



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsforvalteren i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref

Vår ref
22/6077-2

Dato
19. september 2022

**Kommuneloven § 14-5 - endring av årsbudsjettet – oppstillingen
*økonomisk oversikt etter art – drift***

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til epost 8.6.2022 med spørsmål om kommunelovens regler om budsjettjusteringer og oppstillingen *økonomisk oversikt etter art – drift*.

Saken gjelder en kommune som mottok betydelige midler til dekning av utgifter ved pandemien. Kommunestyret endret årsbudsjettet underveis i budsjettåret ved å foreta endringer i bevilgningsoversiktene. Oversikten *økonomisk oversikt etter art – drift* ble imidlertid ikke endret ved kommunestyrets behandling, og så vidt vi forstår heller ikke i etterkant. Dette ga et stort avvik mellom budsjett og regnskap på enkelte poster i denne oppstillingen.

Spørsmålet i saken er om plikten etter kommuneloven § 14-5 andre og tredje ledd til å endre årsbudsjettet også omfatter en plikt til å endre oppstillingen *økonomisk oversikt etter art – drift*. Saken reiser samtidig spørsmål om *økonomisk oversikt etter art – drift* må regnes som bindende i henhold til § 14-5 første ledd.

Regelverket

Kommunestyret skal selv vedta kommunens årsbudsjett, jf. kommuneloven § 14-2. Bestemmelsen i § 14-4 stiller krav til årsbudsjettets innhold. Disse kravene skal bygge opp under at årsbudsjettet skal være kommunestyrets verktøy for å gjennomføre politiske prioriteringer og styre kommunens ressursbruk, og at årsbudsjettet skal være tilgjengelig for innbyggerne og andre interessenter, jf. Prop. 46 L (2017-2018) s. 382. Blant annet innebærer

§ 14-4 andre ledd at årsbudsjettet skal vise kommunestyrets bevilgninger og utviklingen i kommunens økonomi.

Bevilgningene skal stilles opp i samsvar med forskrift 7.6.2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning § 5-4 om *bevilgningsoversikter – drift* og § 5-5 om *bevilgningsoversikter – investering*. Oversikten *Økonomisk oversikt etter art – drift* skal stilles opp i samsvar med forskriften § 5-6.

I forskriften § 5-1 første ledd er det fastsatt at årsbudsjettet skal inneholde de nevnte oversiktene. Andre ledd fastslår at dette også gjelder for innstillingene til vedtak om årsbudsjett. Oppstillingen *økonomisk oversikt etter art – drift* kan likevel utarbeides *etter* at årsbudsjettet er vedtatt. Spesifiseringen av kommunens budsjett på bestemte typer utgifter og inntekter i *økonomisk oversikt etter art – drift* kan altså foretas administrativt etter at bevilgningene til de ulike formål er vedtatt av kommunestyret, og ettersendes til departementet etter forskriften § 5-16.

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer, jf. kommuneloven § 14-5 første ledd første punktum. Bestemmelsen innebærer at kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet ikke kan fravikes, heller ikke av kommunestyret selv, uten at kommunestyret vedtar å endre årsbudsjettet.

Etter § 14-5 andre ledd skal kommunestyret endre årsbudsjettet «når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse». Bestemmelsen innebærer en generell plikt for kommunestyret til å endre årsbudsjettet når utviklingen i inntekter og utgifter tilsier at endringer er nødvendig for å ha et realistisk budsjett i balanse, for eksempel ved en vesentlig svikt i inntektene eller vesentlige utgiftsøkninger.

Det følger av tredje ledd 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. Kommunestyrets endringer i årsbudsjettet etter § 14-5 andre ledd vil typisk bero på kommunedirektørens rapportering etter denne bestemmelsen.

Departementets vurderinger

Som nevnt følger det av kommuneloven § 14-2 at kommunestyret selv vedtar kommunens årsbudsjett. Årsbudsjettet som kommunestyret vedtar, må etter departementets vurdering inneholde det som lov og forskrift stiller krav om. I årsbudsjettet skal kommunestyret blant annet fastsette bevilgningene, jf. § 14-4 andre ledd første punktum. I dette legger vi at årsbudsjettet har en *styringsfunksjon*, der kommunestyret gjennom bevilgningene setter rammene for kommunens bruk av midler i budsjettåret. *Bevilgningsoversiktene* etter forskriften § 5-4 og § 5-5 vil dermed måtte inngå i årsbudsjettet og det kommunestyret selv skal vedta, jf. § 5-1.

Forskriften § 5-1 første ledd fastsetter at også oppstillingen *økonomisk oversikt etter art – drift* etter § 5-6 skal inngå i kommunens årsbudsjett. Andre ledd andre punktum åpner imidlertid for at oversikten kan utarbeides *etter* at kommunestyret har behandlet og vedtatt årsbudsjettet. Dette tilsier etter vår vurdering at det må skilles mellom hva som inngår i det årsbudsjettet som kommunestyret skal vedta, og hva som likevel inngår i årsbudsjettet uten krav om kommunestyrebehandling. Dette kan ses i lys av at årsbudsjettet også har en *informasjonsfunksjon*, der oppstillingen *økonomisk oversikt etter art – drift* er regnet som relevant budsjettinformasjon for kommunen selv og andre, også selv om den utarbeides i etterkant av kommunestyrets budsjettvedtak.

Som utgangspunkt er det altså *bevilgningsoversiktene* som ivaretar styrings-/bevilgningsfunksjonen, mens *økonomisk oversikt etter art – drift* ivaretar en informasjonsoppgave.

Spørsmålet er videre om oppstillingen *økonomisk oversikt etter art – drift* må regnes som bindende. Det må etter vår vurdering være slik at det er årsbudsjettet *slik det er vedtatt av kommunestyret selv* som må regnes som bindende etter § 14-5 første ledd. Dette følger også av at det er kommunestyret som har budsjettmyndigheten, jf. §14-2, og at det er i form av vedtak at kommunestyret binder kommunen. I lys av dette, kan ikke oppstillingen *økonomisk oversikt etter art – drift* etter § 5-6 etter vår vurdering regnes som et «bindende budsjettvedtak» dersom oversikten er utarbeidet administrativt i etterkant av og basert på kommunestyrets budsjettvedtak. Det må dessuten som nevnt foran være kommunestyrets bevilgninger oppstilt i bevilgningsoversiktene som er naturlig å regne som de styrende/bindende rammene.

En slik forståelse samsvarer med tidligere rett. I den tidligere budsjettforskriften (15.12.2000 nr. 1423) var det slik at oppstillingen *økonomisk oversikt drift* skulle utarbeides i etterkant, basert på budsjettvedtaket, jf. § 6 siste ledd, § 12 og § 15 fjerde ledd. I kommentarene til § 12 het det blant annet:

«Til forskjell fra årsbudsjettet er de beløp som framkommer i oversiktene ikke bindende, jf. kommuneloven § 47 nr. 1 og paragrafens tredje ledd. Det vil dermed etter loven eller forskriften ikke være noe krav om å foreta endringer i årsbudsjettet som følge av merforbruk i forhold til beløpene i oversiktene så lenge de oppførte bevilgninger anses som tilstrekkelige. Det vil være administrasjonssjefen som har ansvar for at de økonomiske oversikter utarbeides.»

I forarbeidene til ny lov og forskrift er det ikke uttrykt at dette har vært ment endret.

Vår samlede vurdering er ut fra dette at *økonomisk oversikt etter art – drift* utarbeidet i etterkant av kommunestyrets vedtak er en del av årsbudsjettet, men likevel ikke slik at oversikten må regnes som bindende etter § 14-5 første ledd.

Spørsmålet er så om kommunen har en plikt til å endre oppstillingen *økonomisk oversikt etter art – drift* i forbindelse med budsjettendringer etter § 14-5 andre ledd.

Etter § 14-5 andre ledd skal *kommunestyret* endre *årsbudsjettet* når det er nødvendig for å oppfylle kravene om realisme og balanse. Denne bestemmelsen må etter vår vurdering forstås som en plikt til å endre det årsbudsjettet som kommunestyret selv har vedtatt. Følgelig vilplikten kreve at bevilgningsoversiktene endres, men ikke omfatte en plikt til å endre en *økonomisk oversikt etter art - drift* som er utarbeidet i etterkant av vedtak og ikke vedtatt av kommunestyret selv.

§ 14-5 tredje ledd må etter vår vurdering forstås i denne sammenhengen. Det vil si at kommunedirektørens forslagsplikt i tredje ledd andre punktum gjelder forslag om endringer i det årsbudsjettet kommunestyret selv har vedtatt. Forslagsplikten gjelder således bevilgningsoversiktene, men ikke endringer i en *økonomisk oversikt etter art - drift* som er som er utarbeidet i etterkant av vedtak. Når det ikke er krav om at oversikten skal utarbeides av kommunestyret selv, og oversikten i et konkret tilfelle blir utarbeidet i etterkant av det ordinære budsjettvedtaket, kan det etter vår vurdering vanskelig legges til grunn at oversikten må legges frem av kommunedirektøren for kommunestyrebehandling som forslag til budsjettregulering.

Konklusjonen blir ut fra dette at en *økonomisk oversikt etter art - drift* som er utarbeidet administrativt i etterkant av kommunestyrets vedtak, ikke må endres av kommunestyret selv etter § 14-5 andre ledd og heller ikke legges fram for kommunestyrebehandling etter tredje ledd.

Økonomisk oversikt etter art – drift som er utarbeidet administrativt i etterkant av kommunestyrets ordinære budsjettvedtak, skal etter vår vurdering også endres administrativt etter at kommunestyret har vedtatt endringer i årsbudsjettet, på samme måte som etter det ordinære budsjettvedtaket. Vi bygger dette på at oversikten er en del av årsbudsjettet og at justeringer av oversikten er nødvendig for at informasjonsformålet skal kunne oppfylles underveis i budsjettåret. Ved justering av oversikten kan det både være tale om justeringer som følge av endringer i kommunestyrets bevilgninger, og som følge av nye anslag for de enkelte inntekts- og utgiftspostene i oversikten.

Vurderingene foran bygger altså på at kommunen utarbeider økonomisk oversikt drift administrativt, i etterkant av kommunestyrevedtak.

Dersom situasjonen derimot er slik at kommunestyret har truffet et vedtak der også *økonomisk oversikt etter art – drift* må regnes som fastsatt av kommunestyret med den hensikt at oversikten skal sette rammer for kommunens virksomhet («bevilgningsvedtak»), vil også denne oversikten måtte regnes som en bindende del av årsbudsjettet som må endres av kommunestyret selv i tråd med § 14-5 andre og tredje ledd. Vi antar at denne situasjonen vanligvis ikke er tilfelle.

Med hilsen

Otto Leirbukt (e.f.)
avdelingsdirektør

Bent Devik
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

KOP