



## Saksframlegg

Saksbehandler: Lillian Sandnes Pedersen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Kommunestyret	
	Formannskapet	
	Komité for klima og miljø	
	Komité for oppvekst	
	Komité for kultur og nærmiljø	
	Komité for helse og sosial	
	Eldrerådet	
	Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne	
	Arbeidsmiljøutvalget	

##  rsbudsjett 2019 og handlingsprogram 2019-2022

Til 1. formannskapsbehandling 12.11.18:

**Rådmannen tilrår formannskapet å fatte følgende vedtak:**

Rådmannens forslag til  rsbudsjett 2019 og handlingsprogram 2019-2022 sendes på høring i styrer, r d og utvalg fram mot neste formannskapsbehandling.

Til 2. formannskapsbehandling 26.11.18:

**Rådmannen tilrår formannskapet å legge saken fram for kommunestyret med følgende forslag til vedtak:**

1. Skatt på inntekt og formue settes til de maksimalsatser Stortinget m tte bestemme.
2. Investerings- og driftsbudsjettet vedtas slik det foreligger.
3. Det gjøres låneopptak på 112 mill til investeringer og 30 mill til startlån.
4. Priser og gebyrer vedtas slik det foreligger i vedleggene «Betalingssatser 2019» og «Gebyrregulativ 2019».
5. Handlingsprogrammets verbaldel vedtas slik det foreligger.
6.  rsbudsjett 2019 og handlingsprogram 2019-2022 vedtas slik det foreligger.
7. Det nedsettes byggekomite for følgende investeringsprosjekter med gjennomføring i 2019:  
-

## Vedlegg

- 1 Handlingsprogram 2019-2022 - rådmannens forslag
- 2 Saksutskrift 30/18 - Budsjett for kontroll og tilsynsvirksomheten 2019

- 3 Referat drøftingsmøte 1
- 4 Referat drøftingsmøte 2
- 5 Enhets- og prosjektsider HP 2019-2022

## **Saksutredning**

### **1. Sammendrag**

Rådmannens forslag til årsbudsjett 2019 og handlingsprogram 2019-2022 legges fram til politisk behandling med styrkingstiltak på til sammen 32 mill og innsparingstiltak på 19 mill i 2019.

I perioden fram mot 2030 forventes en kraftig økning i investeringsnivået og lånegjelda, og for å tilpasse driften til økte finanskostnader er det innarbeidet flere virkemidler: Betydelige innsparingsbeløp, forskyving av investeringer, innføring av eiendomsskatt og salg av eiendom. Det er knyttet stor usikkerhet til anslagene.

### **2. Bakgrunn for at saken fremmes**

I henhold til plan- og bygningsloven § 11-1 skal kommunen ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Samfunnsdelen tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Handlingsdelen av samfunnsdelen skal vise hvordan planen skal følges opp i de fire påfølgende år. Arealdelen viser forvaltning av arealer og naturressurser i kommunen.

I henhold til kommuneloven § 44 skal kommunestyret en gang i året vedta en rullerende økonomiplan som skal omfatte de neste fire budsjettår. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunes virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Årsbudsjettet utgjør første år i planperioden.

### **3. Tidligere behandling og vedtak**

Forslag til årsbudsjett 2019 tar utgangspunkt i sist vedtatte handlingsprogram, som er «Årsbudsjett 2018 og handlingsprogram 2018-2021» vedtatt i kommunestyret 13.12.2017. Til grunn ligger også vedtatte planer og strategidokumenter, samt enkeltvedtak i kommunestyret som legger føringer for handlingsprogrammet.

#### **3.1 Forhold til relevante styringsdokumenter**

Alle vedtatte plandokumenter er gjennomgått og tiltak er vurdert og prioritert i prosessen med å utarbeide handlingsprogrammet som nå legges fram til behandling. Vedtatt handlingsprogram er utgangspunkt for rapportering til behandling i kommunestyret i kommende år, gjennom tertialrapporter og årsberetning.

### **4. Sakens innhold**

Handlingsprogrammet for 2019-2022 (heretter kalt HP) med dette fram som vedlagt. Rådmannens forslag til HP er drøftet med de største arbeidstakerorganisasjonene gjennom to møter. Referatet fra disse møtene følger vedlagt.

Handlingsprogrammet som legges fram følger opp tidligere politiske vedtak i kommunestyret, ulike evalueringer gjort gjennom året og endringer i rammebetingelser gitt av staten eller andre. Handlingsprogrammet legges fram som en samlet vurdering av de innspillene som foreligger der det er gjort prioriteringer på alle områder.

Handlingsprogrammet legges fram med budsjett og økonomiplan i balanse, men der det forutsettes økonomisk effekt av omstilling og effektiviseringsarbeid. Økte finanskostnader, behov for å styrke driften som følge av demografisk vekst og innføring av

bemanningsnormer i barnehagene utgjør de viktigste forklaringene på behov for utgiftsveksten i budsjettet. Videre i planperioden er det styrking av tjenester som følge av demografisk vekst og vekst i finanskostnader som er utfordringen.

Rådmannen legger opp til at kommunen skal redusere utgiftene i «dagens drift» med om lag 50 mill kroner over 4 år. Dette er krevende for organisasjonen og gir en betydelig økonomisk risiko i planperioden.

Rådmannen har gjennomført en overordnet risikovurdering i forkant av budsjettprosessen med tema kommunens evne til å levere tjenester. Vurderingen er gjennomført av rådmannsgruppa og har etter sortering sett nærmere på følgende risikoområder:

- Arbeidslivkonflikter og streik
- Enheter med dårlig internkontrollsystem
- For mye interne prosesser
- Kjenner ikke innbyggernes behov
- Manglende kompetanse
- Økonomistyring

Etter vurderingen mener rådmannen at risikoen er på tilfredsstillende nivå på de fleste områder hensett til de tiltak vi allerede gjør. Rådmannen har innarbeidet tiltak for å redusere risiko som følge av for lite kunnskap om innbyggernes behov og manglende kompetanse. Dette er tiltak som:

- Skal sørge for at vi tar i bruk metodikk for å sette brukeren i sentrum i alle utviklingsprosesser
- Sørge for økt digital grunnkompetanse i organisasjonen
- Tiltak for å styrke profesjonaliteten til kommunens ansatte i møte mer bruker og pårørende

### **Særskilt om økonomisk risiko i det framlagte handlingsprogrammet**

Det fremlagte budsjettforslaget inneholder en betydelig risiko for økte kostnader utover det som er lagt til grunn:

#### *Lånegjeld*

Med en høy lånegjeld er vi spesielt utsatt for endringer i finansmarkedet. Markedet forventer at 3 måneders NIBOR skal stige jevnt fra 1,1 % i dag og opp til 2,6 % frem mot 2025 for deretter å flate ut. Dette scenarioet er håndterbart og den største risikoen er derfor om det kommer plutselige skift i rentekurven gitt størrelsen på kommunens gjelsportefølje. For noen år tilbake var 4-5 % ansett som en «normalrente» som de lange rentene trakk seg mot, mens det i dagens marked ser ut som 2,5 % er den nye «normalrenten».

Kommunen budsjetterer med små netto driftsresultat og har en høy lånegjeld. Dette gjør at størrelsen på disposisjonsfondet er det nøkkeltallet hvor kommunen tilfredsstiller anbefalingene fra fylkesmannen. Det bør derfor utøves forsiktighet med å slippe disposisjonsfondet for langt ned. Det anses ikke som en stor fare at kommunen ikke har tilgang på kapitalmarkedet men i en tilspisset situasjon er det ikke utenkelig at långiverne vurderer disse nøkkeltallene og at de kan påvirke hva slags marginer som tilbys og i sin ytterste konsekvens om det tilbys lån til kommunen.

#### *Investeringer*

Det er forutsatt at enkelte store investeringer gjennomføres etter 2025, og det er en betydelig risiko for at noe av dette må fremskyndes av behov i tjenestene. I tillegg er det en risiko for at investeringsbehovet er undervurdert. Det er også et antall kjente behov som ikke er innarbeidet i handlingsprogrammet, som innarbeides når det er utredet og politisk behandlet. Dette gjelder blant annet verkstedet i Kirkebyvegen, eventuell overtakelse av Smestadtoppen barnehage og utkjøp av tomter i forbindelse med sentrumsutviklingen.

### Styrkinger

Budsjettet for 2019 er saldert uten buffere og det er en risiko for at det kan påløpe kostnader det ikke er tatt høyde for i budsjettet. Dette gjelder blant annet kjøp av to sykehjemsplasser som er forutsatt avvirket, etablering av nytt innkjøpssamarbeid og IKT-samarbeid, vedlikeholdsetterslep, konsekvenser av utsatte investeringer. Utover i perioden er det kun tatt høyde for kostnadsøkninger knyttet direkte til demografiendringer basert på lokale befolkningsprognoser, som elevtallsvekst i skole og kulturskole, vekst i antall barn i barnehage og generell vekst i helse, omsorg og velferd. Erfaringsmessig og reelt sett vil det være behov for, og ønske om å styrke tjenester utover ren befolkningsvekst, og historisk har også handlingsrommet enkelte år blitt begrenset av konkrete kostnadsøkninger knyttet til enkeltbrukere, nye lovkrav, bemanningsnormer, miljøforskrifter, etc. Det er ikke tatt høyde for slike behov i det fremlagte forslaget til handlingsprogram.

### Bemanningsnormer

Bemanningsnormen for barnehagene er innarbeidet for de kommunale barnehagene fra 2019. Når det gjelder de private barnehagene i kommunen følger de en fastsatt finansieringsordning som bygger på regnskapet til kommunen to år bakover i tid. Det betyr at tilskuddet til de private barnehagene vil øke fra 2020 og med en videre opptrapping i 2021. Denne økningen er innarbeidet i rammene til felles barnehage.

Lærernormen ble innført fra høsten 2018 og trappes ytterligere opp fra høsten 2019. Det er behov for å gå igjennom de ulike skolenes ressursbruk sett i lys av høstens GSI rapportering for å kunne gjøre en vurdering av skolenes forutsetninger for å kunne oppfylle lærernormen. Det er satt av 1 mill i 2019 på fellesområdet til skolene for å håndtere denne usikkerheten.

### Innsparinger

Det er forutsatt betydelige innsparinger i det fremlagte forslaget til handlingsprogram. Disse er krevende å gjennomføre, og det er sannsynlig at vi må bruke av disposisjonsfondet for å løse en del midlertidig. Vi trenger å bygge en kultur for gevinstrealisering og få på plass en systematikk for å forplikte, gjennomføre og hente ut gevinster. Det samlede innsparingsbehovet i perioden 2018-2022 er anslått til ca 54 mill hvorav 12 mill ble innarbeidet i 2018, ytterligere 19 mill i 2019, og så forventes det i overkant av 20 mill til de neste årene.

	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Heldøgns pleie og omsorg	-830	-12 200	0	0	0	-13 030
Gevinstrealisering og digitalisering	-1 040	-2 790	-4 580	-3 290	0	-11 700
Kommunalteknikk og eiendom	-1 500	0	0	0	0	-1 500
Uspesifisert innsparing	-8 700	-4 000	-10 000	-5 000	0	-27 700
<b>Sum innsparing</b>	<b>-12 070</b>	<b>-18 990</b>	<b>-14 580</b>	<b>-8 290</b>	<b>0</b>	<b>-53 930</b>

Av behovet på 54 mill er 13 mill forutsatt løst gjennom reduserte kostnader i heldøgns pleie og omsorg, 12 mill gjennom gevinstrealisering og digitalisering, 1,5 mill gjennom vedtatte kutt i kommunalteknikk og eiendom, og resten er uspesifisert. I tillegg til risiko i gjennomføringen av de konkrete prosjektene er altså en stor andel uspesifisert og foreløpig uplassert. Flere enheter har gitt innspill i årets budsjettprosess om at den prosentvise innsparingen fra 2018 fortsatt er uløst og skaper negative prognoser. Tilbakemeldinger fra enhetsledere er at handlingsrommet er knapt etter en periode med årlige prosentvise kutt, og at det er krevende å kombinere prosentvise kutt med konkrete innsparingstiltak.

### Eiendomsskatt

Eiendomsskatt er innarbeidet som delfinansiering av investeringer fra 2021 med helårseffekt fra 2022. Inntekspotensialet for eiendomsskatt er ikke utredet, og anslaget må betraktes som unøyaktig og sannsynligvis forsiktig, basert på en forventning om at hver bolig betaler i gjennomsnitt ca 4000,- med dagens boligmengde. Dersom eiendomsskatt

ikke innføres vil gjeldsnivået øke med ca 17 %, til 168 %, og 16 mill mer i finanskostnader i 2030.

#### *Befolkningsvekst*

Det er forutsatt økte inntekter knyttet til en høy befolkningsvekst i perioden. Dersom veksten uteblir eller blir forsinket, for eksempel ved en svikt i boligmarkedet, vil også inntektsveksten bremse og skape et økt innsparingsbehov.

## **5. Rådmannens vurdering**

Rådmannen legger fram et handlingsprogram som har marginal økonomisk balanse og med noe høyere økonomisk risiko enn foregående år.

I rådmannens forslag til handlingsprogram er innspill fra enhetene vurdert i den administrative delen av budsjettprosessen. Det er ikke funnet rom for å innarbeide alle innspillene til driftstiltak fra enhetene. Følgende innspill har kommet fra enhetene, men ikke innarbeidet:

- Eiendomsenheten: behov for å styrke driftsrammen med 12,5 mill, hovedsakelig knyttet til vedlikeholdsetterslep (delvis innarbeidet, med 2 mill)
- Eiendomsenheten: behov for å styrke rammebevilgninger til rehabilitering av kommunale bygg i investering.
- Økonomienheten: behov for å styrke innkjøpsområdet frem mot et eventuelt nytt innkjøpsamarbeid fra 1.1.2020.
- Øyeren IKT: bortfall av fremtidig inntektsgrunnlag ved at Fet trer ut av vertskommunesamarbeidet fra 1.1.2020.
- Skolene: budsjettmidler til IKT-utstyr til nye lærere, kompensasjon til rektor i store byggeprosjekter, samt styrket ledelsesressurs ved økt tidsbruk på ledelse og oppfølging av avdelingsledere.
- Barnehagene: budsjettmidler til IKT for at barna i større grad kan ta i bruk digitale verktøy og ny uteavdeling på Sannum.
- Enhet familie og helse: Meningokokkvaksine 10 trinn, 1 årsverk PPT og generell styrking 1 mill, hvorav 0,4 mill er innarbeidet som del av en styrking til barnevern.
- Institusjonstjenesten: kjøp av to institusjonsplasser med ca 2 mill (delvis innarbeidet, med 0,5 mill i 2019 grunnet forventning om avvikling)
- Enhet hjemmebaserte tjenester: Midlertidige tiltak i forbindelse med bruk av velferdsteknologi.
- Tjenestekontoret: 80 % stilling som driftsleder (behovet blir tatt med i en samlet vurdering av innkjøpsressurser ved ny organisering av innkjøpsamarbeidet.) Tiltak smertemestring blant innvandrerkvinner (10 % stilling)

Budsjettinnspill fra andre enn kommunens enheter – som ulike råd og utvalg, kirkelig fellesråd, foreninger, etc. - legges først ved saken i perioden mellom til 2. formannskapsbehandling, uavhengig av tidspunktet for innleverte innspill.

### **5.1 God folkehelse i befolkningen**

Kommuneplanens hovedområde trivsel, livskvalitet og folkehelse er fulgt opp i handlingsprogrammet gjennom enhetens utviklingsområder innen styringsmålene T1-T5.

- Rådmannskontoret vil videreutvikle kommuneplanarbeidet og utarbeide folkehelseoversikt.
- Eiendomsenheten, kulturenheten og enhet familie og helse vil videreutvikle sentrumsområdet og starte byggingen av Ravinen.
- Skolene fokuserer på læring, tidlig innsats, skolemiljø og digitale verktøy.
- Barnehagene jobber med læringsmiljø og digitale verktøy, samt etablering av ressursbarnehager.

- Det jobbes også med å sikre god sammenheng og progresjon mellom barnehage og skole.
- Enhet familie og helse bidrar inn i skole og barnehage med utvikling av livsmestring og program for folkehelse.
- Nav og kulturenheten vil fortsette å jobbe med aktivitetstilbud til lavinntektsfamilier, og i tillegg utvikle tilbudet på aktivitetsrommet
- Tilrettelagte tjenester vil videreutvikle dagaktivitetstilbudet
- Marikollen/Fine, enhet familie og helse og kulturenheten jobber med BTI (Bedre tverrfaglig innsats)
- Sandbekken ungdomsskole og Nav har utviklingsområder knyttet til psykisk helse.

Bevilgninger:

- Rammebevilgning idrett og friluftsliv
- Kommunalt bygg i sentrum, torg og nærmiljøanlegg, sentrumsutvikling
- Hallkapasitet tilknyttet ny Fjerdingby skole

## 5.2 Trygt og sikkert lokalsamfunn

Arbeidet med trygt og sikkert lokalsamfunn er knyttet til ulike styringsmål og aktiviteter i organisasjonen, og kan blant annet kobles til utviklingsområder innen styringsmålene T3, U1 og U2.

- Skolene og barnehagenes satsing på tidlig innsats, skolemiljø, samt trygg overgang fra barnehage til skole vil bidra inn mot trygt og sikkert lokalsamfunn.

Bevilgninger:

- Rammebevilgning for trafikksikkerhet
- Rammebevilgninger for vei, vann og avløp

## 5.3 Bærekraftig miljø- og klimautvikling

Klimahensyn har hovedfokus i styringsmål U2. I tillegg legger vedtatt kommunedelplan for klima og energi føringer for utviklingsarbeid innen miljø og klima gjennom ulike tiltak.

- Ingen enheter har utviklingsområder knyttet til styringsmål U2 i 2019.

## 5.4 Langsiktig forvaltning av kommunens ressurser

Siden handlingsprogram 2017-2020 har det vært fokusert på det langsiktige perspektivet i den økonomiske planleggingen, og økt fokus på nøkkeltall og forventet utvikling av disse. Det planlegges for en høy befolkningsvekst og et høyt investeringsnivå. I rådmannens forslag til handlingsprogram 2019-2022 er det forutsatt flere virkemidler for å få kontroll på økonomien i et lengre perspektiv.

## 5.5 Prinsipielle avklaringer og avveining mellom hensyn

I rådmannens forslag til handlingsprogram 2019-2022 er det forutsatt følgende tiltak som kommunestyret spesielt må ta stilling til:

- Det er forutsatt å finansiere investeringer salg av eiendom
- Det er forutsatt innføring av eiendomsskatt fra 2021
- Det er forutsatt reduksjon i kostnader innen heldøgns pleie og omsorg som vil kunne få betydning for tjenestenivået
- Det er forutsatt flere store og viktige investeringer kommer først etter 2025

I tillegg kan det være aktuelt å vurdere om kommunene kan få økonomiske effekter av:

- bytte fra KLP som pensjonsleverandør
- øke husleien på kommunale utleieboliger
- ytterligere justeringer av skolegrensene mot Fjerdingby skole
- begrense utbyggingen i områder der det er utfordringer med skolekapasitet

Dersom enkelte av grepene som er forutsatt ikke skal gjennomføres anbefaler rådmannen at det vedtas alternative strategier for å håndtere et eventuelt økt innsparingsbehov eller økt risiko.

## **6. Oppsummering og konklusjon**

Rådmannen mener Handlingsprogrammet for 2019-2022 gir et godt bilde av de samfunnsmessige, tjenstemessige og økonomiske utfordringene kommunen står overfor på kort og lang sikt. Handlingsprogrammet er et uttrykk for at kommunen har store utviklingsambisjoner og vil gi et godt tjenestetilbud på de fleste områdene i planperioden.

Budsjettet legges fram med marginal balanse og høyere økonomisk risiko enn de siste årene. På kort sikt vurderer rådmannen det som forsvarlig på grunn av at kommunen nå har et disposisjonsfond på om lag 100 mill kroner. Rådmannen foreslår å gjøre grep som på lang sikt gir økt evne til egenfinansiering av investeringer gjennom bruk av eiendomsskatt i tillegg til nødvendig omstillings- og effektiviseringsarbeid. Rådmannen mener dette er nødvendig for å unngå uønskede reduksjoner i tjenestetilbudet.

Rælingen, 05.11.2018

Eivind Glemmestad  
rådmann