



Saksframlegg

Rammer for arbeidet med Årsbudsjett 2017 og Økonomiplan 2017-2020

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
78/16	Formannskapet	24.08.2016

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Frie inntekter budsjetteres i tråd med KS sin prognosemodell.
2. Eiendomsskatten videreføres med gjeldende satser.
3. Det legges opp til et netto driftsresultat for 2017 i tråd med gjeldende økonomiplan.
4. I hovedsak videreføres gjeldende sektor- og enhetsrammer, justert for pris- og lønnsvekst og demografiske endringer (befolkningsvekst og endret alderssammensetning). Endringer fra 2016 til 2017 i gjeldende økonomiplan og videreføring av enkelte politiske vedtak i 2016, jf. saksframlegget, innarbeides imidlertid i 2017-budsjettet.
5. For å balansere budsjettet mangler det gitt forutsetningene i konklusjonspunkt 1-4 i størrelsesorden 2-3 mill. kroner. Inndekning av dette avklares i den videre prosessen.
6. I den videre prosessen vil en arbeide for å styrke tidlig innsats og forebygging, blant annet ved å legge til rette for godt samarbeid på tvers av enheter og sektorer.

Bakgrunn for saken:

Kommuneproposisjonen 2017, som ble lagt fram 11. mai 2015, gir foreløpige rammer for kommunenes frie inntekter i 2017. Status i Søgne kommune ble gjennomgått på budsjettseminar 20. og 21. juni. Anslaget på budsjettseminaret innebar at det mangler finansiering på 2-3 mill. kroner, i tillegg til finansiering av eventuelt nye tiltak. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget, men det har foreløpig ikke kommet ny informasjon som endrer bildet vesentlig.

Hensikten med saksframlegget er å presentere overordnede rammer på grunnlag av den informasjonen vi har i dag, og å gi formannskapet mulighet til å gi politiske signaler inn i slutfasen av arbeidet med rådmannens budsjettforslag. Det legges opp til foreløpig behandling i formannskapet 24. august og endelig behandling 14. september. Dette vil bli en del av grunnlaget for rådmannens behandling, sammen med blant annet enhetenes innspill som skal komme 23. september og statsbudsjettet som presenteres 6. oktober.

Saksutredning:

1. Overordnede rammer drift (budsjettskjema 1A)

1.1 Frie inntekter:

Frie inntekter, dvs. skatt og rammetilskudd, utgjør ca. 75 prosent av budsjetterte driftsinntekter. KS utarbeider en prognosemodell basert på Regjeringens budsjettforslag som rådmannen vil legge til grunn. Med utgangspunkt i Kommuneproposisjonen anslår vi per i dag en realøkning i frie inntekter på 8-9 mill. kroner fra 2016 til 2017. Kompensasjon for pris- og lønnsvekst kommer i tillegg.

1.2 Eiendomsskatt:

I gjeldende økonomiplan er det anslått inntekter fra eiendomsskatten på 18,4 mill. kroner i 2017. Eiendomsskatten kan både økes og reduseres. En økning/reduksjon av bunnfradraget på 100.000 kroner vil f.eks. grovt sett redusere/øke inntektene med 1 mill. kroner. Rådmannen legger imidlertid til grunn at dagens satser videreføres.

1.3 Finansinntekter og -utgifter:

Utbytteinntektene styres i all hovedsak av utviklingen i Agder Energi. Utbyttepolitikken i Agder Energi er lagt om slik at vi allerede nå vet hva utbyttet i 2017 vil bli, gitt at styret og generalforsamlingen følger fastsatt utbyttepolitikk. Dette tilsier en reduksjon på ca. 0,9 mill. kroner fra 2016 til 9,6 mill. kroner. Det legges inntil videre ikke opp til å budsjettere med utbytteinntekter fra andre selskaper.

Avkastningen fra Søgne kommunes forvaltningsfond har vært høy de siste årene. Ifølge kommunens rådgivere kan vi forvente en langsiktig avkastning rundt 4 prosent. Rådmannen legger opp til fortsatt å budsjettere med dette, noe som tilsier omtrent samme inntekt i 2017 som i 2016, dvs. 6 mill. kroner.

Renteinntekter fra bankinnskudd avhenger av rentenivået og størrelsen på kommunens innskudd. Disse inntektene har de siste årene blitt høyere enn budsjettert. På den annen side reduseres innskuddene etter hvert som de ubrukte lånemidlene reduseres, samtidig som rentenivåene er fallende. I utgangspunktet legges det ikke opp til å endre dette anslaget, men det vil bli vurdert nærmere utover høsten.

Renteutgifter vil bli anslått basert på prognoser fra kommunens rådgivere og fra Kommunalbanken. Dette vil bli vurdert nærmere utover høsten, men økt lånegjeld trekker opp, mens fallende rentenivå trekker ned. I utgangspunktet forventes det at renteutgiftene vil bli om lag uendret fra 2016 til 2017.

Avdragene har som hovedregel blitt budsjettert på samme nivå som avskrivningene. Dette er høyere enn Kommunelovens krav til minimumsavdrag, som for Søgne er i underkant av 20 mill. kroner. Begrunnelsen for å betale mer enn lovens minimumsavdrag er at avskrivningene reflekterer verdifallet på kommunens eiendeler, og at lånegjelden bør reduseres i takt med verdifallet på de underliggende eiendelene. Dette er særlig viktig i forkant av store investeringer og tilhørende økning av lånegjelden. I gjeldende økonomiplan er det lagt inn en økning i avdragsbetalingene på 2 mill. kroner fra 2016 til 2017, til 28 mill. kroner. Avskrivningene i regnskapet for 2015 var på 28,5 mill. kroner. For å oppnå avdrag på størrelse med avskrivningene anslås det nå at avdragene må økes med ca. 3 mill. kroner fra 2016 til 2017 til 29 mill. kroner.

1.4 Overføring til investeringer (netto driftsresultat)

Budsjettet for 2016 legger opp til et netto driftsresultat på 10,35 mill. kroner, tilsvarende 1,5 prosent av brutto driftsinntekter. Gjeldende økonomiplan legger opp til en økning på 360.000 kroner fra 2016 til 2017, til 10,7 mill. kroner.

Kommuneplanen 2012-2020 sier at: «Kommunen skal søke å styre etter en netto resultatgrad på 3 %». Anbefalingen om et resultat på 3 prosent har senere blitt redusert til 1,75 prosent fordi momskompensasjon for investeringer ikke lenger føres som driftsinntekt. For å nå målet om 3 prosent burde budsjettet netto driftsresultat vært økt med 12 mill. kroner til 22 mill. kroner. For å nå anbefalingen om 1,75 prosent burde netto driftsresultat vært økt med 2,5 mill. kroner til 12,8 mill. kroner. Rådmannen legger i utgangspunktet opp til et netto driftsresultat i tråd med gjeldende økonomiplan.

1.5 Oppsummering:

Punktene ovenfor bidrar samlet sett til en netto økning av handlingsrommet på 5-6 mill. kroner. Det er betydelig usikkerhet knyttet til pensjon. Lavere pensjonssatser, slik vi har sett de siste årene, vil kunne øke handlingsrommet.

2. Budsjetttrammer for enhetene, drift

Enhetene har frist for å levere inn sine forslag 23. september. Innspillene fra enhetene vil være en viktig del av grunnlaget for rådmannens forslag, og vil komme i tillegg til det som presenteres i denne saken.

2.1 Utgiftsnivå per i dag (basert på kostra-tall for 2015):

Et viktig utgangspunkt for å vurdere budsjettendringer framover er dagens utgiftsnivå for de ulike tjenestene sammenlignet med andre kommuner. For å vurdere dette har vi sett på de endelige kostra-tallene for 2015, som ble publisert i juni 2016.

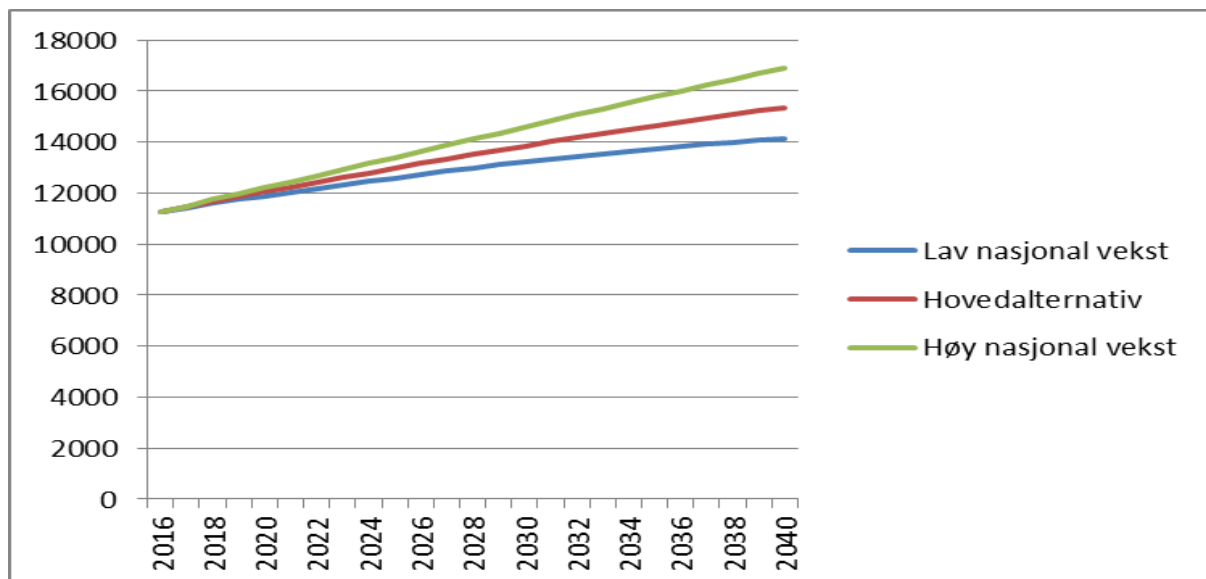
Agenda Kaupang har gjort en vurdering av Kostra-tallene hvor det er justert for sentrale forskjeller, som andel privatskoleelever og andel eldre innbyggere. Tallene tyder på at Søgne kommune ikke skilte seg vesentlig fra sammenlignbare kommuner på de store tjenesteområdene i 2015 (kostragruppe 07):

- Barnehage: Søgne brukte 2 mill. kroner (3%) mindre enn kostragruppe 07. Det er ikke justert for at en mindre andel går i barnehage i Søgne enn gjennomsnittet. Justert for dette bruker Søgne kommune noe mer enn kostragruppen.
- Grunnskole: Søgne brukte 5 mill. kroner (4%) mer enn kostragruppe 07. Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt var svært høyt i Søgne i 2015, og kostra-rapporteringen tilsier at vi brukte anslagsvis 9 mill. kroner mer på dette enn kostragruppen. Dermed brukte vi mindre enn kostragruppen på ordinær undervisning, men 2015 var et spesielt år og det forutsettes at mye av dette brukes til å styrke den ordinære undervisningen i 2016 og 2017.
- Pleie og omsorg: Søgne brukte 1 mill. kroner (1%) mindre enn kostragruppe 07.

Disse tre områdene utgjorde i 2015 drøyt 70 prosent av netto driftsutgifter i enhetene. På de mindre tjenesteområdene brukte Søgne kommune mindre enn kostragruppe 07 på helse, barnevern, kultur og kirke, mens vi brukte mer enn gjennomsnittet på teknisk sektor og administrasjon. Høyere utgifter til teknisk sektor må delvis sees i sammenheng med at Søgne er en kystkommune med mange fritidsboliger. Høyere administrasjonsutgifter skyldes i all hovedsak høyere utgifter til bygg/lokaler (bl.a. avskrivning av rådhuset, som økte fra 0,5 mill. kroner i 2013 til 2,9 mill. kroner i 2015). Utgiftene til sosial var på samme nivå som kostragruppen.

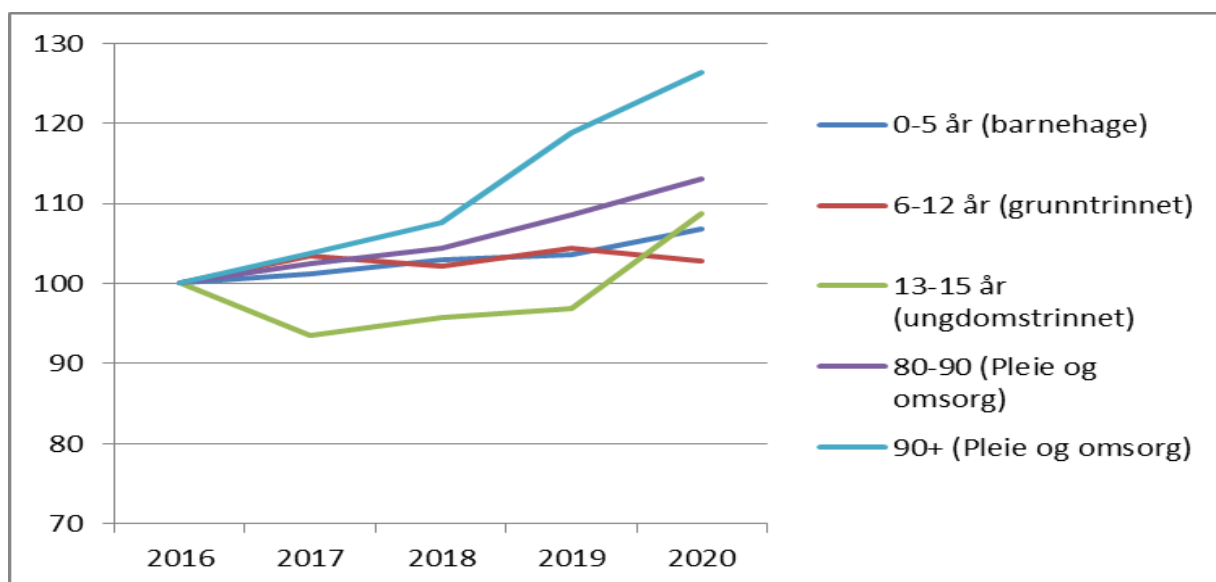
2.2 Beregnet utgiftsbehov framover:

Utgiftsbehovet innenfor ulike tjenesteområder henger tett sammen med befolkningsutviklingen. Statistisk Sentralbyrå (SSB) la fram nye befolkningsframskrivninger i juni 2016. Alle alternativene anslår vekst i totalbefolkningen, med gjennomsnittlig 1,0% per år i det lave alternativet, 1,3% per år i hovedalternativet og 1,7% per år i hovedalternativet:



Til sammenligning har Søgne kommune den siste femårsperioden hatt en gjennomsnittlig vekst per år på 1,0%, mens årlig vekst siste 10 år har vært på 1,6% i snitt.

Figuren nedenfor viser anslått prosentvis utvikling i kommende økonomiplanperiode for noen sentrale befolkningsgrupper (2016=100, SSBs hovedalternativ):



Basert på SSBs befolkningsframskrivninger har Agenda Kaupang anslått endringer i beregnet utgiftsbehov innenfor barnehage, skole og pleie og omsorg kommende år. Disse områdene utgjør hoveddelen av budsjettet og påvirkes i stor grad av befolkningsendringer. Utgiftsbehovet

innenfor andre områder, som helse, teknisk og administrasjon, endres i hovedsak i tråd med den generelle befolkningsveksten.

Den tekniske beregningen med utgangspunkt i befolkningsendringer og delkostnadsnøklene i inntektssystemet for kommunene tilsier følgende endringer (mill. kroner i forhold til 2016):

	2017	2018	2019	2020
Barnehage	-0,9	-0,2	0,3	1,3
Skole	-2,1	-1,9	-0,8	2,2
Pleie og omsorg (PLO)	3,3	7,4	12,5	19,3
PLO inkl. økning psykisk utviklingshemmede 16 år+	5,7	9,8	14,9	21,7

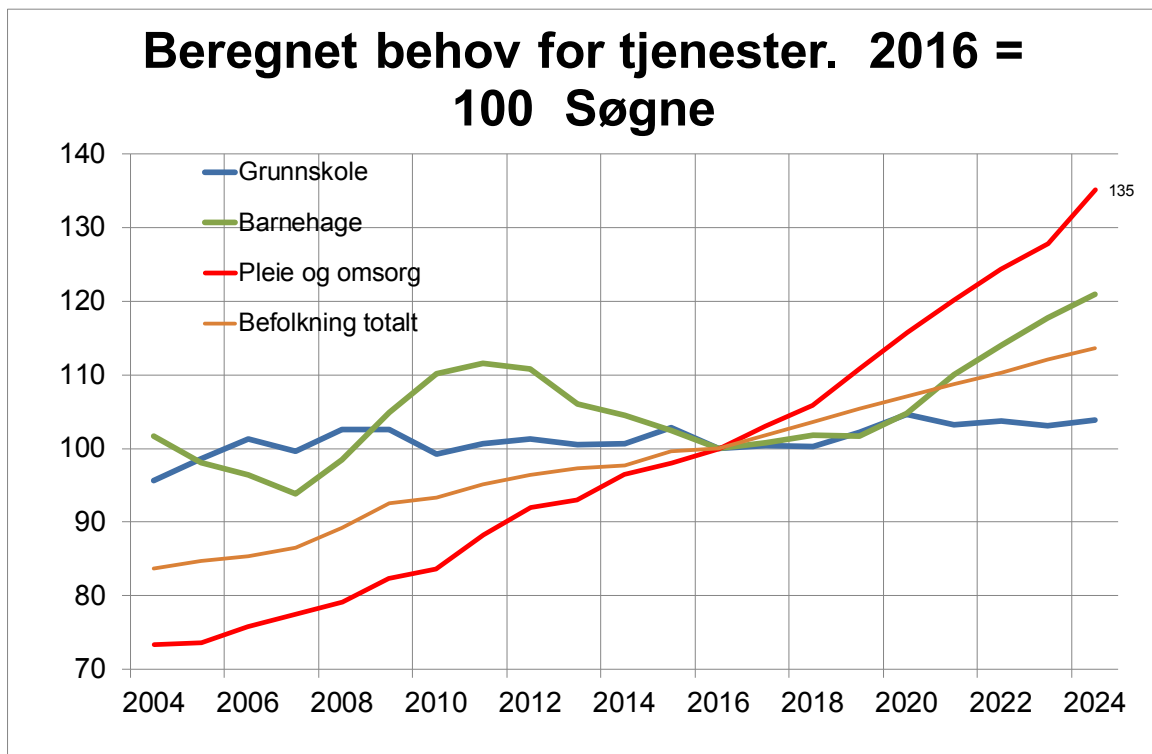
Beregningen tilsier altså at barnehage og skole skal reduseres med hhv. 0,9 og 2,1 mill. kroner fra 2016 til 2017, mens pleie og omsorg skal økes med 5,7 mill. kroner. Av økningen innen pleie og omsorg skyldes 3,3 mill. kroner en eldre befolkning, mens 2,4 mill. kroner skyldes flere psykisk utviklingshemmede over 16 år.

Videre i økonomiplanperioden vil det være store økninger i utgiftsbehovet innen pleie og omsorg, mens oppvekstområdet vil være mer stabilt. Fra 2018-2020 legges det opp til at enhetenes budsjetttrammer endres med utgangspunkt i framskrevningen av beregnet utgiftsbehov. For å bevare et visst handlingsrom legges det imidlertid opp til å beholde en buffer, slik at ikke hele den beregnede behovsveksten fordele ut til enhetene.

Grafisk kan dette framstilles som følger¹:

¹ Tidsforskyvning mellom tabellen og figuren skyldes at rammetilskuddet i 2017 fastsettes ut fra befolkningsdata 1.7.2016. De bevilgningsmessige konsekvensene, som står i tabellen, kommer dermed ett år etter befolkningsendringene, som framgår av figuren.

Beregnet behov for tjenester. 2016 = 100 Søgne



2.3 Konsekvensjustering ihht. tidligere vedtak:

Kommunestyret har allerede gjort vedtak i forbindelse med gjeldende økonomiplan som gir endringer fra 2016 til 2017. Disse legges i utgangspunktet inn i rådmannens forslag. Det er også gjort enkelte politiske vedtak i etterkant med økonomiske konsekvenser som er vanskelige å reversere fra 2016 til 2017.

Tiltak	Enhet	Endring
Gjennomføring Stortingsvalg 2017	Administrasjonsavdelingen	200 000
Engangskostnader 2016 (avgivelse arkiv)	Administrasjonsavdelingen	-145 000
Ny avdelingsleder	Administrasjonsavdelingen	800 000
Avvikling tilskudd til næringsforeningen	Øvrig sentraladministrasjon	-100 000
SUM SENTRALADMINISTRASJON		755 000
Avvikling kommunal kontantstøtte (helårseffekt)	Barnehageenheten	-150 000
Flere barnehageplasser	Barnehageenheten	1 600 000
SUM OPPVEKST		1 450 000
Styrking av Eiendomsenheten (helårseffekt)	Eiendomsenheten	300 000
Økte gebyrinntekter (økt saksmengde)	Arealenheten	-500 000
Flyfoto/laserscanning, webkart	Arealenheten	175 000
Prøveprosjekt avl av sau	Arealenheten	-30 000
SUM TEKNISK		-55 000
Helsesøster, jordmor, familiesenter (helårseffekter)	Helseenheten	250 000
Økte kostnader ny legevaktavtale	Helseenheten	700 000
Videreføring vedtak barnefysioterapeut	Helseenheten	600 000
Styrking Søgne omsorgssenter	Institusjonsenheten	350 000

Økt bemanning bokkollektivet Lundeveien (helårseffekt)	Hjemmetjenesten	880 000
50 prosent økt stillingsressurs (helårseffekt)	Forvaltningstjenesten	200 000
Avlastning Lundeveien, 2 årsverk	Enhet for livsmestring	1 400 000
Søgne dagsenter – økt bemanning (voksne funksjonshemmede)	Enhet for livsmestring	600 000
Botjenesten habilitering – økt bemanning	Enhet for livsmestring	700 000
Styrke veiledningsteam (forebyggende arb.)	Enhet for livsmestring	350 000
SUM HELSE OG OMSORG		6 030 000
SUM TOTALT		8 180 000

2.4 Oppsummering drift

Basert på kostra-tall for 2015 synes budsjetttrammene for de store tjenesteområdene i hovedsak å være som i sammenlignbare kommuner. De nærmeste årene ser det ut til at det særlig er pleie og omsorg som vil få økt ressursbehov.

De vedtakene som allerede er gjort ser ut til å være godt tilpasset denne situasjonen. Pleie og omsorg styrkes mest, men har også størst behovsvekst ut fra demografiske endringer. Helseenheten er den enheten som styrkes mest, noe som er naturlig ut fra tidligere politiske signaler. Helseenheten hadde også i 2015 lavere utgifter enn gjennomsnittet i kostragruppen (ca. 2 mill. kroner, hvorav 1,5 mill. kroner var mindreforbruk ift. budsjett).

Barnehageenheten styrkes noe, som en konsekvens av utvidelser i løpet av 2016, mens skolene beholder gjeldende rammer. Dette kan forklares ut fra kostra-tallene for 2015, hvor Søgne bruker noe mindre enn gjennomsnittet på barnehage, selv om beregnet utgiftsbehov reduseres noe fra 2016 til 2017.

Det er i utgangspunktet ikke budsjettmessig rom for å gjennomføre alle vedtak med budsjettkonsekvenser for 2017. Det betyr at det vil være behov for å skyve enkelte tiltak ut i tid og/eller gjennomføre kutt, med mindre eiendomsskatten økes. Nye tiltak utover det som allerede er vedtatt vil øke behovet for budsjettmessig inndekning. I denne vurderingen vil rådmannen forsøke å skjerme tiltak for tidlig innsats og forebygging. Det kan imidlertid bli aktuelt å redusere rammen til skolene ut fra redusert elevtall, som reduserer beregnet utgiftsbehov med ca. 2 mill. kroner, samtidig som utgifter til skole i Søgne har vært høyere enn gjennomsnittet i kostragruppen.

3. Investeringer og finansiering

3.1 Investeringer:

Det er budsjettetert med investeringer på 450 mill. kroner i perioden 2017-2019. Rådmannen legger opp til å videreføre budsjetterte investeringer, men det kan bli tidsforskyvninger. Dette gjelder blant annet nytt skolesenter på Tangvall, som i gjeldende økonomiplan er forutsatt ferdigstilt i 2019.

Pga stort investeringsnivå i gjeldende økonomiplan vil en være tilbakeholden med nye investeringer utover dette. Det kan imidlertid bli behov for ytterligere investeringer ut fra demografiske endringer, blant annet i nye barnehager (jf. ny barnehagebehovsplan) og innenfor pleie og omsorg (jf. flere eldre innbyggere).

3.2 Finansiering:

Basert på forutsetningene i gjeldende økonomiplan vil gjelden øke fra dagens nivå på 546 mill. kroner til 772 mill. kroner ved utgangen av 2019. Gjelden som andel av driftsinntekter vil da øke fra 72 prosent opp mot 100 prosent, mens gjennomsnittet for landet utenom Oslo er ca. 80 prosent.

Normalt har Søgne kommune lånefinansiert den delen av investeringene som ikke har vært finansiert av tilskudd, momskompensasjon eller overføringer fra drift. Nå som disposisjonsfondet har vokst kan uttak fra disposisjonsfondet være et alternativ til opptak av nye lån. Dette har liten praktisk betydning, men fordi lånerenten er lavere enn innskuddsrenten lønner det seg for kommunen å ta opp lån i stedet for å ta fra disposisjonsfondet. Ut fra en slik vurdering legger rådmannen i utgangspunktet ikke opp til å finansiere investeringer fra disposisjonsfondet.

Rådmannens merknader:

Det er allerede gjort vedtak som øker netto driftsutgifter med over 8 mill. kroner fra 2016 til 2017, i tillegg til pris- og lønnsvekst. De største prosentvise økningene er i Helseenheten (6,0%), Enhet for livsmestring (4,7%), Administrasjonsavdelingen (3,0%), Hjemmetjenesten (2,0%) og Barnehageenheten (1,9%). Det er positivt at en planlegger mer enn ett år av gangen, men det betyr samtidig at en allerede har bundet opp det økte handlingsrommet fra 2016 til 2017. En vil derfor også måtte vurdere muligheter for kutt i dagens rammer, eventuelt om noen planlagte økninger må utsettes.

Saksframlegget er ment å gi en oversikt over forutsetningene for neste års budsjett basert på dagens informasjon, og gi mulighet til politiske signaler inn i det videre arbeidet. Det tas imidlertid forbehold om at ny informasjon kan endre forutsetningene fram mot ferdigstillingen av rådmannens forslag.