



Arkivsak-dok. 19/06024-1
Saksbehandler Elisabeth Enger

Saksgang Møtedato
Fellesnemnda 14.02.2019

Saksfremlegg

Planforutsetninger for prosjektrådmannens forberedelser til budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023

Prosjektrådmannens forslag til vedtak:

Fellesnemnda tar til orientering at prosjektrådmannen legger følgende planforutsetninger til grunn i sitt arbeid med bemanningsplaner og økonomiplan 2020-2023:

- Investeringsnivået de neste 10 årene holdes på det nivået som i dag ligger inne i kommunenes økonomiplaner.
- Kravet til egenfinansiering av ikke-rentable investeringer settes til 15 prosent, med et mål om at egenfinansieringen skal tilbake til minst 20 prosent ved utløpet av 10-årsperioden.
- Forventning om 2,5-3 prosent effektivisering, en éngangseffekt som tas ut ved etableringen av ny kommune fra 1.1.2020.

Grunnlag for saken

Hensikten med saken er å legge grunnlag for å forankre en felles forståelse for nye Drammens økonomiske rammebetingelser i årene fremover, muligheter, utfordringer og begrensninger. Det er viktig å sikre at det nye kommunestyret har handlefrihet, og vi har nå en unik mulighet til å legge til rette for et budsjett med driftskostnader på et bærekraftig nivå.

Saksutredning

Faktaopplysninger/bakgrunn for saken

Budsjett og økonomiplan for 2020-2023 skal være ferdigstilt 16. oktober 2019. Nye Drammen skal dimensjonere nivå 2 og 3 innen 12. april 2019. Siden lønnsutgiftene utgjør en betydelig andel av de kommunale budsjettene vil store deler av rammene være lagt (nær 70 prosent) når dimensjoneringen er foretatt. Dette, i tillegg til dokumentet «Veivalg nye Drammen», vil legge sterke føringer for prioriteringer i første budsjett og økonomiplan for nye Drammen.

Økonomiske rammer for nye Drammen kommune

Perspektivmeldingen

I perspektivmeldingen (2017) skriver regjeringen at norsk økonomi er godt rustet til å møte fremtiden. Samtidig understrekes det at handlingsrommet i finanspolitikken de 10 til 15 neste årene forventes å bli langt mindre enn det vi har vært vant til. Det pekes på ulike årsaker til dette:

- Fallende produktivitsvekst.
- Olje- og gassektorens betydning for norsk økonomi avtar, og dette forsterkes av fallet i oljeprisen.
- Lav befolkningsvekst og en stadig eldre befolkning fører til det vil bli færre til å bære byrdene dersom ikke pensjonsalderen heves.
- Rentenivået forventes å stige fremover.

Økonomiprognoser fremover for Nye Drammen – utgangspunkt år 2019

Beregningene av nye Drammens fremtidige driftsrammer bygger på forutsetningene i årets statsbudsjett samt omlegginger som følger av kommunereformen fra 2020. Antatt folkevekst i perioden baseres på middelalternativet fra SSB. Det forutsettes at staten gir full kompensasjon for demografi, samt lønns- og prisstigning. Det er foretatt beregninger av driftsrammene frem til 2032.

Nye Drammen vil ha inntekter på nær 7,21 milliarder kroner (2019). Cirka 77 prosent av dette er frie inntekter, i form av skatteinntekter og rammetilskudd som staten styrer via statsbudsjettet for 2019. Resten skriver seg fra salgs- og leieinntekter som utgjør rundt 736 millioner kroner og ulike overføringer på om lag 990 millioner kroner.

Driftsinntektene øker fra dagens nivå på 7,21 milliarder kroner til 8,24 milliarder kroner i 2032, altså en økning på 1,037 milliarder kroner i perioden (alt målt i 2019-kroner).

Konsekvenser av inntektsprognosene

En økning i driftsinntektene på vel 1 milliard kroner frem til 2032 vil opprettholde dagens nivå i kroner per innbygger og gir kun kompensasjon for demografi, slik dette beregnes etter dagens regler. Driftsrammene gir således en stram budsjettsituasjon fremover i tid.

Nye Drammen kommune får ikke større inntekter som følge av at tre kommuner slår seg

sammen. Kommunene som slår seg sammen får inndelingstilskudd fra og med 2020 til 2040 som kompensasjon for reduksjon i rammetilskuddet. For Nye Drammen utgjør dette 28,5 millioner kroner. En større kommune forventes å kunne drive mer effektivt.

Det er ingen signaler fra staten om at de frie inntektene for kommunene vil øke i årene fremover. Det legges derfor til grunn at eventuelle «friske» midler fra staten vil være øremerket til formål som Stortinget prioriterer. Nye Drammen har imidlertid sendt en henvendelse til Kommunaldepartementet for å bli vurdert til å få tildelt storbytilskudd med netto 27,5 millioner kroner.

Det er vanskelig å øke kommunens inntekter på kort sikt. Priser på kommunale tjenester er på mange av de viktigste områdene som barnehage, skole og helse- og omsorg i dag i stor grad styrt av staten direkte i lov/forskrifter som maksimalpriser eller etter selvkost. Fellesnemnda har fastslått at en harmonisering av satser for egenbetaling for kommunale tjenester i utgangspunktet ikke skal gi kommunen lavere inntekter fra dette enn i dag.

Alt vi i nye Drammen ønsker å få til av nye tiltak må derfor finansieres ved omprioritering, omstilling, effektivisering eller ved å legge ned eksisterende tiltak. Mulighetene til å få til dette er bedre i en stor kommune med et samlet budsjett på 7,2 milliarder kroner.

Overordnet styring – økonomiske handlingsregler

En kommune med god styring av økonomien kjennetegnes ved balanse i løpende drift, ikke for høy lånegjeld og reserver i disposisjonsfond. I den politiske plattformen for nye Drammen er det vedtatt følgende finansielle handlingsregler:

- Fondsreserve (disposisjonsfond) på minst 3 prosent av kommunekassens brutto driftsinntekter
- Rentesikringsfond som inngår i disposisjonsfondet og som til enhver tid utgjør minst 1 prosent av kommunens samlede lånegjeld.
- Egenfinansiering av investeringer på minst 20-25 prosent av investeringer som kommunen selv må betjene kostnadene ved.
- Den nye kommunen skal ikke ha eiendomsskatt.

I tillegg er det et uttalt mål om et driftsresultat på minst 1,75 prosent av brutto driftsinntekter. Ut fra forventede inntekter på 7,2 milliarder kroner utgjør 1,75 prosent et resultatkrav på cirka 125 millioner kroner.

Slik det ser ut i dag tilfredsstillende ingen av de tre kommunene fullt ut kravene i handlingsreglene. I budsjettene for de tre kommunene i 2019 ligger det i sum inne et driftsoverskudd på 0,8 prosent, tilsvarende rundt 60 millioner kroner.

Hvordan fordele rammen

Nye Drammen har store ambisjoner med hensyn til fremtidige investeringer. I kommunenes økonomiplaner i dag ligger det for 2019 inne investeringer for om lag 1 360 millioner kroner.

Det er ikke grunnlag for et høyere investeringsnivå enn dette, sett i et 10 til 12-års perspektiv. Det er imidlertid rimelig å forvente at en større kommune, med større fagmiljøer vil kunne investere mer effektivt og således få mer ut av pengene.

Av 1 360 millioner kroner utgjør 1 012 millioner kroner ikke-rentable investeringer. Kravet til egenfinansiering etter handlingsregelen (20 prosent) vil utgjøre rundt 160 millioner kroner (etter fratrekk av statstilskudd og momskompensasjon). For å kunne bære disse investeringene må nye Drammens driftsresultatet være minst tilsvarende.

Gapet i forhold til det driftsresultatet som ligger inne i de tre kommunenes budsjetter i 2019 er således på cirka 100 millioner kroner. Det vil være svært krevende å dekke inn dette gjennom innsparing og effektivisering alene. Dette vil kreve en større omstilling. Vi må ta ut effekter av digitalisering, være innovative og jobbe smartere – men slike effekter vil være vanskelige å ta ut allerede fra dag én. Vi må derfor bemanne organisasjonen på et nivå som er bærekraftig på lang sikt.

I nye Drammen vil nær 70 prosent av driftsutgiftene gå til lønn. Det er her de store pengene er og gjennom reduserte lønnsutgifter er det mulig å generere et driftsoverskudd som sikrer egenfinansiering av investeringene. For tjenesteområder med statlig bemanningsnorm, og der vi tar sikte på å videreføre alle tjenestesteder, kan ikke bemanningen justeres fra 2019 til 2020. For disse områdene må effektivisering skje ved å utnytte kapasiteten på en bedre måte eller ved å gjennomføre strukturendringer. Dette er vurderinger vi må komme tilbake til etter 2020. For alle andre områder bør det fra 2020 settes en bemanningsnorm som i sum forutsetter at vi beveger oss mot en bærekraftig økonomi i forhold til målene i den politiske plattformen, slik at det nye kommunestyret får et handlingsrom. Det er naturlig at bemanningen tilpasses ved overgangen til ny kommune.

Prosjektrådmannen skal i nær fremtid gi direktørene rammer for bemanning innenfor de ulike områdene. Foreløpig dreier dette seg om stillingshjemler og ikke kroner. Dette budsjettet skal tegne et bilde av den varige driften av kommunen, og prosjektrådmannen trenger en forankring av hvilken bemanningsnorm vi skal legge til grunn – målt i antall stillinger.

De tre kommunene har i dag til sammen rundt 5 500 årsverk, fordelt på om lag 6 600 ansatte. En omstilling som innebærer eksempelvis 150 færre årsverk vil representere en effektivisering på om lag 2,7 prosent i forhold til dagens nivå.

Turnover i de tre kommunene varierer i dag fra vel 9 prosent til drøyt 13 prosent. Hvis vi legger et konservativt anslag til grunn og går ut fra at turnover fremover vil ligge i intervallet mellom 7 prosent og 9 prosent, betyr det rundt regnet mellom 390 og 500 årsverk hvert år. Utgangspunktet er med andre ord godt for å gjennomføre en nødvendig omstilling uten oppsigelser.

Hvor høyt investeringsnivå skal nye Drammen ha?

Med utgangspunkt i de tre kommunenes investeringsbudsjetter for 2019, og det kravet det utløser til egenfinansiering (rundt 160 millioner kroner), vil det budsjetterte driftsresultatet altså kun dekke om lag 60 millioner kroner av dette.

Gapet på cirka 100 millioner kroner kan for eksempel lukkes ved å:

- Redusere investeringsnivået. 100 millioner kroner i investeringer utløser i dag om lag 8 millioner kroner i årlige rente- og avdragsutgifter (basert på 20 års avdragstid og 3 prosent rente). Det innebærer også at kravet til egenfinansiering av ikke-rentable investeringer minsker.
- Redusere kravet til egenfinansiering fra 20 til 15 prosent. Det vil bety en egenfinansiering på rundt 120 millioner kroner og gapet i forhold til budsjettert driftsoverskudd i 2019 vil være på cirka 60 millioner kroner.
- Sette en bemanning som innebærer færre stillingshjemler og lavere lønnskostnader. Som eksempel vil en reduksjon på 100 stillingshjemler vil gi en besparelse på anslagsvis 65 millioner kroner.

Bemanningen som settes ved overgangen til ny kommune må være den virksomhetene trenger for å kunne levere tjenester til innbyggerne av tilsvarende omfang og tilsvarende kvalitet som i dag. Vi må forutsette at en større kommune vil kunne produsere tjenester mer effektivt. Effektiviseringspotensialet vil variere fra tjenesteområde til tjenesteområde, noen steder lite, andre steder mer. Det legges til grunn at det innenfor administrasjon vil være mulig å effektivisere med mellom 10 og 15 prosent.

Bemanningen må i sum settes på et nivå som gir et varig driftsoverskudd som tilfredsstillende kravet til egenfinansiering. Dersom antallet stillingshjemler eksempelvis reduseres med 150 vil det minske nye Drammens lønnskostnader med i underkant av 100 millioner kroner. Det vil med utgangspunkt i budsjett for 2019 gi et driftsresultat på rundt 2,5 prosent. Det vil sikre nødvendig egenfinansiering av investeringene, et økonomisk handlingsrom og en bærekraftig økonomi når den nye kommunen skal bygges.

Handlingsreglene – et mål å strekke seg etter i en overgangsperiode

Dersom antallet stillingshjemler reduseres med 150 vil det ikke bety 150 færre ansatte fra og med januar 2020. Faste ansatte skal ikke sies opp og alle skal kunne være med i overgangen til ny kommune. Men det er viktig å være oppmerksom på at dette gir pukkeeffekter som vil ha økonomiske konsekvenser i en overgangsperiode. Det koster penger å slå sammen tre kommuner, men det gir også muligheter til å etablere en mer effektiv organisasjon.

Det er nå handlingsrommet skapes

Når beslutningen er tatt om hvordan bemanningen i nye Drammen skal være, vil ikke det være det endelige svaret. Enkelte vurderinger vil vise seg å være utilstrekkelige og det vil være nødvendig å gjøre justeringer. Det vil det være rom for så lenge dimensjoneringen av bemanningen gir et tilstrekkelig handlingsrom. Det er lettere å ta ned bemanningen nå enn etter at den nye organisasjonen har satt seg, og det er alltid mulig å styrke enkelte områder i etterkant – om det skulle være nødvendig.

Prosjekt rådmannen har behov for politisk forankring for å sette en bemanningsnorm for de ulike områdene som til sammen gir nye Drammen det nødvendige handlingsrommet.