



Planrammer og budsjettforutsetninger 2019-2022

Saksbehandler: Emil Schmidt

Saksnr.: 18/01635-1

Behandlingsrekkefølge

Møtedato

Formannskapet

Rådmannens innstilling:

1. Prosessen med handlingsprogram 2019-2022 gjennomføres som beskrevet i tabell 1.
2. De foreløpige økonomiske rammene for tjenesteområdene 2019 – 2022 er en videreføring av rammene for 2018-2021 justert for lønns- og prisvekst.
3. Det planlegges med en ramme på 1 % av tjenesteområdets budsjetter til å dekke økte demografiutgifter.
4. Det planlegges med en ramme på 1 % av tjenesteområdets budsjetter til effektivisering eller reduksjon av tjenester.
5. Det innføres en finansiell handlingsregel som setter et makskrav til kommunens gjeldsgrad. Rådmannen utarbeider et forslag til maksimal gjeldsgrad i forbindelse med HP 2019-2022. Kommunens fremdriftsplan for investeringer justeres i tråd med dette. Vedtatte investeringer igangsettes når befolkningstall og inntektsnivå tilsier at handlingsregelen overholdes.

Ås, 31.05.2018

Trine Christensen
Rådmann

Emil Schmidt
Økonomisjef

Avgjørelsesmyndighet:

Formannskapet

Behandlingsrekkefølge:

Formannskapet

Vedlegg:

Framdriftsplan for arbeid med handlingsprogram med økonomiplan 2019-22- FSK
6.juni

Rapport Ås versjon 30.05

Øvrige relevante dokumenter som ligger i saken:

Saksbehandler sender vedtaket til:

Ås kommune

Saksutredning:

Sammendrag:

Handlingsprogram med økonomiplan og budsjett for 2019-2022 er kommunens redskap for oppfølging av kommuneplanen de neste 4 år. Denne saken gir føringer og forutsetninger for rådmannens arbeid med utarbeidelsen av forslag til handlingsprogram med økonomiplan.

Framsikt AS har utarbeidet en økonomisk analyse av Ås kommune, jf. vedlagt rapport. Deres vurdering er at Ås har litt svake finanser, god tjenestekvalitet og et lavt kostnadsnivå i tjenestene.

Kommunen er i gang med store investeringer for å møte befolkningsvekst. Denne veksten kommer i hovedsak som følge av boligbygging og tilflytting. I tillegg den demografiske utviklingen, f. eks at det blir flere eldre som utløser behov for investeringer.

Befolkningsveksten, justert for studenter som har meldt flytting, viser en utflating i 2017. Tallene for 1. kvartal 2018 viser en nedgang i befolkningen med 85 personer til 19 999 personer. Mye tyder derfor på at det kan bli en lavere befolkningsvekst enn tidligere forutsatt i Ås kommune for en periode fremover. Dette kan skyldes usikkerhet knyttet til fremdrift i boligbygging og tilflytting til Ås, samt nasjonale trender som redusert innvandring, redusert netto innflytting og redusert fødselsoverskudd. På lengre sikt antas det at befolkningsveksten vil nærme seg prognosene, blant annet fordi planlagt boligbygging vil føre til befolkningsvekst.

Rådmannen har understreket at befolkningsprognoser er usikre og at man må regne med svingninger i befolkningsveksten i forhold til prognoser. Når det oppstår store trendendringer i befolkningsveksten, må dette få konsekvenser for kommunens investeringstakt, enten ved at investeringer må fremskyndes dersom veksten er større enn forutsatt eller at investeringer må skyves ut i tid dersom veksten avtar.

Dersom det blir en fortsatt reduksjonen i befolkningsveksten, vil dette bli meget økonomisk utfordrende for Ås kommune nå. Kommunen må ha økt innbyggertall for å kunne finansiere drifts- og finanskostnader på nye investeringer. Fremdriften på nye investeringer må derfor vurderes på nytt.

Store investeringer fører til at en større andel av kommunens rammer må omdisponeres til finanskostnader og driftskonsekvenser av de nye investeringene. Dette medfører et stort omstillingsbehov. Det er en smertegrense for hvor mye kommunen kan omstille sin drift. Vedlagt analyse viser at kommunen allerede i dag har en effektiv tjenesteproduksjon på mange områder.

Selv om befolkningsveksten avtar kan demografiutgiftene øke som følge av endringer i befolkningssammensetning. Det foreslås derfor innarbeidet en ramme på 1 % til økte demografikostnader. Dersom det viser seg at demografiutgiftene ikke øker, trekkes denne rammen inn.

Fakta i saken:

Det er helt nødvendig med en balansert utvikling av tjenesteproduksjonen i takt med befolkningsveksten. Utviklingen av tjenestene må skje innenfor disponible rammer. Med vedtatte store investeringer må veksten i frie inntekter gå til økte finanskostnader og økte driftsutgifter knyttet til nye investeringer. I 2019 vil en økning i frie inntekter måtte

Ås kommune

prioriteres til driftskonsekvenser av nye investeringer, renter, avdrag og føringer i statsbudsjettet. Det er derfor viktig at forventningene til store kommunale investeringer og satsinger tones ned.

Med et høyt investeringsnivå og tydelige føringer i statsbudsjettet på hvordan økte inntekter skal disponeres, er handlingsrommet for nye tiltak i 2019 ikke til stede. Store tjenesteområder som skole, barnehage og omsorg har sentrale definerte normer som kommunen må etterfølge. Det begrenser handlingsrommet for effektivisering og innsparing betydelig.

For å kunne gjennomføre nye tiltak og sette organisasjonen i stand til å møte nye behov og utfordringer, kreves det en justering av tjenestenivåer på enkelte områder. Gjennom omstillingsprosjektet er mye av potensialet for innsparinger og effektivisering av tjenester kartlagt. Dette følges opp.

Konsekvensjusteringer, styrkingstiltak og reduksjoner/effektiviseringstiltak

I rådmannens forslag til handlingsprogram 2019-2022 vil det være tre ulike typer tiltak: konsekvensjusteringer, styrkingstiltak og reduksjoner/effektiviseringstiltak. Hensikten med denne inndelingen er å gi en oversikt over hvilke tiltak som gir endringer i nivået på tjenestetilbudet, og hvilke tiltak som er nødvendige for å opprettholde dagens tjenestetilbud.

1) Konsekvensjusteringer

Konsekvensjusteringer defineres som tiltak som er strengt nødvendig for å opprettholde tjenestetilbudet på eksisterende nivå. Videre omfatter konsekvensjusteringer driftskonsekvenser av nye investeringer.

2) Styrkingstiltak

Med styrkingstiltak menes tiltak som gir en forbedring i tjenestetilbudet. Dette omfatter også oppfølging av nye krav i forskrifter eller nye satsinger i statsbudsjettet som gir et bedret tjenestetilbud.

3) Reduksjoner/effektiviseringstiltak

Reduksjoner/effektiviseringstiltak defineres som tiltak som gir en effektivisering eller reduksjon i tjenester.

Behov for effektivisering og omstilling

Med et høyt investeringsnivå og tydelige føringer i statsbudsjettet på hvordan økte inntekter skal disponeres, er handlingsrommet for nye tiltak i 2019 svært begrenset. Det vil gjennomføres prosesser i alle tjenesteområdene for å identifisere en samlet innsparing på 1 %. Fordeling av effektiviseringskrav mellom ulike tjenesteområder vil være en del av denne prosessen.

Som følge av stor usikkerhet knyttet til merutgifter på enkelte tjenesteområder, må alle tjenesteområder være forberedt på dekke innsparinger på 2 %.

Omstillingsprosjektet

For å kunne gjennomføre nye tiltak og sette organisasjonen i stand til å møte nye behov og utfordringer, kreves det omstilling og justering av tjenestenivået på enkelte områder.

Rådmannen arbeider med ny organisering av kommunen og vil legge frem et forslag i 2018 med virkning fra 1.1.2019.

Ås kommune

Tjenestebasert budsjett

Budsjettet for 2019 settes opp som et tjenestebasert budsjett som vedtatt av kommunestyret i 2017.

Investeringsbehov

Det er behov for større investeringer i kommende planperiode. Rådmannen vil innarbeide vedtatte investeringer fra Handlingsprogram 2018-21 i kommende handlingsprogram. Prosjekter som går utover 2021 ajourholdes med forventet kontantstrøm i 2021. Rådmannen vil presisere at rammene som er innarbeidet for flere av prosjektene er planrammer med usikkerhet i endelige finansieringsbehov. Rådmannen vil måtte foreslå justeringer av tidsplanen for enkelte vedtatte prosjekter. Dette fordi investeringstakten må tilpasses kommunens økonomiske handlingsrom. Videre må investeringstakten vurderes i forhold til oppdaterte befolkningsprognoser målt mot kapasitet.

Med indikasjon på avtagende befolkningsvekst mener rådmannen at investeringer innen skole må bremses. Dette innebærer at fremdriften for Åsgård skole må revurderes. Tidsplanen er allerede stram og en utsettelse av fremdriften kan også legge til rette for en bedre plan- og byggeprosess hvor miljø og samfunnshensyn i større grad kan ivaretas.

Alternativt vil kommunen måtte nedlegge Brønnerud skole, slik at man ikke har overkapasitet. Rådmannen kan ikke se hvordan kommunen skal klare å finansiere en økt overkapasitet innen skolesektoren i planperioden.

Finansiell handlingsregel

Kommunens gjeldsgrad er definert som langsiktig gjeld i prosent av driftsinntekter. Denne viser forholdet mellom kommunens gjeld og inntektsnivå og gir en indikasjon på kommunens evne til å betjene gjeld. Tabellen nedenfor viser utviklingen i gjeldsgraden for utvalgte kommuner:

Ås kommune

	2014	2015	2016	2017
Ås	84,8 %	82,8 %	87,6 %	101,6 %
Vestby	118,7 %	120,7 %	120,5 %	126,0 %
Nannestad	101,6 %	103,6 %	97,7 %	98,7 %
Nedre Eiker	82,7 %	83,7 %	83,8 %	83,4 %
Drammen	102,9 %	109,3 %	104,9 %	101,8 %
Moss	77,0 %	77,2 %	74,5 %	72,7 %
Kostragruppe 07	79,0 %	84,8 %	89,2 %	92,8 %

Tabell 1. Gjeldsgrad i utvalgte kommuner

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket ubrukte lånemidler og utlån. Netto lånegjeld bør holdes under kontroll for å unngå for stor renterisiko, spesielt i tider med lave renter. Framsikt AS anbefaler at netto lånegjeld bør være under 50 % av årlige driftsinntekter.

Ås har mer lånegjeld enn anbefalt. Netto lånegjeld er 102 % av driftsinntektene i 2017. Det er 9 % mer enn gjennomsnittet i kommunegruppen og 24 % mer enn landsgjennomsnittet. Det er midt i laget blant sammenligningskommunene. Da Ås kommune er en vekstkommune må det forventes at kommunen må investere noe mer enn andre kommuner for å møte vekst. Med dagens investeringsnivå kan det forventes at gjeldsgraden vil øke med over 30 % i løpet av planperioden. Kommunen vil da kunne få en gjeldsgrad på rundt 130 %.

Vurdering:

Rådmannen vil anbefale at det i forbindelse med HP 2019-2022 vedtas en finansiell handlingsregel som sikrer at kommunen ikke skal ha en gjeldsgrad over f. eks 120 %. Dette vil fungere som et verktøy for å begrense investeringer og låneopptak. Rådmannen vil i det videre arbeidet med Handlingsprogrammet utarbeide nye beregninger av kommunens framtidige gjeldsgrad med vedtatt investeringsplan.

På samme måte som handlingsregelen for bruk av Statens pensjonsfond utland hjelper politikerne til å føre en forsvarlig økonomisk politikk nasjonalt, vil en slik handlingsregel for Ås være et nyttig verktøy for å sikre en sunn økonomi for Ås kommune. Dette vil medføre at man i perioder må dempe investeringene og satsingen på nye tiltak i driftsbudsjettet. Dette må da kommuniseres godt ut til innbyggerne og det bør skapes en tverrpolitisk enighet om at denne handlingsregelen skal følges.

Økonomiske konsekvenser:

I kommunens handlingsprogram 2018-2021 er det budsjettet med en svak renteøkning på flytende lån fra 1,3% i 2018 til 1,9 % i 2021. Det er stor sannsynlighet for at renten kan øke med mer enn dette. Flere finansmiljøer varsler nå en større renteøkning enn det som er lagt til grunn i vedtatt Handlingsprogram. Med en gjeld på ca 2 mrd kroner innebærer 1 % renteøkning økte rentekostnader på ca 20 mill. kr årlig.

En gjennomføring av vedtatt investeringsplan innebærer at kommunen kan få en gjeldsgrad på ca 130 %. Dette er det ikke mulig for kommunen å håndtere og

Ås kommune

kommunen vil da kunne komme i ROBEK. Det er derfor behov for å justere kursen og senke ambisjonsnivået for nye investeringer og nye satsinger i driftsbudsjettet og prioritere det som er helt nødvendig.

Miljømessige konsekvenser:

En utsettelse av investeringer slik at investeringene tilpasses befolkningsgrunnlaget vil ha en positiv miljøeffekt. Redusert byggeaktivitet gir mindre forbruk og transport, og dermed redusert miljøbelastning.

Alternativer:

Innføring av eiendomsskatt på bolig vil gjøre det mulig å opprettholde vedtatt investeringsnivå.

Konklusjon med begrunnelse:

Kommunen opplever nå avtagende befolkningsvekst og store økte finanskostnader som følge av økte investeringer. En gjennomføring av vedtatt investeringsplan innebærer at kommunen kan få en gjeldsgrad på ca 130 %. Dette er det ikke mulig for kommunen å håndtere og kommunen vil da kunne komme i ROBEK.

Rådmannen anbefaler derfor at fremdriften på investeringer endres og ambisjonsnivået for kommunen reduseres i tråd med det som er økonomisk bærekraftig.

Det innføres en finansiell handlingsregel som setter et makskrav til kommunens gjeldsgrad. Rådmannen utarbeider et forslag til maksimal gjeldsgrad i forbindelse med HP 2019-2022. Kommunens fremdriftsplan for investeringer justeres i tråd med dette. Vedtatte investeringer igangsettes først når befolkningstall og inntektsnivå tillater det i overensstemmelse med vedtatte handlingsregel.