



## Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg/komite	Møtedato
	Eldrerådet	
	Innvandrerråd	
	Råd for funksjonshemmede	
	Helse- og omsorgskomiteen	
	Miljø- og teknikkomiteen	
	Kultur- og oppvekstkomiteen	
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

### Strategidokument 2019 - 2022

#### RÅDMANNENS FORSLAG TIL VEDTAK:

1. Strategidokument 2019–2022, med mål og økonomiske rammer per virksomhet vedtas i samsvar med rådmannens innstilling.
2. Det første året i økonomiplanen vedtas som kommunens årsbudsjett for 2019 med en samlet ramme til fordeling drift på 2 385 mill kr, iht budsjettskjema 1A Driftsbudsjettet, jf side 8 i Strategidokumentet, og en brutto utgiftsramme på 670 mill kr for investeringsbudsjettet iht årets finansieringsbehov slik dette er vist i budsjettskjema 2A Investering, jf side 9 i Strategidokumentet.
3. Rammen for investeringer i anleggsmidler (investeringsrammen) for 2019 fastsettes til kr 540 178 000, tilsvarende sum utgifter i Budsjettskjema 4 – Oversikt investering, jf side 13, og fordelt på enkeltprosjekter i samsvar med spesifikasjonene i budsjettskjema 2B per område, jf sidene 9 til 11 og vist under de enkelte tjenesteområder.
4. Det tas det opp eksterne lån til investeringer med til sammen inntil kr 438 042 000 i 2019. Dette er inkludert lån på tilsammen kr 152 366 800 som følger av samlet behov for gjenbevilgning av kr 176 721 000 fra 2018, jf også punkt 6 og 7 i forslaget til vedtaket.
5. Rådmannen gis fullmakt til å bestemme tidspunkt og betingelser for låneopptak. Dette gjelder også valg av långiver og låneform innenfor grensene i den finansstrategi som er vedtatt av kommunestyret. Lånenes avdragstid settes lik det som maksimalt er mulig etter gjennomsnittlig avskrivningstid for anleggsverdiporteføljen i kommunens regnskap pr 31.12.2018 (minimumsavdrag).
6. Det gjenbevilges brutto kr 176 721 000 til finansiering av tidligere vedtatte investeringer som ikke er fullført eller forventes å være fullført pr 31.12.2018. Rådmannen får fullmakt til i nødvendig grad å budsjettregulere investeringsbudsjettene i 2018 og 2019 i samsvar med en

slik gjenbevilgning (nedregulering i 2018 og oppregulering i 2019).

7. Det tas opp lån begrenset oppad til 90 mill kr innenfor ordningen med Startlån i Husbanken i 2019. Dette kommer i tillegg til lån til ordinære investeringer, jf pkt 4 over. Oppstår det behov for ytterligere låneopptak i løpet av 2019, tas det opp ved behandlingen av kvartalsrapport 1 eller 2.
8. Årlig vekst i kommunens gjeld, skal fra og med 2022 ikke overstige veksten i kommunens frie inntekter. Rapporteringen på utviklingen skal minst vise fordelingen på gjeld som dekkes av kommunale avgifter (VAR-gjeld), gjeld som har rentekompensasjonsordning knyttet til seg og resterende gjeld (kjernegjeld). Midler som lånes i Husbanken for videre utlån, skal holdes utenfor beregningen.
9. Kommunale gebyrer, og andre betalingssatser er innarbeidet i strategidokumentet 2019-2022 fra side 134, og vedtas som en del av dette dokumentet.
10. Rådmannen gis fullmakt til å budsjettregulere avsetninger på tjenesteområde Fellesutgifter knyttet opp mot pensjon og lønnsoppgjør, og fordele på virksomhetene/rapporteringsområdene.
11. Det er samlet budsjettert med omstilling og effektivisering i den kommunale organisasjonen for 40 mill kr i 2019, 50 mill kr i 2020, og 70 mill kr i 2021 og 2022. Rådmannen gjennomfører og effektuerer de økonomiske konsekvensene av arbeidet i tråd med de retningslinjene som er beskrevet i saksutredningen. Det rapporteres løpende til formannskapet og kvartalsvis til kommunestyret på fremdriften i dette arbeidet.
12. Rådmannen gis fullmakt til å endre virksomhetenes vedtatte budsjetttrammer i tråd med fremdriften i omstillings- og effektiviseringsarbeidet. Framdriften rapporteres løpende til formannskapet og kvartalsvis til kommunestyret.
13. Utviklingen i den samlede økonomiske situasjonen rapporteres i 2019 løpende til formannskapet i form av melding til formannskapets møter. Rapporteringen koordineres med nødvendig rapportering i tråd med vedtakets punkt 11 og 12.
14. I 2019 rapporterer rådmannen kvartalsvis til kommunestyret når det gjelder den regnskapsmessige og driftsmessige utviklingen i kommunen. Kvartalsrapport for første kvartal fremmes til behandling i komiteer/formannskap/kommunestyre i april/mai. Kvartalsrapport 2 (halvårsrapport) legges frem til behandling i første møte etter sommeren. Det fremmes ingen 3. kvartalsrapport.
15. Rådmannen disponerer midlene i «Fond for grønn omstilling» i tråd med de retningslinjer som er trukket opp i denne saken. Bruken av fondet rapporteres i kvartalsrapportene.
16. Gjenstående reformmidler, til sammen 9,4 mill kr, fordeles på tiltak i de to tidligere kommunene i tråd med opplisting i denne saken.
17. Alle dokumenter i 2019, knyttet til strategidokument, planlegging, utredninger, rapportering og evaluering, skal sendes ut på elektronisk format og ikke trykkes på papir.

**SAKSBEHANDLER: Økonomisjef Paul Hellenes**

**SAMMENDRAG:**

I vedlagte Strategidokument for perioden 2019–2022 foreslås de totale rammene for kommunens tjenesteproduksjon og drift i de neste fire årene.

Rådmannens utgangspunkt er den driftsmessige situasjonen kommunen har hatt i 2017 og 2018, de vedtakene som tidligere er gjort i strategidokument 2018-2021, rammesak og enkeltsaker. Dette er holdt opp imot de rammene kommunen har til disposisjon i de neste fire årene, slik dette kommer til uttrykk i forslaget til statsbudsjett for 2019.

Resultatet av dette er at rådmannen nå fremmer et forslag til strategidokument for 2019-2022 som er svært stramt. Forslaget er preget av stramme rammer for alle virksomheter, nøkternhet i tjenesteproduksjonen og et betydelig behov for omstilling i alle deler av den kommunale organisasjonen. Det er lagt inn et omstillingsprosjekt som skal gi 40 mill kr i 2019, økende til 70 mill kr i 2022.

Rådmannens hovedmål er å opprettholde og ivareta tjenesteproduksjonen på en best mulig måte innenfor de rammene kommunen har. Rådmannen har i størst mulig grad forsøkt å holde forslaget i samsvar med kommunestyrets vedtatte opplegg i rammesaken i september. Det er imidlertid deler av dette vedtaket som ikke har vært mulig å få innarbeidet innenfor de tilgjengelige rammene for 2019 og videre i perioden.

Dokumentet inneholder forslag og dokumentasjon over et bredt område inkludert forslag til mål og økonomiske rammer. Oversikt og omtale av alle forslag til endringer i forhold til tidligere vedtak er innarbeidet i dokumentet. I tråd med klare signaler fra kommunestyret, er omfanget av dokumentet redusert slik at omtale av tjenesteområdene er prioritert til fordel for omtale av de enkelte virksomhetsområdene.

Det foreligger også i år et analysedokument (ikke trykket) der det er presentert statistikk- og analysedata, blant annet KOSTRA-tall, demografiske- og finansielle data.

Innenfor tjenesteområdet Interne funksjoner er det lagt inn en reduksjon på 40 mill kr i 2019. Dette er gjort for å kunne styrke budsjettet under andre områder og skal baseres på omstilling og tiltak slik dette er omtalt i rammesaken. Organisering av dette arbeidet og fordelingen av denne reduksjonen er omtalt nærmere senere i saken. Det er ikke lagt inn styrking av NAV-sosialhjelp utover de 10 mill kr som ble lagt inn i strategidokumentet for 2018-2021.

Helse og omsorg er det tjenesteområdet som relativt sett styrkes mest i dette forslaget. Her er det lagt inn en økning i rammene med 20 mill kr i 2019, 20 mill kr i 2020, 30 mill kr i 2021 og 40 mill kr i 2022.

Innenfor Kultur og oppvekst styrkes rammene i 2019 med 20 mill kr og med 10 mill kr i 2020. Økningen er begrunnet i økte overføringer til private barnehager. For øvrig er tjenesteområdets rammer i utgangspunktet stramme og de nærmeste årene må gjennomføres på et minimumsnivå for flere av tjenesteområdene. Rådmannen presiserer at dette ikke betyr at disse delene av den kommunale virksomheten er unntatt fra arbeidet som skal gjøres i forhold til omstilling og effektivisering.

Rammene for Areal og teknikk er ikke styrket i perioden 2019-2022. Det er lagt inn en betydelig reduksjon i investeringene med forutsetning om at formål og omfang på disse skal vurderes grundig hvert år og nivået justeres i tråd med forutsetningene i opplegget for øvrig.

Eiendom beholder i hovedsak de rammene som er vedtatt ved inngangen til perioden. Det er gjort endringer i investeringsvolumet i tråd med vedtak som er fattet i 2018 og det er i tillegg foreslått endringer ut over dette.

Økonomisk sett har rådmannen tidligere rapportert at utfordringene i 2018 har en samlet ramme på anslagsvis 70 – 80 mill kr. Disse utfordringene er møtt kontinuerlig med kostnadsdempende og inntektsøkende tiltak, men tiltakene har ikke vært tilstrekkelige til å korrigere de samlede utfordringene i 2018 på kort sikt. Dette har vært bakgrunnen for forslag og vedtak om økte rammer i 2018 for bl.a. Helse og omsorg, jf vedtak ifm de to hovedrapporteringsrundene i 2018.

For rådmannen er det av avgjørende betydning at driften ved utgangen av året skal være på et nivå som samlet sett er innenfor de tidligere vedtatte rammene for strategidokumentet for 2018-2021. Utgangspunktet for 2019 må derfor være at merforbruket i all hovedsak skal være under kontroll og at driften ikke er avhengig av vesentlige styrkinger i perioden 2019-2022 for å kunne gjennomføres. Et slikt utgangspunkt er avgjørende for at det foreslåtte opplegget for 2019-2022 skal kunne la seg gjennomføre.

Rådmannens prognose og mål for årets samlede resultat i Larvik kommune i 2018 er fortsatt at regnskapet skal være i balanse med budsjettet etter de justeringer som er gjort i 1. og 2. rapportering.

#### **HANDLINGSROM:**

Kommuneloven stiller krav om at det skal utarbeides en fireårig økonomiplan og et årsbudsjett. Et handlingsprogram som følger økonomiplanen er samtidig kommuneplanens kortsiktige del (4-års perspektiv). I Larvik kommune samler vi disse dokumentene i Strategidokumentet.

Det er krav om økonomisk balanse mellom driftsutgifter og driftsinntekter i perioden, inkludert inntektsføring av driftsavsetninger fra tidligere år. Økonomiplanen for perioden 2019–2022 inngår som en del av forslaget til Strategidokument. Formannskapetets innstilling til årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til offentlig høring minst 14 dager før behandlingen i kommunestyret den 12. desember i år.

Årsbudsjettet skal i henhold til forskrift være fullstendig og realistisk, og det skal være satt opp på en oversiktlig måte. Det skal videre være i balanse med et bruttodriftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Premisser og målsettinger som budsjettets inntektsrammer og bevilgninger bygger på, skal komme tydelig fram. Det må være satt opp på en måte og med et innhold som er innenfor de rammer som er fastsatt i kommunelov og forskrift.

Kravene til økonomiplanen er mer fleksible, men den skal også være realistisk, oversiktlig og i balanse for hvert enkelt år. Alle budsjetter og alle regnskaper i kommunen utarbeides iht prinsippet om at alle kjente inntekter og utgifter skal med i den perioden de oppstår. De som har budsjettansvar i kommunen har dette ansvaret i forhold til sin tildelte nettoramme. I praksis betyr dette at det ikke er noe i veien for at endringer i inntekter og utgifter oppstår gjennom året og håndteres innenfor en vedtatt netto budsjettamme. Utviklingen gjennom året rapporteres i månedsrapportene til rådmannen. Avvik, endrede forutsetninger o.l. tas opp til vurdering. I noen tilfeller initierer rådmannen budsjettendringer administrativt på grunnlag av månedsrapportene. I andre tilfeller medfører innrapporterte endringer at det er behov for å endre budsjettforutsetninger/budsjettall i sak til kommunestyret. Denne typen korreksjoner forsøkes så langt mulig tatt samlet i 1. og 2. rapportering til kommunestyret.

Stortinget vil behandle Regjeringens forslag til statsbudsjett før jul. Konsekvensene av Stortingets behandling vil ofte være at enkelte av forslagene i statsbudsjettet faller bort, endres eller erstattes med nye. Konsekvensene for kommunene vil være ferdig beregnet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet på nyåret. Rådmannen legger snarest mulig etter dette frem en sak for kommunestyret i 2019 der det redegjøres for konsekvensene av disse endringene, og der nødvendige endringer som følger av Stortingets vedtak blir foreslått.

Det vises konkret til:

- Kommuneloven, spesielt § 5 Kommunal og fylkeskommunal planlegging og økonomibestemmelsene i kap 8.
- KST (Nye Larvik)-sak 082/17 - Strategidokument 2018-2021.
- KST-sak 018/18 – Avklaringer Strategidokument 2018-2021.
- KST-sak 116/18 – Årsregnskap 2017 Larvik kommune.
- KST-sak 114/18 – Årsregnskap 2017 Lardal kommune.
- KST-sak 163/18 – 1. Tertialrapport 2018.
- KST-sak 200/18 Rammesak 2019-2022.
- KST-sak 201/18 – 2. gangs rapportering på strategidokument 2018-2021.

#### **FAKTISKE OPPLYSNINGER:**

Rådmannen viser til vedlagt «Strategidokument 2019-2022» og til analysedokumentet som følger Strategidokumentet som uttrykket vedlegg.

Forslaget bygger på gjeldende Strategidokument for perioden 2018 – 2021 og Rammesak 2019 – 2022, vedtatt av kommunestyret 12. september 2018.

I tillegg er vedtak i kommunestyrene i løpet av 2018 vurdert, samt eksterne rammebetingelser som er definert gjennom lovgivning og økonomiske rammer i forslaget til statsbudsjett for 2019.

I 2018 startet arbeidet med Kommuneplanens samfunnsdel og Kommuneplanens arealdel for den nye kommunen. I tillegg pågår viktig planarbeid som vil prege 2019 og 2020, og hvor de valg som blir tatt vil prege Larvik i lang tid. Den gjennomgangen av de kommunale tjenestene som nå er varslet, i 2018 og de videre årene, er også et svar på de kravene om økt effektivisering, omstrukturering og produktivitet som forventes tatt ut når kommuner slår seg sammen. Denne gjennomgangen ble det aldri tid til å gjøre grundig nok, siden sammenslåingsprosessen mellom Lardal og Larvik ble bestemt, vedtatt og gjennomført over svært kort tid. Den gjennomgangen som nå skal gjøres, vil også være en gjennomgang for å sikre at alle effekter av sammenslåingen virkelig er tatt ut, all tjenesteproduksjon er strukturert optimalt i forhold til de to tidligere kommunene og at det i løpet av 2019 ikke gjenstår spørsmål eller avklaringer som ikke er fulgt opp.

Det er ikke tvil om at kommunens økonomiske situasjon tilsier at det må gjøres betydelige omstillinger for å bli bærekraftig i perioden. Dette resonnementet gjelder også for årene ut over den 4-årsperioden som nå skal behandles. I den sammenheng er handlingsregel for gjeld og omstilling i driften sentrale element. Rådmannen vil gi den nødvendige økonomiske omstillingen prioritet i perioden, og ønsker en tett samhandling med de folkevalgte i dette krevende arbeidet. Resultatet av arbeidet i 2019 og 2020 blir avgjørende for om kommunen økonomisk er tilpasset de utfordringene som venter mot slutten av økonomiplanperioden og senere år.

#### **Bruk av udisponerte reformmidler**

Det henvises til KST-sak 144/18 i møte 13. juni 2018; Bruk av kommunereformmidler 2018. Det ble her vedtatt at resterende beløp skulle fordeles 50/50 på tiltak i tidligere Lardal og Larvik kommuner. Rådmannen ble bedt om å fremme forslag til fordeling av midlene ved behandling av Strategidokumentet 2019-2022. Udisponert beløp er 9,4 mill kr som vil si 4,7 mill kr til hver av de tidligere kommunene.

Rådmannens forslag til disponering er samordnet med saken «Søknader om tilskudd til behandling i forbindelse med Strategidokument 2019 – 2022», som behandles parallelt og samordnet med Strategidokumentet.

I rådmannens forslag til Strategidokument er det ikke lagt inn tilskudd til søkere i saken «Søknader om tilskudd til behandling i forbindelse med Strategidokumentet 2019-2022». Det foreslås imidlertid

at noen søknader gis tilskudd fra udisponerte reformmidler i et eget vedtakspunkt i saken om Strategidokumentet.

Rådmannen har i sin vurdering av reformmidlene, som engangsmidler, vektlagt at disponeringen ikke bidrar til å øke ordinære driftsutgifter i kommunen, men disponeres til formål som kan utløse andre midler eller frivillighet. For beskrivelse av den enkelte søknad vises det til egen sak om dette. Ut over disponering av midlene til formål i søknader, foreslår rådmannen at noe av midlene benyttes til formål som er forankret i kommunestyresaker, men hvor tiltaket ikke i seg selv betinger økte driftsutgifter.

<b>Tidligere Lardal kommune</b>	<b>Kr.4 700 000</b>
<b>1)</b> Svarstad sentrum Oppgradering av utstyr og lokaler til kulturskolens avdeling i Lardal. Fysiske tiltak i sentrum – oppgradering. Aktivitetstiltak i sentrum - etter søknad.	2 700 000
<b>2)</b> Tilskudd etter søknad Disponeres etter søknader fra lag og foreninger i tidl. Lardal kommune. Søknad om løypemaskin vurderes innen denne avsetningen, da det er uklarheter i den søknaden som foreligger nå.	2 000 000
<b>Tidligere Larvik kommune</b>	<b>Kr.4 700 000</b>
<b>1)</b> Tollerodden – Herregården Helhetlig plan for området, inkl. flytting av Larvik Museum (KST-SAK) Colin Archer senter (SØKNAD) Larvik Barokk (SØKNAD)	1 000 000 500 000 300 000 200 000
<b>2)</b> Poesihovedstad (KST-SAK)	500 000
<b>3)</b> Stavern Stavern kunst og kultur – profesjonell koordinatør (SØKNAD) Stiftelsen Barakke 4 – rehabilitering av tak (SØKNAD)	490 000 90 000 400 000
<b>4)</b> Idrettsanlegg (KST-SAK) Ekstra kommunal «medfinansiering» av idrettsanlegg ut over fast årlig bevilgning. (SØKNADER)	2 000 000
<b>5)</b> Helse og omsorg Norges Blindforbund - drift av «onsdagsklubben» ved Bøkeskogen eldresenter(SØKNAD) Pensjonister og uføres servicesentral (SØKNAD) - drift av servicetjenester for hjemmeboende eldre	30 000 15 000 15 000
<b>6)</b> 350-års jubileum (KST-sak) Det er nedsatt komite som skal utarbeide program. Dette er en avsetning til program for by-jubileet i 2021. Kommunestyret må senere ta stilling til program for by-jubileet, med tilhørende budsjett og finansiering. Denne avsetningen vil da kunne inngå i finansieringen.	680 000

#### **ØKONOMISKE KONSEKVENSER:**

Ved behandlingen av rammesaken 12. september 2018 gjorde kommunestyret i sak 200/18 følgende vedtak:

1. Realvekst i de frie inntektene skatt og statlig rammetilskudd budsjetteres for 2019 i tråd med de signalene som er gitt i kommuneproposisjonen og ut fra det som kan avledes av de forutsetninger statsbudsjettet har om frie inntekter. For årene 2020- 2022 budsjetteres det med 1 % realvekst.
2. Det er et mål å opprettholde det budsjetterte netto driftsresultatet i 2019 på ca 0,5 %. For 2020 og etterfølgende år settes som mål at netto driftsresultat økes med ca 0,3 %-poeng pr år.
3. I forslaget til strategidokument for 2019-2022 innarbeides det en handlingsregel for gjeldsutvikling. Årlig vekst i kommunens gjeld skal ikke overstige veksten i kommunens frie inntekter. Handlingsregelen utformes endelig når konsekvensene av Stortingets vedtak om ny kommunelov er kjent. Stortingets vedtak innarbeides i handlingsregelen.
4. Rammesaken legges til grunn for det videre arbeidet med Strategidokument 2019 – 2022.
5. Det gjennomføres møter mellom politisk- og administrativ ledelse før rådmannens forslag til strategidokument legges frem. Møtene skal sikre gjensidig kunnskapsdeling mellom politikk og administrasjon. Praktisk opplegg avtales med ordfører.

I tråd med vedtaket er det lagt inn en realvekst i de frie inntektene på 1 % for årene 2020 til 2022. Dette er innenfor den veksten som har vært i kommuneoppbygget de siste årene og omtrent i tråd med det som er lagt inn i KS-modellen og har vært gjennomført i kommunen de siste årene. De øvrige punktene i vedtaket er også gjennomført, men målet for resultatgrad i punkt to er ikke fullt ut gjennomført i forslaget.

I forhold til punkt 2 har rådmannen ikke lyktes med å oppfylle dette vedtaket. I det fremlagte forslaget til strategidokument for 2019-2022 er det foreslått et netto driftsresultat på 15,9 mill kr i 2019, 19,6 mill kr i 2020, 21,6 mill kr i 2021 og 28,2 mill kr i 2022. Det har ikke vært mulig for rådmannen å oppfylle vedtaket fra behandlingen av rammesaken om et netto driftsresultat i 2019 på ca 0,5% og deretter øke dette med ca 0,3%-poeng hvert år i perioden.

<b>Netto driftsresultat (i % av brutto driftsinntekt)</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Mål i rammesak	0,50	0,80	1,10	1,40
Rådmannenens forslag	0,46	0,57	0,62	0,80

Forslaget er dermed svakere enn det som er vedtatt i rammesaken. Rådmannen har prioritert behovet for tjenester og aktivitet innenfor de enkelte tjenesteområdene høyere enn hensynet den økonomiske målsettingen om størrelsen på netto driftsresultat. For rådmannen er det fortsatt et klart mål for de kommende årene at kommunen skal ha et resultatnivå som på en bedre måte sikrer stabil drift og kan legge grunnlaget for egenfinansiering av investeringer på et høyere nivå enn i dag.

Det positive med forslaget er at rundt 80 mill kr foreslås satt av til styrking av disposisjonsfondet i perioden. Dette gjør at størrelsen på disposisjonsfondet er i ferd med å bli slik at dette hensynet ikke lenger behøver å tillegges like stor vekt i årene etter denne perioden. Dersom det i perioden frem til 2022 og i årene etter, ikke brukes mer av fondet enn det som avsettes, kan senere driftsresultater i stor grad benyttes til egenandel ved finansiering av investeringer eller til nedbetaling av gjeld. På denne måten kan kommunen innenfor en tidshorisont på 4 til 8 år ha mulighet til å redusere gjelden noe raskere enn handlingsregelen alene kan sørge for.

Utgangspunktet for rådmannens arbeid med strategidokumentet for 2019-2022 har på flere måter vært mer utfordrende enn tidligere år. Vi har nå hatt to år (2016 og 2017) med betydelige merinntekter fra skatt og finansformue. Forbruket har i stor grad vært som forutsatt frem til godt ut i 2017 hvor det økte i forhold til vedtatte rammer. Ved inngangen til 2018 var forbruket, særlig innenfor helse og omsorg, høyere enn de vedtatte rammene la grunnlag for. I tillegg var de kjente utfordringene innenfor NAV sosialhjelp og tilskudd til private barnehager fortsatt til stede og økende. I ettertid vil en kunne hevde at dette i større grad skulle vært hensyntatt i budsjettet for 2018, enn hva som faktisk ble gjort. Dessverre gav opplegget i statsbudsjettet for 2018 heller ikke rom for annet

enn å videreføre driften om lag på nivå med 2017. Utgangspunktet for rådmannens arbeid for et år siden var et samlet økonomisk opplegg for kommunesektoren som ikke ga rom for vekst og en utvikling i lokale forhold førte til at 30 – 40 mill kr mer enn i 2017 måtte legges inn i tjenesteproduksjonen i 2018. Utviklingen viste at dette ikke var tilstrekkelig til å dekke det forbruket som utviklet seg utover i 2018 og det ble gjennom to rapporteringsrunder gjennomført styrkninger av budsjetttrammene innenfor særlig helse og omsorg, NAV-sosialhjelp og tilskudd til private barnehager. Samtidig ble organisasjonens evne til omstilling og omlegginger av driften utfordret gjennom et klart krav om at forbruket ved utgangen av året skulle være i tråd med de tidligere vedtatte rammene. Bare på denne måten er det mulig å gå inn i 2019 uten et merforbruk som de disponible rammene ikke er i stand til å håndtere.

Ved utgangen av 2018 tyder alle observasjoner nå på at forbruket er under kontroll på et nivå som er i tråd med det vedtatte nivået fra Strategidokumentet for 2018-2021. Rådmannen legger derfor dette til grunn for forslaget for 2019-2022 og har ikke styrket noen rammer for å takle et løpende merforbruk. Dette betyr ikke at økonomien nå er uten utfordringer. Vi står igjen med betydelige utfordringer innenfor NAV, som i sin helhet skal løses med omstilling, merinntekter og endringer innenfor kommunal del av NAV. Videre har vi en betydelig utfordring ift tilskuddet til de private barnehagene, hvor det er lagt inn en styrking på 20 mill kr i 2019 og 10 mill kr i 2020. Trolig er dette i minste laget i forhold til hva som kan bli realiteten, men også her er inndekningen forutsatt gjort innenfor tjenesteområdets totale rammer og muligheter.

For helse og omsorg er budsjettet styrket med 20 mill kr i 2019 og 2020, 30 mill kr i 2021 og 40 mill kr i 2022. Dette er gjort for å møte noe av den økningen i det faktiske behovet som vi vet kommer som følge av økning i antallet eldre og økningen i de tynge omsorgsoppgavene.

Rådmannen har i siste halvdel av 2018 gjennomført en betydelig prosess i organisasjonen, identifisert mulige innsparinger, utsatt vedtatte tiltak og økt enkelte inntekter i 2018. Resultatet av dette arbeidet er at det i 2. rapportering kunne foreslås justeringer i budsjettene for flere deler av organisasjonen, til dels med et betydelig omfang. Samlet gav tiltakene rom for å styrke flere tjenester samtidig som disposisjonsfondet ble styrket med 10 mill kr.

Rådmannen foreslår nå å legge inn et prosjekt som skal identifisere områder for omstilling, endringer, kutt og effektivisering på til sammen 40 mill kr i 2019, økende til 70 mill kr i 2022. Det er dette budsjettkuttet som gir rom for økningene innenfor helse og omsorg og overføringene til private barnehager. Organiseringen av dette arbeidet vil skille seg fra tidligere prosesser gjennom at denne reduksjonen ikke er lagt ut på det enkelte ansvarsområde, men ligger som en samlet reduksjon under fellesutgifter. Det iverksettes et arbeid som organiseres direkte under rådmannen og som skal følge de retninger som er vedtatt i rammesaken for hvor fremtidens endringer kan gjøres for å få budsjettmessig handlingsrom. Dette arbeidet iverksettes i praksis allerede når strategidokumentet vedtas i desember og vil fortsette hele året. Prosjektet skal gjennomføres i tett dialog med politisk ledelse i kommunen gjennom løpende rapportering og orientering til formannskapet. Det vises til ytterligere omtale av dette under «Vurderinger og konsekvenser».

De siste årene er regnskapsresultatet samlet sett blitt bedre enn forutsatt i de vedtatte strategidokumentene. Dette har medført at oppbyggingen av tilgjengelige midler i disposisjonsfondet har skjedd minst i tråd med vedtakene, og kommunen har derfor frie reserver tilgjengelig. Disposisjonsfondet vil kunne passere et anbefalt nivå på slike reserver på 5 % av driftsinntektene i løpet av få år. Reserver av denne størrelsen vil kunne være med på å sikre en stabil drift også i de årene forutsetninger for vedtatt budsjett ikke oppfylles. Når det ikke lenger er like stort behov for å disponere midler til avsetninger, vil disse disposisjonene representere en ny årlig økonomisk handlefrihet som rådmannen anbefaler benyttet i forhold til handlingsregel for gjeld eller til egenandel ved investeringer. Begge deler er svært positivt for den samlede vurderingen av kommunens finansielle stilling. Målet om ca 5 % størrelse på de frie midlene i disposisjonsfondet vil, med de avsetningene som foreslås, kunne nås i løpet av neste fireårsperiode.



Nivået på de frie midlene i disposisjonsfondet er et sentralt økonomisk nøkkeltall for kommunen, sammen med f.eks. netto driftsresultat og gjeldsgrad. Ny kommunelov presiserer at kommunestyret har et langsiktig ansvar for økonomisk bærekraft i kommunen. Bruk av økonomiske måltall som måler dette over tid må derfor vedtas av kommunestyret. I dag har vi mål for netto driftsresultat, nivå på disposisjonsfondets frie del og gjeldsgrad gjennom handlingsregelen. Hvilke mål kommunen skal ha innenfor dette området fremover vil bli foreslått av rådmannen så snart det foreligger nærmere retningslinjer eller forskrifter fra departementet for hvordan og hva disse målene skal omfatte. Disse målene må deretter innarbeides som tydelige vedtak i strategidokumentet. Rådmannen vil komme tilbake med et forslag slik at dette kan bli ytterligere tydeliggjort i neste strategidokument.

Forslag til gebyrer og betalingssatser for 2019-2022 er innarbeidet som en del av strategidokumentetsaken. I vedlegg til dokumentet er alle forslag til gebyrer og betalingssatser tatt inn. I dette oppsettet er det også vist hva tilsvarende satser tidligere har vært.

### **KONSEKVENSER FOR BEFOLKNINGSVEKST, VERDISKAPING OG ØKT KOMPETANSE**

Det er i det fremlagte forslaget til Strategidokument flere forslag som knytter seg til vedtatte mål for befolkningsvekst, næringsvekst/verdiskaping og høyere utdanning/økt kompetanse blant innbyggere over 16 år. Det vises til vedlagte Strategidokument for mer utdypende informasjon.

### **MILJØFAKTORER:**

Strategidokumentet er handlingsprogrammet til Kommuneplanens samfunnsdel og skal bl.a bidra til en bærekraftig utvikling av Larvikssamfunnet. Det vises også til kommuneplanens samfunnsdel. Larvik kommune har flere vedtatte temaplaner som kan ha stor innvirkning på miljøet og miljøsatsingen i Larvik kommune, både for kommunen som bedrift og kommunen som samfunn. Temaplanene har handlingsprogram som identifiserer hovedmål, delmål, strategier og tiltak for å nå målene. I hvilken grad Larvik kommune lykkes i å nå sine målsetninger for miljøarbeidet gjennom temaplanene er i betydelig grad avhengig av i hvilken grad kommunen prioriterer ressurser og gjennomfører tiltakene. Dette gjelder både i strategidokumentet og i driftsenhetenes interne styringssystemer og prioriteringer. Klimatiltak som virker, koster i det alt vesentlige også ressurser å gjennomføre eller innføre.

### **KONSEKVENSER FOR BARN OG UNGE:**

Strategidokumentet har betydning for gruppene barn og unge. Under det enkelte rapporteringsområde er det bl.a redegjort for forslag til endringer i tjenester og økonomi. Det henvises til disse omtalene i dokumentet.

### **ALTERNATIVE LØSNINGER:**

Det finnes flere alternative løsninger i en så stor og sammensatt sak som strategidokument 2019-2022. Det er fra rådmannens side ikke utarbeidet alternativer til et samlet helhetlig Strategidokument. Det kan innenfor en virksomhet av Larvik kommunes størrelse gjøres mange andre driftsmessige prioriteringer enn det som ligger i rådmannens forslag. Det kan også trekkes ut ytterligere investeringer, gjennomføringsprofilen kan endres eller prosjekter kan startes senere eller tidligere enn forutsatt i rådmannens forslag. Nye tiltak kan vurderes opp mot tidligere vedtatte innsparingsforslag, en kan legge inn nye innsparingstiltak osv. På denne måten kan man politisk påvirke profilen i oppgaveløsning og framtidige muligheter til tjenesteyting på ulike områder.

I rådmannens forslag er det så langt som mulig forsøkt å vurdere nye forslag helhetlig i forhold til både kostnader, finansiering og tidsplan, ut fra den samlede økonomiske rammen som er til

disposisjon. I tillegg er forslag vurdert i forhold til konsekvenser for tjenester og brukere. Etter denne vurderingen er det svært få nye forslag som er kommet med i rådmannens endelige forslag til strategidokument.

## **VURDERINGER OG KONSEKVENSER:**

### **Innledning.**

Larvik kommune har i mange år hatt en befolkningsvekst under det som er satt som mål i kommunens styringsdokumenter. Dette er fortsatt situasjonen, selv om situasjonen kan synes å ha endret seg noe i løpet av det siste året. Rådmannen har i det fremlagte forslaget satt opp det forlketallet som ligger til grunn for beregningene av skatt/rammetilskudd. Den befolkningsmengden for 1.1.2019 som ligger til grunn i beregningene i statsbudsjettet, baserer seg på et innbyggertall vi passerte allerede tidlig i sommer. Dette er positivt og viktig fordi vekst i befolkningen og da særlig den yngre delen, vil kunne forhindre en demografiske utvikling med stadig større andel eldre. Inntektsnivået gjør det vanskelig å prioritere tunge tiltak for å sikre et godt tjenestetilbud til gruppene av tjenestemottagere som vokser mest. Det er likevel lagt vekt på dette, innenfor den begrensede veksten og de omprioriteringer som er gjort i opplegget. Det er viktig å fortsette å gjøre Larvik til en attraktiv kommune for bedrifter til å utvikle seg i, og som et sted å leve og bo i. I dag er situasjonen slik at antallet barn er synkende og i økende grad aktualiserer problemstillinger rundt kapasitetsmessige tilpasninger innenfor barnehage og skole. Rådmannens erfaring er at denne typen tilpasninger er vanskelig å få til. I neste omgang gir manglende strukturelle tilpasninger, f.eks. innenfor barnehagesektoren, betydelige konsekvenser i form av svært høye tilskudd til de private barnehagene.

Samtidig vet vi mye om de utfordringene som er kommet og vil komme innenfor helse- og omsorgssektoren. Det er denne delen av kommunens tjenestetilbud som vil måtte ha en større og større del av oppmerksomheten i årene fremover. Gjennom 2018 har vi sett at denne utviklingen er i full gang og må følges opp med løpende tiltak slik at tjenestene kan opprettholdes. Nødvendige prioriteringer inn mot disse tjenestene må derfor ikke utsettes.

Det er også i år utarbeidet et analysedokument som følger strategidokumentet som vedlegg. Dette er lagt ut på kommunens hjemmeside sammen med andre aktuelle dokumenter. Analysedokumentet tar utgangspunkt i tilgjengelig offentlig statistikk, bl.a. KOSTRA, og sammenstillt analyser innenfor de ulike tjenestene. Larvik kommunes tall vises her sammenlignet med andre kommuner. Dette er et omfattende dokument som er gjort tilgjengelig på kommunens hjemmeside ved fremleggelsen av strategidokumentet.

Marginene og reservene er små i rådmannens forslag og rådmannen vil ikke anbefale at utgiftsnivået økes utover det som nå er innarbeidet i Strategidokumentet. Nivåene på netto driftsresultat i perioden 2019–2022 er høyere enn i forslaget til strategidokument for 2018-2021, men fortsatt lavere enn det vedtatte nivået i rammesaken fra september. Lavt nivå på netto driftsresultat betyr også at risikoen i forslaget er høyere enn ved et høyt nivå på netto driftsresultat. Det skal heller ikke i 2019 inntreffe mange uforutsette hendelser før netto driftsresultat er i null, og videre muligheter for balanse vil bestå i nedskjæringer eller bruk av tidligere avsatte reserver.

Budsjettet for 2018 ser nå totalt sett ut til å bli gjennomført innenfor de vedtatte utgiftsrammene, og med noen merinntekter knyttet til skatt og rammetilskudd også dette året. Det er ikke resultater knyttet til forvaltningen av primær oppgavefondet i 2018 som kommer opp mot 2017. Pr i dag er situasjonen den at fondets avkastning i 2018 ser ut til å bli ca 0 %. Vurdert ved utgangen av oktober forventer rådmannen et regnskapsmessig resultat for 2018 som vil bli omtrent som forutsatt i vedtatt budsjett for dette året. Betingelsene for dette er selvsagt faktorene som er omtalt i 2. rapportering blir som forutsatt. Særlig gjelder dette forbruket innenfor helse og omsorg.

## **Omstilling og effektivisering i 2018.**

I vedlagte Strategidokument for perioden 2019–2022 foreslås de totale rammene for kommunens tjenesteproduksjon og drift i de neste fire årene. Det er lagt opp til et svært stramt opplegg med vekt på å kunne videreføre den driften vi har i dag og møte enkelte av behovene/forslagene innenfor tjenesteområdene. I opplegget må det gjennomføres effektivisering og omstilling i tråd med hva som ble vedtatt i rammesaken.

Når forslaget til Strategidokument fremmes, blir oppmerksomheten erfaringsmessig konsentrert omkring de endringer som foreslås i form av nye tiltak. Rådmannen vil gjøre oppmerksom på at det totalt sett for 2019 og de videre årene, er snakk om få og små tiltak. Normalt er det en relativt sett liten mengde ressurser som flyttes eller genereres til nye tiltak hvert år. Det som derimot har et betydelig omfang gjennom hele året er det løpende omstillingsarbeidet og de mange små og store tilpasninger som gjøres rundt i organisasjonen for å oppnå en mest mulig effektiv ressursutnyttelse. Stillinger holdes ledige, det samarbeides på tvers av virksomheter og det søkes og mottas statlig finansiering av mange tiltak gjennom året. Omfanget av dette løpende omstillings- og effektiviseringsarbeidet er betydelig og dette pågår uavhengig av vedtatte prosesser og tiltak med samme formål. Dette er også et arbeid som har pågått gjennom mange driftsår og gjennom mange budsjettprosesser.

I saken om strategidokument 2018-2021 varslet rådmannen behov for ganske snart å øke trykket på omstillings- og effektiviseringsprosesser og iverksette mer omfattende og dyptgående prosesser i organisasjonen. Bakgrunnen for dette var en erkjennelse av at kommunens inntekter ikke øker i takt med de utfordringer som følger av økt behov for tjenester. Potensialet for omstilling og effektivisering innenfor dagens tjenestestruktur står heller ikke i år i forhold til den forventede utviklingen i behovene innenfor flere av kommunens tjenesteproduserende enheter. Dette til tross for at det løpende omstillings- og effektiviseringsarbeidet altså er betydelig og mange steder ligger til grunn for nærmest alt som tas av beslutninger knyttet til endringer i disponering av ressurser. Med bakgrunn i dette lå det i forslaget for 2018 et ufordelt kutt på 10 mill kr for å starte en slik prosess.

I strategidokumentet for 2019-2022 er det et behov for å gjennomgå alle sider ved kommunens drift og investeringer. Det er behov for å identifisere alle reelle innsparingsalternativer, effektiviseringsmuligheter, merinntekter, organisasjonsmessige og strukturelle endringer som kan frigjøre midler for en styrking av kommunens kjernevirksomheter. Dette arbeidet skal gjøres etter de linjer for frigjøring av ressurser som er beskrevet i vedtatt rammesak for 2019-2022. Rådmannen vil prioritere personellressurser innenfor dagens rammer slik at dette arbeidet får en tydelig ledelse, og sikres en oppstart allerede når strategidokumentet vedtas.

Larvik kommune er, etter rådmannens oppfatning, helt avhengig av å frigjøre ressurser på denne måten for å kunne sikre nødvendig nivå på driften innenfor kommunens kjerneområder. Det er særlig innenfor helse og omsorg at de driftsmessige utfordringene de nærmeste årene ikke vil kunne løse seg innenfor dagens rammer. Det må derfor effektiviseres og omstilles ytterligere, samtidig som det tilføres mer ressurser. I kommunens økonomi de nærmeste årene er den eneste reelle kilden til nye ressurser å omprioritere og omstille innenfor de rammene kommunen har. Tildelingen av ressurser til kommunesektoren generelt og til Larvik kommune spesielt i statsbudsjettet for 2019 bekrefter dette. Innenfor disse rammene er det reelt sett ikke rom for å gjøre reelle prioriteringer, i form av friske midler, inn mot den kommunale tjenesteproduksjonen.

Rådmannens svar på dette er derfor et omfattende prosjekt som vil involvere hele organisasjonen, særlig i 2019, men også i årene etterpå. Prosjektet innebærer at det frigjøres 40 mill kr i 2019 og ytterligere midler i årene etterpå. Arbeidet følger de områdene som er omtalt i rammesaken for 2019-2022 og vil særlig gå inn i:

- Lederskap og styring – optimalisere administrativ organisering
- Sykefravær – videreføre satsingen som har gitt gode resultater

- Digitalisering – gevinstrealisering ved effektivisering
- Tjenestedesign/Lean – effektivisere alle prosesser
- Effektivisere og tydeliggjøre tjeneste- og stedsstruktur – fastlegge prinsipper for lokaliseringer
- Frivillighet og samskaping – nye arbeidsformer og nye roller
- Gode analyser gir gode valg – kunnskapsbaserte beslutninger i endringene
- Administrativ sentralisering og standardisering – effektivisere, mindre valgfrihet

I strategidokumentet er det også pekt på andre områder og spesifiseringer av disse punktene:

- Innkjøpsområdet
- Sentral styring av ansettelser/omplussinger
- Biladministrasjon
- Energieffektivisering
- Avklare hvilke oppgaver vi skal avvikle
- Tydelige bærekraftige valg i helse- og omsorg
- Inkludering er økonomisk lønnsomt (i det minste i et samfunnsperspektiv)
- Vekstpolitikken styrkes – vektas tyngre
- Avklare hvilke inntektsøkninger som kan aktiveres

Konkret er arbeidet med dette allerede startet gjennom f.eks. ny biladministrasjon, energitiltak, arealeffektivitet og reforhandling av innkjøpsavtaler. Rådmannen vil i større grad enn tidligere gå direkte inn å sette en verdi på konsekvenser av denne typen tiltak og deretter trekke slike innsparinger og effektiviseringsgevinster ut av organisasjonens delbudsjetter.

Budsjettkuttet er lagt inn som et negativt beløp under fellesutgifter. Dette vil bli korrigert løpende etter som arbeidet går fremover.

Rådmannens forslag medfører et omstillingsprosjekt hvor det er lagt til grunn et økonomisk resultat i form av reduserte utgifter som vil kreve stor oppmerksomhet, og som blir krevende. Spesielt blir dette krevende med et utgangspunkt hvor det både er lagt inn effektivisering i tildelt ramme fra staten, effektivisering i gjeldende økonomiplan, og hvor det ligger bundne økte utgifter i tjenesteområdene som må løses i tillegg til det beløp som er lagt som mål i dette omstillingsprosjektet.

Rådmannen vil forankre dette omstillingsarbeidet direkte til rådmannens ledergruppe, og dette er godt forankret i rådmannens ledergruppe – som samlet vil følge opp dette arbeidet.

Et godt resultat er avhengig av et godt samarbeid mellom administrativ ledelse og de hovedtillitsvalgte, og rådmannens vurdering er at det er god erfaring i Larvik kommune i samhandling i krevende prosesser.

Det er ønskelig med tett kontakt mellom rådmann og formannskap i gjennomføringen, både ved dialog og løpende behandling av saker knyttet til omstillingen. Rådmannen foreslår månedlige meldinger med tilhørende muntlig orientering til formannskapet i 2019. Omstillingsarbeidet vil kunne medføre politiske saker om reduksjon eller opphør av tjenester. En løpende dialog med formannskapet vil også være med på å identifisere når det blir nødvendig med egne saker knyttet til tiltakene som skal gjennomføres.

Rådmannens vurdering er det økonomiske utfordringsbildet tilsier at det er viktig med et godt arbeid i 2019, da utfordringene blir langt større mot slutten av økonomiplanperioden og de påfølgende år.

Dersom organisasjonen ikke lykkes med dette arbeidet, vil de foreslåtte styrkingene av budsjetttrammene under helse og omsorg og kultur og oppvekst måtte bli revurdert. Alternativt vil reduksjonene måtte bli dekket innenfor interne funksjoner, men da som f.eks. en ytterligere reduksjon i kompensasjonen for lønnsoppgjøret. I så fall er det snakk om et rammekutt som ikke bygger på noen form for analyse og vurdering, men tar utgangspunkt i lønsmengden på det enkelte tjenestested.

### Handlingsregel for gjeld.

Investeringsnivået i Larvik kommune har vært høyt i mange år og finansieringsbehovet er i stor grad blitt dekket ved opptak av nye lån, de siste ti årene med historisk lave renter og avdrag på minimumsnivå. Lånegjelden har derfor vokst de siste årene og øker hurtigere enn veksten i driftsinntekter og egenkapital. Som et resultat av de store låneopptakene de siste årene har gjelden blitt svært høy sammenlignet med driftsinntekter og egenkapital, både i forhold til tidligere år og sammenlignbare kommuner. Risikoen knyttet til økt gjeld, både for fremtidige driftsbudsjetter og investeringer, er derfor betydelig. Vi ser allerede nå at noe av denne risikoen slår inn i form av et økende rentenivå.

Problematikken rundt dette har flere ganger vært tatt opp i ulike utredninger og saker som har vært oppe til politisk behandling. For å bedre det fremtidige økonomiske handlingsrommet har rådmannen flere ganger foreslått at det innføres en handlingsregel for å begrense gjeldsveksten.

Ved behandlingen av rammesak for 2019-2022 i september ble det vedtatt følgende:

*«I forslaget til strategidokument for 2019-2022 innarbeides det en handlingsregel for gjeldsutvikling. Årlig vekst i kommunens gjeld skal ikke overstige veksten i kommunens frie inntekter. Handlingsregelen utformes endelig når konsekvensene av Stortingets vedtak om ny kommunelov er kjent. Stortingets vedtak innarbeides i handlingsregelen.»*

Dette betyr at handlingsregelen ligger på samme nivå som tidligere forutsatt. I tillegg sørger innskjerpingene ift nedbetaling, vedtatt i ny kommunelov, for at også nedbetalingen av kommunal gjeld vil gå raskere. Dette har vært tatt opp som eget tema ved tidligere behandling av handlingsregel og gjeldsproblematikk.

Kommunens lånegjeldsnivå er høyt ved inngangen til 2019 og vil fortsette å øke i perioden 2019-2022, i tråd med tidligere vedtatte investeringer. Samlet lånegjeld (uten formidlingslån fra Husbanken) er i skrivende stund på rundt 3,6 mrd kr og budsjettert til å overstige 4,3 mrd kr i 2022. Rådmannen har forsøkt å tilpasse investeringsnivået slik at gjeldsutviklingen imøtekommer handlingsregelens rammer mot slutten av økonomiplanperioden. Dette er vist i tabellen under, som viser utviklingen i investeringsnivået og lånegjelden og hvordan disse er knyttet mot handlingsregelen.

Rådnammens forslag til Strategidokument 2019-2022, mill kr	2019	2020	2021	2022	Totalt
Brutto Investeringer	540,2	500,4	372,3	275,9	<b>1 688,8</b>
Ikke avgiftsfinansierte (inngår i "Kjernegjeld")	390,1	359,2	211,7	40,7	<b>1 001,7</b>
Avgiftsfinansierte	150,1	141,2	160,6	235,2	<b>687,1</b>
Finansiert ved:					
Låneopptak	438,0	421,3	294,3	197,7	<b>1 351,4</b>

Øremerkede investeringstilskudd	8,3	4,9	20,4	23,0	<b>56,5</b>
Mva kompensasjon	59,1	52,2	40,6	8,2	<b>160,0</b>
Egenkapital, salg av tomter/eiendom	34,8	22,0	17,0	47,0	<b>120,8</b>
Sum finansiering	540,2	500,4	372,3	275,9	<b>1 688,8</b>
Netto lånegjeld	3 900,7	4 183,0	4 324,4	4 357,8	
Driftsinntekter	3 432,7	3 455,3	3 481,7	3 508,1	
Gjeldsgrad (netto lånegjeld / driftsinntekter)	113,6 %	121,1 %	124,2 %	124,2 %	

Handlingsregelen	2019	2020	2021	2022
"Kjernegjeld" (lånegjeld ekskl VAR gjeld)	2 658,8	2 851,7	2 887,9	2 746,0
Frie inntekter	2 484,5	2 586,5	2 612,3	2 638,4
Årlig endring Kjernegjeld		7,3 %	1,3 %	-4,9 %
Årlig endring Frie inntekter		4,1 %	1,0 %	1,0 %

De to siste radene i tabellen viser at den årlige veksten i kjernegjelden, som altså er netto lånegjeld fratrukket gjeld knyttet til VAR, faller kraftig gjennom økonomiplanperioden og ender på et lavere nivå enn veksten i de frie inntektene i 2022. Samtidig ligger andelen egenkapitalfinansiering på over 12 % gjennom økonomiplanperioden.

Egenkapitalfinansiering, mill kr	2019	2020	2021	2022	Totalt
Egenkapital, salg av tomter/eiendom	34,8	22,0	17,0	47,0	<b>120,8</b>
Ikke avgiftsfinansierte investeringer (inngår i "Kjernegjeld")	390,1	359,2	211,7	40,7	<b>1 001,7</b>
<b>Andel egenkapitalfinansiering</b>	<b>8,9 %</b>	<b>6,1 %</b>	<b>8,0 %</b>	<b>115,5 %</b>	<b>12,1 %</b>

Rådmannens forslag til investeringer og vekst i kjernegjeld imøtekommer således handlingsregelens føringer om en forbedring av forholdet mellom frie inntekter og kjernegjeld mot slutten av økonomiplanperioden.

Rådmannens forslag imøtekommer derimot ikke handlingsregelens rammer for hele planperioden, som tilsier at den prosentvise veksten i kjernegjelden fra siste avlagte regnskapsår til siste år i økonomiplanen skal være lavere enn veksten i frie inntekter, da dette ikke er mulig uten å korrigere investeringer som allerede er politisk vedtatt.

Handlingsregelen	Endring 2017-2022	Årlig endring
Frie inntekter	9,3 %	1,9 %
Kjernegjeld	21,7 %	4,3 %

### Profil og prioriteringer - drift

Profilen i driftsbudsjettet for 2019 kan oppsummeres slik:

- Det er lagt inn 60 mill kr til kompensasjon av lønnsoppgjør 2019. Det legges opp til 90% kompensasjon for lønnsoppjøret i 2019.
- De store tjenesteområdene er i stor grad videreført på 2018-nivå, korrigert for tidligere vedtatte endringer, endringer som følge av statsbudsjettet og konsekvenser av endrede regler og forutsetninger.
- Budsjettet for helse- og omsorgstjenestene økes med 20 mill kr i det fremlagte forslaget til Strategidokument i 2019.

- Det har i flere år vært et merforbruk på økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad. Det har vært merforbruk innenfor både livsopphold og boutgifter. NAV har jobbet mye med å kartlegge årsaker, og jobbet med tiltak. Dette arbeidet videreføres i 2019 og budsjettet til sosialhjelp og kvalifiseringsstønaden foreslås ikke styrket utover 2018-nivået.
- I forslaget til strategidokument er det foreslått et rammekutt på 40 mill kr i 2019. Kuttet skal spesifiseres og innarbeides i løpet av 2019, men det er avgjørende at dette arbeidet iverksettes raskt. Bakgrunnen for å foreslå dette kuttet er et behov for å skape rom i budsjettet samlet sett.
- Tilskuddet til private barnehager foreslås økt med 20 mill kr i 2019. Tilskuddet beregnes på bakgrunn av sist avlagte regnskap i de kommunale barnehagene som er 2017.
- Strategidokumentet for årene 2019-2022 er budsjettert ut fra egne beregninger knyttet til eksisterende låneportefølje og Kommunalbankens anbefalte budsjettrenter for kommunene for 2019 til 2022. Kommunalbanken baserer sine anbefalinger på SSB, Norges Bank, finansmarkedet og egne vurderinger. Disse anbefalingene baserer seg på at rentenivået skal øke i perioden.
- Rente- og avdragsutgiftene øker i perioden med 5 mill kr i 2019 økende til 55 mill kr i 2022. Økningen skyldes økt gjeld, en mindre økning i rentene og endrede krav til nedbetaling av gjeld fra 2020.

#### **Profil og prioriteringer – investeringer:**

- Forslag fra rådmannen innebærer samlede investeringer i perioden 2018-2021 med i alt ca 1,7 milliarder kr, når unntas Husbanklån til videre utlån og avdrag på Husbanklån. Dette er samlet sett en svak økning i forhold til investeringsvolumet i perioden 2018-2022. Dette skyldes en stor grad av gjenbevilgning av prosjekter fra 2018 til 2019.
- Det er lagt inn noen mindre nye investeringer. Dette gjelder f.eks. etablering av forskriftsmessige lokaler for kommunalteknikk Øya, midlertidige lokaler for legevakt, noe tiltak knyttet til oppgraderingen av Bøkkelia og en mindre ramme til investeringer for å muliggjøre digitalisering.
- Mot slutten av perioden er investeringsnivået betydelig lavere enn ved starten av perioden.
- Det er lagt inn investeringer i 2018 på totalt 540,2 mill kr (inkl gjenbevilgninger).
- De største prosjektene i perioden er Vann og avløp, veiformål, ENØK-tiltak, kjøp av kommunale utleieboliger, oppgradering av skolebygg, og gang/sykkelveier
- Innenfor Husbankområdet foreslås at den årlige låneopptaksrammen for virkemidlene foreslås satt til 90 mill kr.
- Med unntak prosjekter tilknyttet mva kompensasjon og øremerkede investeringstilskudd er prosjektene fullt ut lånefinansierte.
- Endelig gjenbevilgning vedtas av kommunestyret i egen sak tidlig i 2019.
- Samlokalisering av Stavern og Brunla skoler er lagt inn i tråd med kommunestyrets vedtak. Hoveddelen av utbyggingen vil skje i 2020 og 2021.

Det har vært et klart mål for rådmannen å redusere investeringsmengde i perioden betydelig. Siste året i perioden er nå godt innenfor rammene for hva som er maksimal opplåning etter vedtatt handlingsregel for gjeld. Rådmannen har lagt til grunn at investeringer ikke skal vedtas, for deretter å bli liggende med den samme rammen år etter år. Mange bevilgninger er derfor tatt ut i 2021 og 2022. For deler av disse er det reelle investeringsbehovet da trolig løst, for andre må rammene tas opp til ny vurdering i fremtidige strategidokumenter.

Rådmannen har i liten grad utfordret de investeringene som det er knyttet klare politiske vedtak til. Men også blant disse prosjektene har det vært nødvendig å kutte ned noe mot slutten av perioden og i stedet gjøre en ny vurdering senere. Samlokaliseringen av Stavern og Brunla skoler er lagt inn i tråd med kommunestyrets vedtak og krever til sammen 15,5 mill kr i renter og avdrag i 2022. Ferske tall for elevutvikling foreligger nå og viser at det, ut fra dagens tall, vil starte opp 14 barn i første klasse ved den nye skolen i 2022.

Innenfor helse og omsorg omtales prosjekt Helsekvartal Larvik i strategidokumentet. Dette er planer for utbygging av legevakt, sykehjem, spesialfunksjoner innefor dagens sykehuskvartal. Dette er etter rådmannens mening svært interessante planer som det bør jobbes grundig med i tiden fremover. Det vil her kunne foreligge et betydelig investeringsbehov over tid. Rådmannen har ikke lagt inn investeringsmidler i noen deler av disse planene. Dette fordi planene foreløpig ikke er konkrete nok, men også fordi rådmannen i tråd med kommunestyrets vedtak har forutsatt at investeringskapasiteten de nærmeste årene skal rutes inn mot skole.

Rådmannen ønsker i denne forbindelse å drøfte mulighetene for å se investeringer i lengre perspektiv ved fremleggelsen av neste strategidokument. Flere kommuner legger investeringsplaner i et tidsperspektiv som går vesentlig utover de fire årene som kreves i økonomiplanen. Det er eksempler på kommuner som både ser 10 og 20 år frem i tid. Fordelene ved dette vil være at planleggingen kan skje over noe lengre tid og dermed skape mer forutsigbarhet enn i dag og gi mulighet for en annen type tidsmessig spredning av investeringene enn vi har i dag. Erfaringene fra de kommunen som gjør dette er gode og rådmannen vil arbeide videre med dette i 2019.

For en videre spesifisering og forklaring av de enkelte forslagene til investeringsprosjekter vises til orienteringen om investeringsprosjektene på tjenesteområdene.

#### **Andre særlige forhold - NAV:**

NAV har hatt et merforbruk på 10 mill kr i 2017. Det jobbes med en rekke helt konkrete tiltak for å motvirke økning i utgifter til sosialhjelp og dette arbeidet er intensivert i 2018. Dette er blant annet arbeidet knyttet til HOLF (helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier) som har vist gode resultater. I tillegg er det nå innført et midlertidig tak på KVP (Kvalifiseringsprogrammet) på 75 deltagere og dette vil løpende vurderes opp mot økonomi i 2019. Den restriktive vurderingen av det 3. året på introduksjonsprogrammet vil bli opprettholdt inn i 2019. NAV er imidlertid et område det er knyttet noe usikkerhet til, og rådmannen følger derfor dette området særlig tett.

Som et resultat av flyktningekrisen i 2015 og 2016 fikk kommunen en kraftig vekst i antall bosettinger og merinntekter på integreringstilskuddet. For å sikre en helhetlig og kvalitativ bruk av disse midlene inn mot et omfangsrikt integreringsarbeid ble midlene flyttet fra NAV og over til fellesutgifter i Strategidokumentet for 2017-2020. Situasjonen for integreringsarbeidet har endret seg betraktelig de siste to årene og rådmannen finner det nå mest hensiktsmessig å overføre dette tilskuddet tilbake til NAV. For 2019 utgjør dette ca 51,5 mill kr.

#### **Andre særlige forhold - Fond for grønn omstilling:**

I KST-sak «Strategidokument – oppfølging av Stortingets budsjettvedtak og realitetsbehandling av verbalforslag» (sak 020/17 fra 15.02.2017) vedtok kommunestyret i 3. verbalforslag følgende:

##### ***Styringssignaler og utviklingsfond***

*Det opprettes et fond for grønn omstilling. Dersom tiltak under "styringssignaler" eller Klimaog energiplan, når de enkelte sakene fremmes, skulle gi netto kostnad (kostnader minus innsparinger i langtidsbudsjettperioden), forutsettes dette dekket innenfor utviklingsfondets rammer. Dette behandles i detalj i den enkelte sak, eller i kvartals- eller halvårsrapport slik rådmannen foreslår. Fondet opprettes nå og styrkes ved disponering av årlige overskudd, på linje med disposisjonsfondet.*

Dette vedtaket ble fulgt opp i forbindelse med kommunestyrets behandling av regnskapet for 2016, jf KST-sak 069/17 der det ble vedtatt å avsette 5 mill kr til «Grønt utviklingsfond». Det ble i KST-sak 148/18 vedtatt at rådmannen kommer tilbake til MTK i august 2018 med regler for hvordan fondet kan benyttes.



«Grønt utviklingsfond» er tatt i bruk i forbindelse med etablering av ladestasjoner for kommunens tjenestebiler før dette vedtaket ble fattet. Utbygging av ladestasjoner er en relativt kostbar forutsetning for videre bytte til elektrisk drift i tråd med kommunestyrets vedtatte mål.

Rådmannen legger følgende rutiner til grunn for bruk av fondet:

- Bruk av fondet styres av mål og tiltak i klima- og energiplanen samt eventuelt andre tiltak/vedtak fattet politisk på dette området. Det blir ikke utarbeidet «regelverk» utover dette.
- Det kan være aktuelt å bruke bidrag fra fondet som kommunal «egenandel» for å utløse større tiltak/bidrag fra statlige myndigheter, regionale myndigheter eller andre steder det kan hentes bidrag til formål i tråd med klima- og energiplanen.
- Fondet kan også benyttes der det er aktuelt å «spleise» med andre kommunale enheter.
- Rådmannen klarer bruk av midler fra fondet i tråd med overstående og sørger for at organisasjonen har kunnskap om fondet.
- Dersom Rådmannen er i tvil om midler fra fondet kan benyttes til et tiltak fremmes egen politisk sak for avklaring.
- Bruk av fondet skal rapporteres til KST i forbindelse med de ordinære kvartalsrapportene. Rapportering til kommunestyret vil første gang skje i 1. kvartalsrapport 2019.