillegg har graden av gjeldssikring betydning. De fleste kommunene har bundet renten på deler av gjelden, men rentesikringsavtalene er relativt kortvarige.

Videre benytter mange kommuner muligheten til å betale minimumsavdrag ved nedbetaling av gjeld. Disse kommunene har dermed ikke mulighet til å redusere avdragene dersom renten stiger. Bruk av minimumsavdrag letter gjeldsbelastningen på kort sikt, men øker risikoen på lengre sikt.

Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke. Dersom gjeldsøkningen fortsetter, og særlig dersom rentenivået øker, er risikoen spesielt stor. En renteøkning vil også forverre situasjonen for de kommunene som allerede har et lite økonomisk handlingsrom. Samtidig vil noen kommuner kunne tjene på en renteoppgang. En renteøkning kan også føre til at kommunene får økt avkastning på pensjonsmidler avsatt i fond og dermed over tid lavere pensjonskostnader, noe som vil bidra til redusere kommunenes utgifter.

Prinsippet om en bærekraftig økonomisk utvikling er ikke til hinder for at kommunale investeringer kan lånefinansieres. Det er i tråd med bærekraftprinsippet at rente- og avdragsutgifter til investeringer i bygg og anlegg fordeles over de generasjoner som bruker anleggene. Men kommuner med lite økonomisk handlingsrom som tar opp store lån med risiko for renteøkning, kan komme til å skyve en stor del av gjeldsbelastningen over på framtidige generasjoner. Det kan få konsekvenser for kommunenes evne til å løse framtidige velferdsoppgaver, og kan etter Riksrevisjonens vurdering være i konflikt med bærekraftprinsippet.

2.3 Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene

Kommunestyret har ansvar for å vurdere konsekvensene av låneopptak for kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon, og det ligger til administrasjonssjefens utredningsansvar å legge fram fakta og vurderinger i styringsdokumentene. Mange av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får imidlertid lite informasjon om gjeldsbelastningen gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport.

De fleste av de 41 kommunene med et gjeldsnivå på over 100 prosent av inntektene, presenterer noe fakta om gjeldsnivå, rente- og avdragsutgifter eller disposisjonsfond i enten årsrapporten eller årsbudsjettet. Om lag halvparten av kommunene har gjort vurderinger av de nevnte nøkkeltallene i ett eller begge av disse dokumentene. En del av vurderingene er imidlertid lite informative.

Langt færre av kommunene har både faktaopplysninger og vurderinger av gjeldsnivå, rente- og avdragsutgifter eller disposisjonsfond i begge de nevnte styringsdokumentene. Svært få kommuner omtaler hvilke konsekvenser en renteøkning kan få. Undersøkelsen viser videre at bare halvparten av disse kommunene hadde gjennomført lovpålagt rapportering til kommunestyret om kommunens gjeldsforvaltning.

Samlet framstår informasjonen som kommunestyrene i mange av disse kommunene får om gjeldssituasjonen gjennom de sentrale styringsdokumentene, som fragmentert

og ufullstendig. Dette er kommuner med et spesielt høyt gjeldsnivå, med særlig gode grunner til å informere om gjeldsnivået og dets konsekvenser i styringsdokumentene.

Lovpålagte styringsdokumenter som økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport skal være effektive styringsredskap for kommunestyret, og Riksrevisjonen vurderer det som viktig at styringsdokumentene inneholder utfyllende fakta og vurderinger av sentrale forhold knyttet til kommunens gjeldsnivå. Stortinget har også understreket betydningen av at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon slik at de kan prioritere eller gjøre nødvendige endringer. Dersom disse styringsdokumentene ikke inneholder informasjon om sentrale økonomiske nøkkeltall og vurderinger av disse, kan det bli vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvenser av gjelden. Det kan blant annet føre til at kommunestyrene vedtar låneopptak som på sikt ikke vil være bærekraftige.

2.4 Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig

Kommuner som kommer i økonomisk ubalanse blir registrert i ROBES³ og underlagt et system for statlig kontroll. Overfor disse kommunene skal Fylkesmannen føre kontroll med budsjettvedtak og godkjenne låneopptak.

Ordningen med statlig godkjenning av låneopptak for ROBES-kommuner er det eneste virkemiddelet som er direkte rettet mot kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Indirekte kan imidlertid selve ROBES-ordningen ha betydning for gjeldsbelastningen ved at staten griper inn dersom kommunene låner mer enn de har budsjettmessig dekning for.

De aller fleste vedtak om opptak av lån i ROBES-kommuner blir godkjent av Fylkesmannen. Det kan skyldes at fylkesmennene er i dialog med kommunene i forkant av lånesøknader og at registrering i ROBES virker disiplinerende på kommunenes lånevedtak.

For kommuner utenfor ROBES er veiledning det mest sentrale virkemiddelet. Fylkesmannen skal veilede kommunene om økonomiplanlegging og budsjettering, og ha en strategi for oppfølging av kommuner som står i fare for ROBES-innmelding.

Det er til dels store variasjoner mellom fylkesmannsembetenes veiledning av kommunene, både når det gjelder innhold og omfang. Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom andel av ROBES-kommuner eller andel kommuner med høy gjeld i fylket, og hvilke veiledningstiltak som tilbys eller omfanget av disse tiltakene. Det kan være en fordel at fylkesmannsembetene har stor frihet til å tilpasse veiledningen til behovene i egne kommuner. Samtidig gir noen av embetene utrykk for at departementets krav til veiledning er lite presist formulert. Mange av kommunene med høy gjeld i kombinasjon med svake resultater og lite midler avsatt i disposisjonsfond er ikke registrert i ROBES, og det er per i dag ingen andre statlige virkemidler rettet mot slike kommuner enn Fylkesmannens veiledning. Etter Riksrevisjonens vurdering bør Fylkesmannens kontroll og veiledning styrkes for å bedre bidra til en bærekraftig gjeldsbelastning.

3) ROBES (Register om betinget godkjenning og kontroll) er et register over kommuner som er i økonomisk ubalanse. Kriteriene for innmelding er at kommunen har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i balanse, har vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn to år eller ikke har klart å følge opp en opprinnelig vedtatt inndekningsplan. Innmelding i ROBES innebærer at disse kommunene må ha godkjenning fra Fylkesmannen for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler, og at lovligheten av budsjettvedtakene skal kontrolleres av Fylkesmannen.

2.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning

Det kommunale selvstyret innebærer at den enkelte kommune har ansvaret for sin egen økonomiske situasjon. Samtidig har Kommunal – og moderniseringsdepartementet et overordnet ansvar for kommunal sektor. Det innebærer å gi kommunene gode og forutsigbare rammebetingelser, og legge til rette for en bærekraftig økonomistyring.

Kommunene er pålagt å utarbeide og vedta økonomiplaner, årsbudsjetter og årsrapporter. Administrasjonssjefen skal påse at dokumentene utarbeides, og kommunestyret har vedtaksmyndighet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for regelverket som stiller krav til dokumentene og for veiledning av kommunenes økonomiforvaltning. Departementet har et overordnet ansvar for at de lovpålagte styringsdokumentene fungerer etter intensjonene i kommuneloven.

Kommunal – og moderniseringsdepartementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om hvordan de kommunale styringsdokumentene fungerer. Uten tilstrekkelig kunnskap kan ikke departementet ivareta sitt ansvar for at styringsdokumentene fungerer etter intensjonene. Mange kommuner med høyt gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det være behov for statlige initiativ for å sikre tilstrekkelig kvalitet i disse sentrale kommunale styringsdokumentene.

For å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling er det satt noen handlingsregler i kommuneloven som begrenser kommunenes handlingsfrihet, som kravet om balanse i driftsregnskapet, skillet mellom drift og investering i budsjett og regnskap og at kommunene kun kan ta opp lån for å finansiere investeringer av varig verdi. Disse handlingsreglene er viktige, men ikke tilstrekkelige, virkemidler for å bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling i kommunene.

ROBEK-ordningen fungerer som et sikkerhetsnett for å fange opp kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse. Gjennom ROBEK kan staten sikre at kommunene har budsjettmessig dekning for sine utgifter, men ordningen kan ikke sikre at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig nok til at kommunene klarer å ivareta tjenestetilbudet for dagens og framtidens innbyggere. Mange av kommunene med en lite bærekraftig gjeldsbelastning, på grunn av en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom, fyller ikke kriteriene for registrering i ROBEK. Staten har dermed svake virkemidler overfor slike kommuner.

Gjeldssituasjonen i noen kommuner gir grunn til bekymring, og det er risiko for at flere kommuner kan komme i en slik situasjon. Gjeldsbelastningen kan få konsekvenser for kommunenes evne til å ivareta omfanget av og kvaliteten på de kommunale tjenestene som følger av den nasjonale politikken. Det er innbyggerne i de utsatte kommunene som vil rammes dersom tjenestetilbudet må kuttes som følge av økt gjeld. Heller ikke nasjonale myndigheter vil være upåvirket dersom flere kommuner får alvorlige gjeldsproblemer. Staten har i siste instans et ansvar for kommunesektoren og kan ikke se på at gjeldsbelastningen i for stor grad går ut over tjenestetilbudet. Gjeldsoppbyggingen i kommunene kan derfor få konsekvenser både for den enkelte kommune, statens framtidige utgifter og samfunnsøkonomien som helhet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er verken departementets eller Fylkesmannens virkemidler i tilstrekkelig grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at det er behov for tiltak som kan bidra til en mer bærekraftig gjeldsbelastning, slik at kommunene kan betjene gjelden på kort og lang sikt uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for nåværende og framtidige innbyggere.

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- iverksetter tiltak som bidrar til at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen gjennom økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, slik at disse dokumentene kan fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyrenes prioriteringer.
- vurderer om Fylkesmannens virkemidler i større grad kan bidra til å sikre en god kontroll og oppfølging av at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig.
- vurderer om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

4 Departementets oppfølging

Statsråden gir i sitt svar uttrykk for at temaet som Riksrevisjonen har belyst er meget interessant. Det høye investeringsnivået i kommunene de senere årene har bidratt til gjeldsoppbygging i sektoren, og det er viktig å følge med på situasjonen og utviklingen.

Statsråden påpeker videre at deler av kommunenes gjeld må ses i lys av statlige stimuleringsordninger for investeringer og reflekterer en ønsket politikk fra statens side.

Når det gjelder oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger viser statsråden til utvalget som ble satt ned i juni 2013, for å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven. En sentral del av utvalgets arbeid vil være å vurdere økonomibestemmelsene i kommuneloven. Det framgår av mandatet at dette blant annet vil omfatte reglene for økonomisk planlegging, budsjettering og rapportering til kommunestyret, reglene rundt låneopptak, låneavdrag og finansforvaltning og reglene for statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at det vil være hensiktsmessig å vente med eventuelle tiltak til utvalget har slutført sitt arbeid. Lovutvalget har frist for å levere innstillingen innen utgangen av inneværende år. Departementet vil vurdere Riksrevisjonens anbefalinger nærmere i lys av innstillingen fra lovutvalget, når den foreligger.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. februar 2015

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås