



## *Saksframlegg*

### **Rammer for arbeidet med Årsbudsjett 2018 og Økonomiplan 2018-2021**

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
74/17	Formannskapet	13.09.2017

#### **Rådmannens forslag til vedtak:**

Rådmannen legger til grunn følgende rammer for sitt forslag:

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 2018 i tråd med gjeldende økonomiplan.
4. Det legges opp til å betale avdrag på nivå med årlige avskrivninger.
5. I hovedsak videreføres gjeldende sektor- og enhetsrammer, justert for pris- og lønnsvekst. Endringer fra 2017 til 2018 i gjeldende økonomiplan og videreføring av enkelte politiske vedtak i 2017 innarbeides imidlertid i 2018-budsjettet.
6. For å balansere budsjettet mangler det gitt forutsetningene i konklusjonspunkt 1-4 i størrelsesorden 3 mill. kroner. Inndekning avklares i den videre prosessen.
7. Deler av investeringsutgiftene i 2018 finansieres ved bruk av disposisjonsfond.

#### **Bakgrunn for saken:**

Kommuneproposisjonen 2018, som ble lagt fram 11. mai 2017, gir foreløpige rammer for kommunenes frie inntekter i 2018. Status i Søgne kommune ble gjennomgått på budsjettseminar 19. og 21. juni. Anslaget på budsjettseminaret innebar at det mangler finansiering på ca. 3 mill. kroner, i tillegg til finansiering av eventuelt nye tiltak. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget, og det har foreløpig ikke kommet ny informasjon som endrer bildet vesentlig (presentasjonene fra budsjettseminaret følger som vedlegg).

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. Dette vil bli en del av grunnlaget for rådmannens behandling, sammen med blant annet sektorenes innspill som skal komme 22. september og statsbudsjettet som presenteres 12. oktober.

## Saksutredning:

### 1. DRIFTSBUDSJETT

Det er allerede gjort vedtak som øker netto utgifter i enhetene med 16 mill. kroner i tillegg til pris- og lønnsvekst. Eventuelt nye behov som synliggjøres f.eks. i innspillene fra enhetene eller den politiske saken om barnevernstjenesten som kommunestyret har bedt om vil øke utgiftsveksten ytterligere.

Inntektsveksten er usikker, men dagens anslag tilsier en økning i frie inntekter på 14,5 mill. kroner i tillegg til pris- og lønnsvekst. En evt. reduksjon av eiendomsskatten vil redusere inntektsveksten.

Ut fra gjeldende anslag er det ikke rom for å gjennomføre alle vedtatte utgiftsøkninger for 2018. Det betyr at det vil være behov for å skyve enkelte tiltak ut i tid og/eller gjennomføre kutt.

Nærmere beskrivelse følger nedenfor.

#### *1.1 Overordnede rammer drift (budsjettskjema 1A)*

##### 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 for sitt forslag til budsjett og økonomiplan. Med utgangspunkt i Kommuneproposisjonen anslår vi per i dag en økning i frie inntekter på 14,5 mill. kroner fra 2017 til 2018. Kompensasjon for pris- og lønnsvekst kommer i tillegg. Neste prognosemodell kommer etter statsbudsjettet.

##### Eiendomsskatt:

I opprinnelig budsjett for 2017 var inntektene fra eiendomsskatt anslått til 18,4 mill. kroner. Vi ser nå at de faktiske inntektene blir høyere, og i de tallene som ble presentert på budsjettseminaret ligger det inne inntekter på 19,4 mill. kroner, altså en økning på 1 mill. kroner i forhold til opprinnelig budsjett for 2017.

I forbindelse med 1. tertialrapport vedtok Kommunestyret at: «Med bakgrunn i gode resultater i 2015 og 2016 bør det vurderes å gjøre reduksjoner av eiendomsskatten i økonomiplanen for 2018-2021». En økning av bunnfradraget med 100.000 kroner ville redusert kommunens inntekter med ca. 1 mill. kroner. Ut fra at det ser ut til å være et inndekningsbehov selv uten nye satsinger har ikke rådmannen lagt inn redusert eiendomsskatt i anslagene.

##### 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 2018 vil bli, gitt at styret og generalforsamlingen følger fastsatt utbyttepolitikk. Dette tilsier en videreføring av utbyttet i 2017 på samme nivå. I 2017 ble det i tillegg budsjettert med utbytteinntekter på 0,9 mill. kroner fra andre selskaper. Det legges ikke opp til å gjøre det i 2018, slik at utbytteinntektene reduseres med 0,9 mill. kroner fra 2017-budsjettet.

Avkastningen fra Søgne kommunes forvaltningsfond har vært høy de siste årene. Ifølge kommunens rådgivere kan vi forvente en langsiktig avkastning rundt 4,3 prosent. Rådmannen legger opp til fortsatt å budsjettere med dette. Siden fondskapitalen har økt øker også forventet avkastning fra 7,1 til 7,4 mill. kroner.

*Renteinntekter fra bankinnskudd* avhenger av rentenivået og størrelsen på kommunens innskudd. Disse inntektene har de siste årene blitt høyere enn budsjettet, og budsjettet ble økt med 1 mill. kroner i 2017. Av den grunn, og fordi innskuddene reduseres etter hvert som de ubrukte lånemidlene reduseres, legges det ikke opp til å øke inntektsanslaget ytterligere.

*Renteutgifter* vil bli anslått basert på prognoser fra kommunens rådgivere. Dette vil bli vurdert nærmere utover høsten. I gjeldende økonomiplan ligger det inne en økning på 1 mill. kroner fra 2017 til 16 mill. kroner. Dette ser ikke ut til å være nødvendig, og per i dag ser det ut til at renteutgiftene kan budsjetteres med 15 mill. kroner.

*Avdragene* har som hovedregel blitt budsjettet på samme nivå som avskrivningene. Begrunnelsen for dette prinsippet har vært 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.

Kommunestyret reduserte avdragene i budsjettvedtaket for 2017, slik at avdragene nå ligger lavere enn årlige avskrivninger. I gjeldende økonomiplan ligger det inne avdrag i 2018 på 27,9 mill. kroner. Rådmannen legger opp til å øke avdragene til nivået på avskrivningene, som i 2017 er på 29,5 mill. kroner.

#### Overføring til investeringer (netto driftsresultat)

Slik budsjettet er satt opp er budsjettet netto driftsresultat likt som budsjetterte overføringer til investeringer. Rådmannen legger i utgangspunktet opp til en overføring fra drift til investering i tråd med vedtatt økonomiplan 2017-2020. Dette reduserer netto driftsresultat med 250.000 kroner fra 2017 til 2018. Dette gir et budsjettet netto driftsresultat på 9,05 mill. kroner, som utgjør ca. 1,2 prosent av brutto driftsinntekter.

Kommuneplanen 2012-2020 sier at: «Kommunen skal søke å styre etter en netto resultatgrad på 3 %». Den nasjonale 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 13 mill. kroner til 22 mill. kroner. For å nå anbefalingen om 1,75 prosent burde netto driftsresultat vært økt med 3,5 mill. kroner til 12,6 mill. kroner.

#### Oppsummering:

Punktene ovenfor bidrar samlet sett til en netto økning av handlingsrommet på ca. 13 mill. kroner i tillegg til pris- og lønnsvekst. Likevel er de økte inntektene allerede mer enn bundet opp av tidligere vedtak, jf. omtalen i punkt 1.2 nedenfor.

### **1.2 Budsjetttrammer for enhetene, drift**

Sektorene vil komme med sine innspill til budsjettet innen 22. september. Innspillene fra sektorene vil være en viktig del av grunnlaget for rådmannens forslag, og vil komme i tillegg til det som presenteres i denne saken.

Kommunestyret har allerede gjort vedtak i forbindelse med gjeldende økonomiplan som gir endringer fra 2017 til 2018. 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 2017 til 2018.

<b>Tiltak</b>	<b>Enhet</b>	<b>Endring</b>
Ikke valg i 2018	Administrasjonsavdelingen	-0,4 mill. kr.
<b>Sum sentraladministrasjon</b>		<b>-0,4 mill. kr.</b>
Flere plasser i Solstrålen barnehage	Barnehageenheten	2,9 mill. kr.
Økt tilskudd private barnehager (flere plasser)	Barnehageenheten	2,0 mill. kr.
Økt omfang søskenmoderasjon	Barnehageenheten	0,4 mill. kr.
Økte kostnader skole (flere klasser)	Skolene	1,6 mill. kr.
Konsulenttjenester ny ungdomsskole	Felles oppvekst	-0,1 mill. kr.
Ekstra elever kompetanseavdelingen	Nygård skolesenter	0,6 mill. kr.
<b>Sum oppvekst</b>		<b>7,4 mill. kr.</b>
Økte inntekter Arealenheten	Arealenheten	-0,5 mill. kr.
Økte midler til vedlikehold (flytting fra investering)	Eiendomsenheten	1,0 mill. kr.
Økte driftskostnader pga. økt areal	Eiendomsenheten	0,1 mill. kr.
<b>Sum teknisk sektor</b>		<b>0,6 mill. kr.</b>
Legevaksordningen	Helseenheten	1,0 mill. kr.
Bortfall av budsjettert inntekt (tilskudd helsestasjon)	Helseenheten	0,6 mill. kr.
Videreføring av vedtak 1. tertial for institusjon	Institusjonsenheten	1,0 mill. kr.
Styrking av hjemmetjenesten	Hjemmetjenester	1,0 mill. kr.
Dagsenter hjemmetjenesten	Hjemmetjenester	0,3 mill. kr.
Økte utgifter som følge av nye vedtak	Hjemmetjenester	0,4 mill. kr.
Søgne dagsenter	Enhet for livsmestring	1,4 mill. kr.
Botjenesten habilitering	Enhet for livsmestring	1,6 mill. kr.
Lavere refusjon for utgifter til ressurskrevende brukere	Felles omsorg	1,0 mill. kr.
<b>Sum helse, sosial og omsorg</b>		<b>8,3 mill. kr.</b>
<b>SUM SØGNE KOMMUNE</b>		<b>15,9 mill. kr.</b>

### **1.3. Analyse av kostnadsnivå og effektivitet i Søgne kommune**

I vurderingen av hvilke områder som skal prioriteres og hvilke områder som eventuelt skal kuttes er det nyttig å vite hvordan Søgne kommune ligger an i forhold til andre kommuner.

De siste tallene som kan brukes som grunnlag for sammenligning med andre kommuner er kostra-tallene for 2016, som ble publisert i juni. Det er flere miljøer som nå bearbeider kostra-tallene, og justerer for ulik demografi, ulikt antall privatskoleelever etc.

Tabellen nedenfor viser utgiftsnivået i Søgne kommune sammenlignet med kostragruppe 07, Songdalen kommune og Kristiansand kommune. Tallene er justert for ulikt utgiftsbehov. Tallene må likevel brukes med forsiktighet, fordi det kan være forhold som ikke fanges opp i modellene. Tabellen viser utgiftsendring for Søgne kommune i mill. kroner hvis vi hadde hatt samme kostnad per innbygger som sammenligningskommunen(e). Negative tall betyr at Søgne driver med lavere kostnader enn sammenligningskommunen(e), mens positive tall betyr at vi

driver dyrere (f.eks. bruker Søgne kommune 5,4 mill. kroner mindre på pleie og omsorg enn kostragruppe 07 og 4,4 mill. kroner mer enn Songdalen).

	Kostragruppe 07	Songdalen	Kristiansand
Pleie og omsorg	-5,4	4,4	-2,5
Grunnskole	13,4*	3,1	10,0*
Barnehage	-3,8	-12,7	-3,3
Adm, styring og fellesutgifter	4,1	-5,7	9,7
Sosiale tjenester	0,3	1,3	-1,1
Kommunehelse	5,0	3,4	4,9
Barnevern	-2,7	-2,7	0,8
Kultur	-1,0	-0,6	-13,9
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	2,7	1,9	0,6
Andre områder	0,7	-8,2	-0,8
- Brann og ulykkesvern	0,8	-0,4	0,0
- Kommunale boliger	0,6	-4,3	0,6
- Samferdsel	1,0	0,2	1,5
- Næringsforv. og konsesjonskraft	-1,7	-2,6	-1,4
- Kirke	-0,2	-1,0	-1,5
Totalt	14,5	-14,5	6,1

\* Reelt sett ca. 6 mill. kroner, jf. omtale under grunnskole nedenfor.

Tallene beskrives nærmere nedenfor med vekt på skole, barnehage og pleie og omsorg, som til sammen utgjør ca. 70 prosent av utgiftene.

### Grunnskole

Søgne kommune har høyere utgifter til grunnskole enn sammenligningskommunene justert for beregnet utgiftsbehov. I forhold til kostragruppe 07 og Kristiansand kommune har Søgne mange privatskoleelever, noe som forklarer deler av avviket. Det reelle merforbruket ift. disse anslås til i størrelsesorden 6 mill. kroner.

Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt var svært høyt i Søgne, og kostrapporteringen tilsier at vi brukte anslagsvis 8 mill. kroner mer på dette enn kostragruppen. Skolene jobber sammen med PPT for å vri ressursbruk fra spesialundervisning til ordinær undervisning.

### Barnehage

Søgne kommune hadde i 2016 lavere utgifter til barnehage enn sammenligningskommunene. Når det gjelder kostragruppen og Kristiansand kommune kan mindreforbruket forklares med at færre barn går i barnehage, slik at Søgne ikke trenger å finansiere like mange plasser. Etter utvidelsene av eksisterende barnehager i 2017, som øker utgiftene med ca. 5 mill. kroner, antas det at vi ligger omtrent på nivå med gjennomsnittet.

### Pleie og omsorg

Søgne kommune i 2016 hadde lavere utgifter til pleie og omsorg enn gjennomsnittet i kostragruppe 07 og Kristiansand kommune justert for beregnet utgiftsbehov, mens vi lå noe over Songdalen kommune. Avvikene var imidlertid små i forhold til størrelsen på sektoren.

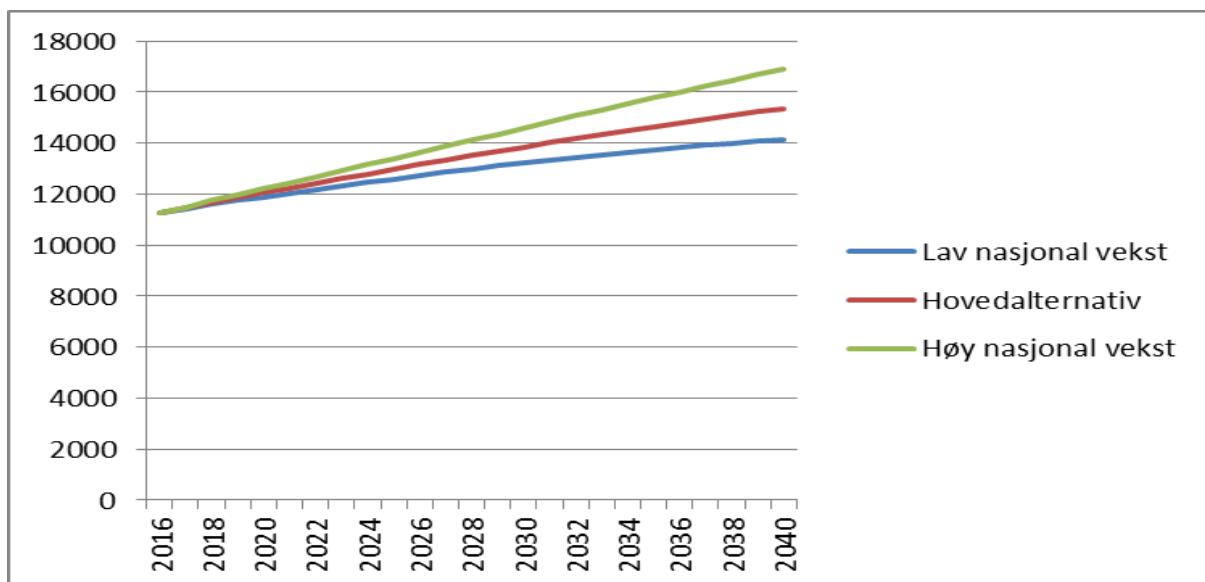
Mer detaljerte tall viser at mindreforbruket i forhold til kostragruppen ligger innenfor hjemmetjenester og institusjonslokaler. Innenfor institusjon lå vi omtrent på snittet, med marginalt høyere utgifter.

## Andre områder

- Administrasjon og styring: Søgne bruker mer enn gjennomsnittet i kostragruppen på administrasjon og styring. Av differansen på 4 mill. kroner er i overkant av 2 mill. kroner knyttet til administrasjonsbygg (avskrivninger etc.). Ca. 1,8 mill. kroner er knyttet til vanlig administrasjon og 0,5 mill. kroner til politisk styring. Dette må også sees i sammenheng med at det er stordriftsfordeler innenfor administrasjon og styring og at Søgne har færre innbyggere enn gjennomsnittet i kostragruppen (jf. også at Søgne har lavere utgifter enn Songdalen og høyere enn Kristiansand).
- Sosiale tjenester: Her ligger Søgne på nivå med gjennomsnittet.
- Kommunehelse: Fra å ha hatt lave utgifter gjennom mange år hadde Søgne i 2016 høyere utgifter enn gjennomsnittet. Dette skyldes i hovedsak en bevisst prioritering av tidlig innsats, bl.a. opprettelse av et psykososialt team og styrking av familiesenter, helsesøster- og jordmortjeneste. I tillegg har utgiftene til legevakt økt markert.
- Barnevernstjeneste: Utgiftene til barnevern i Søgne kommune har økt med ca. 85 prosent siste fem år. Dette er en sterkere økning enn gjennomsnittet, slik at vi har nærmet oss andre kommuner. Likevel var utgiftsnivået i Søgne kommune fortsatt 2-3 mill. kroner lavere enn gjennomsnittet i Kostragruppen i 2016.
- Kultur: Søgne kommune har relativt lave utgifter til kultur. Skulle vi ligget på samme nivå som gjennomsnittet i Kostragruppen skulle vi brukt 1 mill. kroner mer. Dette forklares delvis med nærheten til Kristiansand, som har et bredt tilbud.
- Plan, kulturminner, natur og nærmiljø: Dette er en samlepost for store deler av arealenhetens virksomhet og ingeniørvesenets arbeid med grøntområder etc. Søgne kommune har noe høyere utgifter enn gjennomsnittet i kostragruppen, men differansen er redusert etter at gebyrene under arealenheten ble økt. Nærhet til en attraktiv kystlinje gjør at det er naturlig med et noe høyere kostnadsnivå på disse områdene.

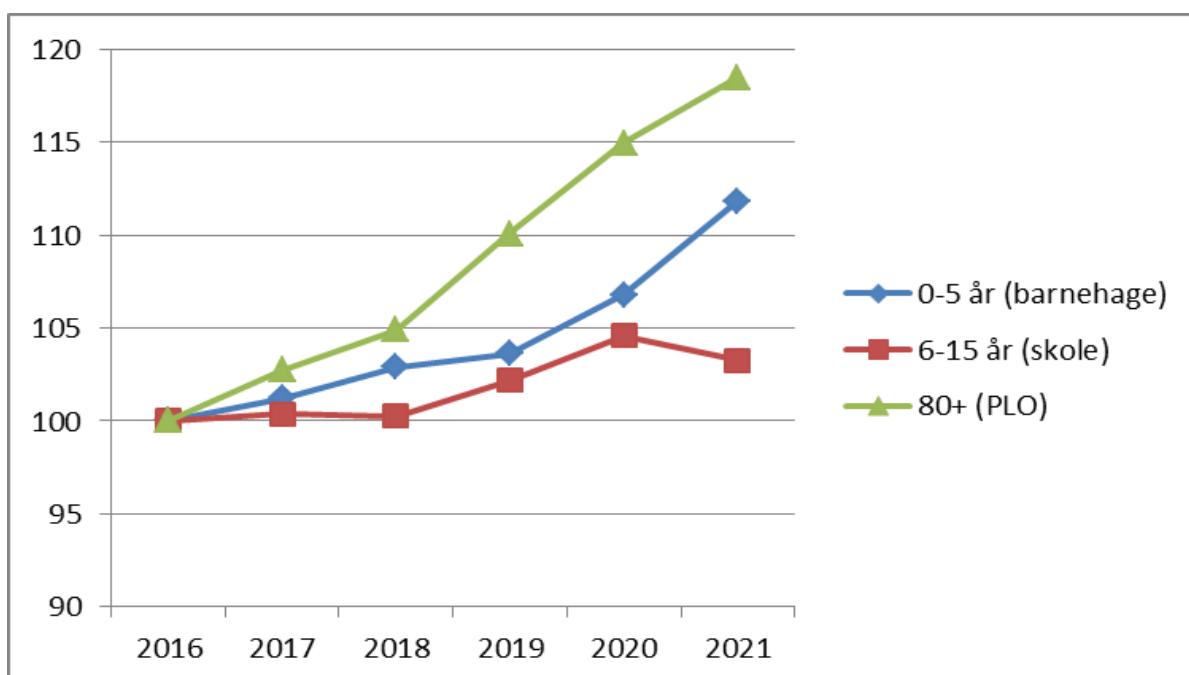
### 2.2 Beregnet utgiftsbehov framover:

Utgiftsbehovet innenfor ulike tjenesteområder henger tett sammen med befolkningsutviklingen. Statistisk Sentralbyrå (SSB) legger fram befolkningsframskrivninger hvert andre år, og de nyeste tallene per i dag er fra 2016. Alle alternativene anslo vekst i kommunens innbyggertall, med gjennomsnittlig 1,0% per år i det lave alternativet, 1,3% per år i hovedalternativet og 1,7% per år i det høye alternativet:



Til sammenligning har Søgne kommune den siste femårsperioden hatt en gjennomsnittlig vekst per år på 0,8%, mens årlig vekst siste 10 år har vært på 1,5% i snitt. Tallene er i stor grad basert på historikk og tar ikke hensyn til planlagte utbygginger. Nye boligfelt sammen med ny E39 vil dermed kunne bidra til høyere vekst enn anslått.

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



## 2. INVESTERINGSBUDSJETT OG FINANSIERING

I vedtatt økonomiplan for 2017-2020 er det budsjettert med investeringer på 539 mill. kroner i perioden 2018-2020. Dette er et høyt nivå selv om investeringene sannsynligvis vil ta noe lengre tid. Til sammenligning ble det i forrige treårsperiode (2014-2016) investert 224 mill. kroner. 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 budsjettert ferdig i 2020.

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 oppfølging av ny helse- og omsorgsplan.

Basert på forutsetningene i gjeldende økonomiplan vil gjelden øke fra dagens nivå på 546 mill. kroner til 846 mill. kroner ved utgangen av 2020. En slik økning av gjelden vil øke årlige kapitalkostnader med ca. 16 mill. kroner (forutsatt 3% rente og 40 års nedbetalingstid). Selv om gjeldsøkningen reelt sett vil ta noe lengre tid vil det bli krevende å balansere driftsbudsjettene gjennom år med økte renter og avdrag.

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. I 2017 finansieres investeringsutgifter på 30 mill. kroner fra disposisjonsfondet. Rådmannen foreslår å gjøre tilsvarende i 2018 for å begrense gjeldsveksten, men foreslår ikke å beløpsfeste bruk av disposisjonsfond før senere i prosessen.

### **Rådmannens merknader:**

Det er allerede gjort vedtak som øker netto driftsutgifter med 16 mill. kroner fra 2017 til 2018, i tillegg til pris- og lønnsvekst. De største prosentvise økningene er i Barnehageenheten (6,8%), Helseenheten (5,7%), Eiendomsenheten (4,2%), Enhet for livsmestring (4,2%), Hjemmetjenesten (3,6%) og Institusjonsenheten (2,1%). 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 2017 til 2018. 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.

I forhold til totalbudsjettene viser kostra-tallene at Søgne kommune driver omtrent på nivå med sammenlignbare kommuner. Disse tallene tyder likevel på at de områdene som bør nedprioriteres hvis Søgne kommune vil nærme seg sammenligningskommunene er grunnskole, administrasjon/styring eller kommunehelse. Når det gjelder administrasjon skyldes ca. halvparten av utgiftsforskjellen høye avskrivninger på administrasjonsbygg som ikke kan kuttes. Det vil også bli økt press på de administrative ressursene i en kommunesammenslåingsprosess. Kommunehelse, i alle fall den delen som gjelder forebygging, anses ikke aktuelt å kutte nå siden dette er resultatet av en bevisst satsing. Grunnskole gjenstår da som det mest aktuelle stedet for eventuelle kutt. Ut fra den store usikkerheten i tallene foreslås det imidlertid ikke å konkludere på hvor eventuelle kutt skal tas nå.

### **Vedlegg**

1 Presentasjoner budsjettseminar juni 2017



