



Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg/komite	Møtedato
	Eldrerådet	
	Innvanderråd	
	Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne	
	Ungdomsråd	
	Hovedutvalg for eiendom og teknisk drift	
	Hovedutvalg for helse, omsorg og mestring	
	Hovedutvalg for miljø, kultur og næring	
	Hovedutvalg for oppvekst og kvalifisering	
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Strategidokument 2023 - 2026

KOMMUNEDIREKTØRENS FORSLAG TIL VEDTAK:

1. Strategidokument 2023–2026, med mål og økonomiske rammer per virksomhet vedtas i samsvar med kommunedirektørens forslag.
2. Det første året i økonomiplanen vedtas som kommunens årsbudsjett for 2023 med en samlet ramme til fordeling drift på 2,975 mrd kr, iht budsjettskjema §5-4 Bevilgningsoversikter - drift (1A), jf side 175 i Strategidokumentet, og en brutto utgiftsramme på 459 mill kr for investeringsbudsjettet jf. budsjettskjema §5-5 Bevilgningsoversikter - investering (2A) på side 177 i Strategidokumentet.
3. Rammen for investeringer i anleggsmidler (investeringsrammen) for 2023 fastsettes til 435,6 mill kr, tilsvarende "Investeringer i varige driftsmidler" i §5-5 Bevilgningsoversikter - investering (2A) på side 177, fordelt på enkeltprosjekter under kapitlene til det enkelte tjenestoområde. Det bevilges i tillegg til dette 12,7 mill kr i «Tilskudd til andres investeringer» (Bølgen og Larvik kirkelige fellesråd).
4. Det tas opp eksterne lån til investeringer med til sammen inntil 264,7 mill kr i 2023, jf. "Bruk av lån" i §5-5 Bevilgningsoversikter - investering (2A) på side 177.
5. Kommunedirektøren 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. Lånene avdras slik det maksimalt er mulig etter gjennomsnittlig avskrivningstid for anleggsverdiporteføljen i kommunens regnskap pr 31.12.2022 (minimumsavdrag).
6. Det tas opp lån på 150 mill kr innenfor ordningen med Startlån i Husbanken i 2022. Dette kommer i tillegg til lån til ordinære investeringer, jf pkt 4 over. Oppstår det behov for

ytterligere låneopptak i løpet av 2022, tas det opp ved behandlingen av 1. eller 2. rapportering.

7. Følgende økonomiske styringsmål vedtas for Larvik kommune:

- a. Årlig vekst i kommunens gjeld, skal 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. Egenkapital ved investeringer skal ligge på minimum 15 %.
- b. Netto driftsresultat skal på sikt økes slik at dette når et nivå på minimum 1,5 % av driftsinntektene.
- c. Den frie delen av disposisjonsfondet skal utgjøre minst 5 % av driftsinntektene. Avsetninger utover dette skal i utgangspunktet benyttes til egenandel ved investeringer.
- d. Larvik kommunes kjernegjeld, (definert som brutto gjeld minus VAR-gjeld, gjeld med rentekompensasjon og gjeld i Husbanken som videreutlånes) skal reduseres, slik at den på sikt ikke overstiger 70 % av kommunens frie inntekter (vedtatt i KST-sak 120/21).

8. Fullmakter til kommunedirektøren:

- a. Kommunedirektøren gis fullmakt til å budsjettregulere avsetninger innenfor sentrale utgifter/inntekter knyttet opp mot pensjon og lønnsoppgjør, og fordele disse avsetningene på virksomhetene/rapporteringsområdene.
- b. Fullmakt til endringer.
Kommunedirektøren gis fullmakt til å tilpasse virksomhetenes vedtatte budsjetttrammer i tråd med gjennomføringen av vedtatte administrative endringer av organisering og gjennomføring av omstillings- og effektiviseringstiltak ("Bærekraft 2030") som ikke påvirker de politiske prioriteringene. Dette gjelder også flytting av midler fra fellesfunksjoner helse og mestring i takt med at heldøgns omsorgsplasser tas i bruk.
- c. Kommunedirektøren får også fullmakt til å budsjettregulere inn eventuelle kompensasjoner knyttet til covid-19 i 2023.
- d. Kommunedirektøren disponerer midlene i «Fond for grønn omstilling» i tråd med de retningslinjer som tidligere er trukket opp. Bruken av fondet rapporteres i 1. og 2. rapportering.

9. I 2023 rapporterer kommunedirektøren til kommunestyret om den regnskapsmessige og driftsmessige utviklingen i kommunen slik; det fremmes kvartalsrapport for første kvartal til behandling i hovedutvalg/formannskap/kommunestyret i mai. Det fremmes videre en 2. kvartalsrapport til behandling i første møte etter sommeren. Det fremmes ingen 3. kvartalsrapport.

10. Innføring av ny kunstordning i henhold til vedtak KST- 037/21 utsettes ytterligere ett år og startes opp i tråd med vedtaket i 2024 grunnet kommunens økonomiske situasjon. Dagens kunstordning etter vedtak i KST-sak 035/17 videreføres også i 2023.

11. Det avsettes 50 mill kr av midlene i disposisjonsfondet til et strømfond. Fondet fordeles av kommunedirektøren gjennom 2023 i takt med utviklingen i strømforbruket. Larvik Havn, Bølgen, Larvik kirkelige fellesråd og Det nasjonale aldershjem for sjømenn kan også tildeles midler fra strømfondet etter en nærmere vurdering. Fordeling av strømfondet rapporteres i 1. og 2. rapportering og i årsevalueringen for 2023.

12. Det avsettes kr 10 mill kr i et prosjekt over tre år (2023, 2024 og 2025) til forsterket innsats for ungdoms psykiske helse. Prosjektet finansieres fra disposisjonsfondet.

13. Det iverksettes et program, "Bærekraft 2030", som skal sørge for at vi arbeider mer systematisk og langsiktig for å vurdere hvilke tiltak som kan bidra til å skape et fremtidig økonomisk handlingsrom. Programmet forankres i Formannskapet og rapporterer til kommunestyret i de ordinære rapporteringsrutinene.

14. Kommunedirektøren utarbeider sak: "Vedtaksoppfølging 2019 - 2023", for kommunestyreperioden, senest til tredje møterunde 2023. Det utarbeides samtidig egen status for oppfølging av vedtatte planer i forbindelse med oppstartssak Planstrategi 2023.
15. Det innføres eiendomsskatt i Larvik kommune fra og med 2023
I medhold av Eieendomsskattelova (esktl.) §§ 2 og 3 skal følgende utskrivingsalternativ benyttes for skatteåret 2023:
- a. Generell skattesats settes i 2023 til 1 promille, jft. esktl. §§ 11 og 13.
 - b. Boliger og fritidseiendommer tilordnes et bunnfradrag på 500 000 kr, jfr. esktl. § 11. For utskriving av skatt på boligeiendommer benytter kommunen Skatteetatens formuesgrunnlag for de boliger hvor dette er beregnet (esktl. § 8 C-1).
- Grunnlag for taksering:**
- c. Kommunedirektøren iverksetter arbeidet med taksering av øvrige eiendommer så raskt som mulig.
 - d. Kommunestyret vedtar særlige vedtekter for eiendomsskatten. Kommunedirektøren legger fram en sak på hvordan vedtektene bør utformes i første møterunde 2023.
 - e. Forslag til valg av sakkyndig nemd og klagenemd legges frem i første møterunde 2023.
 - f. Fristen for utskriving av skatten er før 1. juli 2023.
 - g. Eiendomsskatten betales i 2023 i 2 terminer. Fra 2024 betales eiendomsskatten i 4 terminer.
16. Kommunale gebyrer, og andre betalingssatser er innarbeidet som egen del i Strategidokumentet 2023-2026 (til slutt i dokumentet) og vedtas som en del av dette dokumentet.
17. Budsjett for kontrollarbeidet i 2023 er foreslått med 3,2 mill kr og oppfyller dermed kontrollutvalgets budsjettvedtak i møte 5. sept 2022, sak 5.
18. Kommunedirektøren får fullmakt til i nødvendig grad å budsjettregulere investeringsbudsjettene i 2022 og 2023 i samsvar med de gjenbevilgninger som er gjort i 2022 (nedregulering i 2022 og oppregulering i 2023). Når regnskapstallene for 2022 er klare, gjøres det en endelig beregning av gjenstående behov for gjenbevilgninger og sak om dette fremmes for kommunestyret.
19. Det gjenbevilges i denne saken kr 107 075 000 i 2023 av investeringsbevilgninger i 2022 som ikke blir ferdigstilt i 2022. Det vises til liste i saksutredningen.
20. Det vedtas følgende utredninger (til erstatning for verbalforslag):
- a) ----
 - b) ----
 - c) ----

Kommunedirektøren kommer tilbake i første møterunde 2023 med en vurdering av kostnader og arbeidsomfang knyttet til de vedtatte punktene.

Saksbehandler: Økonomisjef Paul Hellenes

SAMMENDRAG:

Kommunedirektøren legger med dette fram Strategidokumentet med forslag til budsjett og handlingsplan for Larvik kommune for perioden 2023 – 2026. Forslaget bygger på gjeldende Strategidokument for perioden 2022 – 2025 og Rammesak 2023 – 2026, vedtatt av kommunestyret 15. juni 2022, sak 109/22.

Kommunedirektørens normale utgangspunkt for strategidokumentforslaget er 'den driftsmessige situasjonen kommunen har hatt de siste årene, de vedtakene som tidligere er gjort ved behandlingen av tidligere strategidokument, regnskapssaker, rammesaker og enkeltsaker. Det legges også betydelig vekt på de tjenestemessige utfordringene som kommunen står overfor de kommende årene. Dette blir alltid holdt opp imot de rammene kommunen har til disposisjon i de neste fire årene, slik dette kommer til uttrykk i forslaget til Statsbudsjett. Videre er de fire vedtatte finansielle styringsmålene normalt sett viktige å legge til grunn som premisser for kommunedirektørens forslag.

I forbindelse med arbeidet med strategidokumentet for 2023-2026 har kommunedirektøren måttet ta noen svært tydelige valg for å kunne ha et bærekraftig utgangspunkt for forslaget til strategidokument. For det første har eksterne hendelser, nasjonale og internasjonale, satt betingelsene for kommunens drift tydeligere og mer dominerende enn noen gang før. Dette gjelder forhold som pandemi, krig, økonomiske forhold knyttet til særlig prisstigning og rente, energikrise, en tiltagende klimakrise og en generell massiv global usikkerhet som også har ført til store tap i kommunens finansforvaltning i 2022. Disse forholdene slår inn i tjenesteproduksjonen direkte i flere deler av kommunen og forsterker den merforbruksproblematikken som allerede er etablert, hovedsakelig som følge av pandemisituasjonen fra mars 2020.

Kommunedirektørens plan for strategidokumentet 2023-2026 har vært kommunisert til politisk ledelse flere ganger. Vedtatt strategidokument for perioden 2022-2025 inneholder ingen reserver, baserer seg på en del bruk av engangsinntekter og er vedtatt med forbehold om flere administrative - og politiske prosesser inn mot høsten 2023 hvor et mer fremtidsrettet og bærekraftig strategidokument skulle vedtas. Det har derfor vært et klart ønske fra kommunedirektørens side å la vedtatt strategidokument for perioden 2022-2025 ligge som et grunnlag for 2023-2026 og kun gjøre mindre endringer som følge av nye vedtak i statsbudsjettet osv. Samtidig er det blitt kommunisert at dette er en strategi som var avhengig av at rammebetingelsene ikke endret seg vesentlig fra høsten 2021 til høsten 2022.

Kommunedirektørens vurdering har gradvis endret seg, særlig i løpet av 2. halvdel av 2022. Vurderingen nå er helt klar, det er ikke mulig å følge det vedtatte opplegget i strategidokumentvedtaket fra høsten 2021 for 2023 og videre år. Vurderingen har endret seg fordi premisser og betingelser samlet sett er dramatisk endret siden høsten 2021. De endringene som har skjedd har, uten unntak, ført til betydelig større utgifter og en betydelig mer usikker fremtid for kommunen - nærmest på alle områder.

Samtidig er det nå tydelig for kommunedirektøren at de foreslåtte økningene i inntekter og de foreslåtte kuttene, ikke vil være nok! Kommunedirektøren er nødt til å se lenger enn til 2026 når det skal vurderes hvilke tiltak som skal danne grunnlag for et fremtidig handlingsrom og dermed en fremtidig mulighet til å skape bærekraftige løsninger. Kommunedirektøren har derfor etablert et program, ""Bærekraft 2030"". I dette arbeidetsamles planene, prosjektene, tiltakene og prosessene som inntil nå har gått under ulike navn og vært ulikt organisert. Vi snakker her om strukturtiltak, effektivisering, kutt i tjenester/nivå og endret organisering innenfor flere tjenester. Arbeidet med langsiktige tiltak må startes nå, og foregå i flere år fremover. Vi er avhengig av dette for å kunne legge til rette for en tjenesteproduksjon som står foranbetydelige utfordringer i årene fremover, selv etter at eiendomsskatt er tatt i bruk for å øke inntektene. ""Bærekraft 2030"" skal legge grunnlaget for å kunne løse de fremtidige utfordringene som vi vet kommer og som gjentatte ganger er pekt på av sentrale myndigheter, forskere og kommunenes egne organisasjoner. Vi foreslår nå å ta i bruk eiendomsskatten, som er siste mulighet av betydning, på inntektssiden. Samtidig må kommunen tenke organisering, struktur, effektivisering, rene kutt osv, for å skape det handlingsrommet som vil være nødvendig frem mot 2030. Larvik kommune driver billig og effektivt på alle vesentlige områder. Vi har ingen områder hvor det er enkle løsninger, lette gevinster, skjulte reserver, eller lignende. De tiltakene som må vurderes vil derfor ha det til felles at de har konsekvenser og vil være merkbare i de aller fleste delene av den fremtidige tjenesteproduksjonen.

Kommunedirektøren vil understreke at det er et svært krevende forslag til strategidokument som legges fram i år. For 2023 og årene fremover er utgangspunktet vanskeligere og mer dramatisk for Larvik kommune enn noen gang. Denne dramatikken har for en stor del rot i internasjonale forhold som kommunen ikke kan påvirke. Ved å beslutte ting nå, som forbereder oss på fremtiden, har vi en mulighet til å skape handlingsrom for kommende år. Kommunedirektøren mener dette tvinger seg på, fordi vi vet at senere år vil bli enda mer utfordrende. Vi vil ha lavere økonomiske rammer, det vil være press på tjenestene og den generelle situasjonen vil være mer krevende enn den har vært. Kommunedirektøren er urolig for fremtiden og ønsker å poengtere disse forholdene tydelig i årets strategidokument.

Kommunedirektøren vil også understreke at det er helt klart at kommunens innbyggere får det mer krevende økonomisk. Finanstilsynets boliglånsundersøkelse viser at låntakere som tok opp nytt boliglån i 2022, hadde en samlet gjeld (lån med pant i bolig og annen gjeld) på 347 prosent av brutto årsinntekt. Det er om lag som i 2021, men 10 prosentpoeng høyere enn for to år siden. I 2022 var gjennomsnittlig familieinntekt ca 930 000 kr. Det er altså helt vanlig at en familie med gjennomsnittlige inntekter har gjeld på over 3 mill kr. En økt rente med to prosentpoeng vil da bety økte renteutgifter med kanskje 60 000 kr. Vi kan også legge til økte strømutgifter på 20 000 kr for en normal familiebolig og 20 000 kr i konsekvens av økt prisstigning som ikke er dekket av lønnsoppgjør. En helt vanlig familie sitter da igjen med 100 000 kr i økte utgifter i 2022. Hvordan dette vil bli i 2023 er usikkert, men ut fra de prognosene vi har i dag vil vi se tall i samme størrelse. Kommunedirektørens konklusjon på dette er at kommunens innbyggere helt åpenbart vil ha en mer utfordrende hverdag i 2022 og i 2023. Dette kan hverken staten eller kommunen vedta seg bort fra.

Konklusjonen ved fremleggelsen av Strategidokument 2023-2026, er fortsatt at det samlede regnskapsmessige resultatet for 2022 er usikkert. De totale kostnadene, og den samlede kompensasjonen knyttet til håndtering av covid-19 pandemien, blir ikke klar før mot slutten av året, utviklingen i skatteinntektene ligger foran budsjettet, mens tapene i Primæroppgavefondet fortsatt er betydelige. Dersom kommunen mottar kompensasjon for covid-19 kostnadene som er i nærheten av de reelle kostnadene i 2022, er kommunedirektørens konklusjon, ved inngangen til november, at resultatet for 2022 ikke vil avvike vesentlig fra opprinnelig budsjett.

I første kommunestyremøte i 2023 vil kommunedirektøren legge frem en sak om konsekvensene av behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget. Det er konsekvensene av det foreslåtte statsbudsjettet som ligger til grunn for kommunedirektørens forslag. Ingen signaler eller antagelser om konsekvenser av Stortingets behandling er lagt inn i kommunedirektørens forslag.

HANDLINGSRUM:

Strategidokumentet viser kommunens prioriteringer og ønskede resultater i fireårsperioden frem mot 2026. Dokumentet inneholder budsjett og økonomiplan i henhold til kommunelovens bestemmelser.

Det er krav om økonomisk balanse mellom driftsutgifter og driftsinntekter i perioden, inkludert inntektsføring av driftsavsetninger fra tidligere år. Økonomiplanen for perioden 2023–2026 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 14. 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 et brutto driftsresultat 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. Kommunedirektørens forslag oppfyller disse kravene.

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 til sin tildelte nettoramme. I praksis betyr dette at det ikke er noe i veien for at endringer i inntekter og utgifter som oppstår gjennom året håndteres innenfor en vedtatt netto budsjettamme. Korreksjoner ut over dette forsøkes så langt mulig tatt samlet inn i 1. og 2. rapporteringsrunde til kommunestyret.

Stortinget vil behandle Regjeringens forslag til statsbudsjett før jul. Konsekvensene av Stortingets behandling vil noen ganger 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. Kommunedirektøren fremmer sak så tidlig som mulig i 2023 der det redegjøres for konsekvensene av disse endringene og i nødvendig grad foreslår konkrete budsjettendringer som følger av Stortingets vedtak.

Det vises konkret til:

- Kommuneloven, spesielt Kapittel 14. Økonomiforvaltning.
- KST-sak 172/21 - Strategidokument 2022-2025.
- KST-sak 014/22 - Korreksjoner etter Stortingets endelige budsjettvedtak for 2022.
- KST-sak 072/22 - Årsregnskap 2021 for Larvik kommune.
- KST-sak 108/22 - Larvik kommune - 1. rapportering 2022.
- KST-sak 109/22 - Rammesak 2023-2026.
- KST-sak 122/22 - Larvik kommune - 2. rapportering 2022.
- Enkelt saker som kommunestyret har behandlet så langt i 2022 med vedtak som har konsekvenser for tjenester og økonomi.
- Plangrunnlaget for Larvik kommune.
- Ståstedsanalysen for 2023-2026.

Budsjett for kontrollarbeidet 2023.

Kommunedirektøren vil videre vise til «Budsjett for kontrollarbeidet 2023», jf kontrollutvalgssak vedlagt. Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 2 sier følgende om budsjettbehandlingen:

«Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Forslaget skal følge innstillingen til årsbudsjett etter kommuneloven §14-3 tredje ledd til kommunestyret eller fylkestinget.»

Kontrollutvalget fremmer med dette en sak til kommunestyret (via formannskapet) om budsjett for kontrollarbeidet i 2023.

Kommunedirektørens forslag til budsjettamme for dette arbeidet er ca 100 000 kr høyere enn vedtaket i kontrollutvalget og inneholder dermed en mindre reserve for dette arbeidet i 2023.

Handlingsplan Larvik kirkelige fellesråd 2023-2026

Kommunedirektøren har valgt å vedlegge handlingsplanen til larvik kirkelige fellesråd, vedtatt av fellesrådet 29. september. På denne måten lar vi planen følge den politiske behandlingen også i Larvik kommune.

FAKTISKE OPPLYSNINGER:

Kommunedirektøren viser til «Strategidokument 2023-2026» som er distribuert elektronisk til kommunestyrets medlemmer og lagt ut på Larvik kommunes hjemmesider sammen med en omfattende analyse av tjenesteproduksjonen; Ståstedsanalysen 2021.

Forslaget bygger i stor grad på gjeldende Strategidokument for perioden 2022 – 2025 og Rammesak 2023 – 2026, vedtatt av kommunestyret i juni 2022. Også eksterne rammebetingelser, slik disse er definert gjennom lovgivning og rammer i forslaget til statsbudsjett for 2023, er innarbeidet i forslaget.

Covid-19 pandemien har krevd ressurser både operativt i tjenestene og innenfor prioriteringen av ledelsesfokus siden starten av pandemien. Omfanget er redusert i 2022 i forhold til 2020 og 2021, men levering av sikre tjenester, håndtering av smittesituasjonen og beredskapsmessig planlegging har krevd ressurser i 2022 også. Kommunedirektøren har uansett prioritert dette arbeidet og kommunisert denne prioriteringen til politisk ledelse. Kommunedirektøren har ikke oppfattet at det har vært uenighet om denne tilnærmingen til pandemien. Den statlige kompensasjonen for 2022 er fortsatt usikker og vil ikke bli fastsatt før mot slutten av året. Dette er med på å gjøre resultatet for 2022 usikkert.

I forslaget til strategidokument for 2023-2026 er det også forslag om flere spesialiststillinger i administrasjonen. Dette gjelder i forhold til informasjonssikkerhet, samfunnssikkerhet, beredskap og økonomi. For kommunedirektøren er det viktig å presisere at de administrative ressursene må være til stede for at de faglige ressursene skal kunne benyttes til tjenesteproduksjon i så stor grad som mulig, og for å sikre god styring og effektiv ressursutnyttelse. Tjenesteproduksjonen er i tillegg helt avhengig av spesialistkompetanse som ivaretar kravene til lover, forskrifter osv for kommunen som helhet. Manglende kapasitet fører til lavere produktivitet i tjenestene og til økt fokus på administrative oppgaver til fordel for de faglige. Dette er forhold som kommunen heller ikke fullt ut styrer selv, dette er styrt av et omfattende lov- og forskriftsverk og krav fra mange statlige organer. Kommunedirektørens klare mål er hele tiden å bruke minst mulig ressurser i tjenesteproduksjonen på administrative oppgaver som kan samles og utføres for kommunen som helhet.

Politisk og administrativ ledelse har de siste årene vært omforente om at kommunens økonomiske situasjon tilsier en betydelig grad av styring og disiplin. Det er derfor vedtatt til sammen fire finansielle styringsmål som skal ligge til grunn for og styre de økonomiske disposisjonene. Handlingsregel for gjeld, resultatnivå, størrelse på disposisjonsfond og langsiktig nedbygging av gjeldsnivået er innholdet i styringsmålene. I det fremlagte forslaget til strategidokument er ikke styringsmålene oppfylt fullt ut. Netto driftsresultat ligger betydelig under målet. Dette er uheldig i forhold til å oppnå nødvendig sikkerhet, forutsigbarhet og finansiell styrke i økonomien. Handlingsregelen for gjeld overholdes i perioden og det legges opp til en viss grad av oppbygging av disposisjonsfondet, etter en betydelig bruk av fondsmidler. Kommunedirektøren tolket fjorårets vedtak i saken om strategidokumentet slik at styringsmålene ble satt på vent i en periode. For kommunedirektøren er det et klart mål at det skal jobbes enda mer aktivt mot å oppfylle styringsmålene i senere strategidokumenter for å redusere risiko og presset på driftsbudsjettene.

Kommunedirektørens vurdering er at en økning av tjenestenivået innenfor viktige deler av kommunens virksomhet, bare kan skje i vesentlig grad gjennom en markert økning av kommunens inntekter. En styrking av inntektene som monner vil kun være mulig gjennom innføring av eiendomsskatt. Kommunaldirektøren har derfor foreslått eiendomsskatt fra og med 2023. En innføring av eiendomsskatt fra 2023 vil måtte skje innenfor begrensede tidsmessige rammer. Dersom kommunedirektørens forslag blir vedtatt vil det være nødvendig med rask gjennomføring av de aktiviteter som er nødvendige for å få dette på plass.

Kommunedirektøren legger fortsatt til grunn at rammebetingelsene knyttet til kommunens økonomi vil være stramme også i årene fremover. Dette er i tråd med klare signaler gitt i de siste årenes kommuneproposisjoner og forslagene til statsbudsjett. Presset på kommunens tjenester er betydelig og konsekvensene av eldrebølgen fremstår tydelig og ligger til grunn for flere av de valgene som er gjort i dette forslaget til strategidokument. De kommende årene blir svært krevende og kommunedirektøren foreslår derfor å forsere arbeidet med tilpasninger til fremtidens utfordringer ytterligere. Kortversjonen av konklusjonen er tydelig; vi må starte opp med å ta avgjørelser nå for å

komme i posisjon til å takle utfordringene om ti år. Det vises til nærmere omtale av "Bærekraft 2030".

Innenfor Sentrale utgifter/inntekter er det lagt inn kompensasjon for konsekvensene av lønnsoppgjør og endringene i pensjonskostnadene for organisasjonen. Den konkrete fordelingen av dette gjøres i takt med fremdrift i lønnsoppgjør og beregning av pensjonskostnader. Det er også foreslått å sette av 50 mill kr av midlene i disposisjonsfondet til kompensasjon for merutgifter til strøm i 2023.

Kommunedirektøren har ingen garantier for at dette vil være tilstrekkelig, men basert på de prisene som nå er låst inn i strømvartalen for 2023 og en klar forutsetning om å redusere strømforbruket, antas det at 50 mill kr vil kunne ligge opp mot det som vil være nødvendig. Det er viktig for kommunedirektøren å kompensere for de økte strømkostnadene slik at disse ikke fører til kutt i tjenestetilbud uten at en samlet vurdering er gjort. For 2024 legger kommunedirektøren til grunn en lavere strømpris enn i 2023 og enda større effekt av strømsparing og energiøkonomisering. Det er derfor ikke lagt inn reserver for 2024 og påfølgende år.

Kommunedirektørens mål for regnskapsresultatet i kommunen er alltid at driften i kommunens tjenesteområder samlet skal være i balanse, dvs innenfor de rammene som kommunestyret har vedtatt. I 2020 og 2021 har dette vært en utfordrende oppgave. Covid-19 epidemien krevde fra tidlig i 2020 betydelige ressurser i den kommunale tjenesteproduksjonen, innenfor beredskapsplanlegging og innenfor ledelse på alle nivåer i kommunen. Det har derfor i 2020 og 2021, i mindre grad enn i mer normale år, vært mulig å benytte faglige og administrative ressurser på omstilling og effektiviseringsarbeid. Kommunedirektøren har i perioden rapportert om et økende merforbruk innenfor særlig Helse og mestring, men også innenfor Oppvekst og kvalifisering. Denne situasjonen har vedvart i 2022, jf rapporteringen til kommunestyret i 1. og 2. rapportering. Forslaget til utvidede rammer i det fremlagte strategidokumentet må ses i sammenheng også med dette. I tillegg er det kommet nye bemanningsnormer som ikke er fullt ut finansiert og bemanningsproblematikken, særlig innenfor Helse og mestring er fortsatt til stede. Det jobbes aktivt for å dempe forbruket, men konklusjonen etter 2020, 2021 og 2022 er samlet at aktivitetsnivået innenfor de store tjenesteområdene er for høyt i forhold til budsjetttrammene. Det foreslås ikke vesentlige kutt i det fremlagte strategidokumentet og begrunnelsen for dette er at kommunedirektøren ikke ønsker å presse grensene for forsvarlighet i tjenestene ytterligere. Budsjetttrammene er derfor foreslått øket både for helse og mestring og for oppvekst og kvalifisering. Dette gjøres for å korrigere rammene slik at disse er mer i tråd med det faktiske driftsnivå. Kommunedirektøren understreker at budsjettene fremdeles er svært stramme og det må påregnes tiltak for å holde rammene også i årene framover. Vi skal altså ikke ha særlig høyere regnskapstall enn i dag, men differansen mellom regnskap og budsjett skal på en mer realistisk måte si noe om de reelle avvikene mellom planlagt virksomhet og faktisk gjennomført virksomhet. Larvik kommune skal derfor fortsatt være effektiv og ligge lavt på de analysene som gjøres og som baserer seg på regnskapstall, f.eks. KOSTRA.

ØKONOMISKE KONSEKVENSER:

Rammesak

Ved behandlingen av rammesaken for 2023-2026 gjorde kommunestyret i sak 109/22 vedtak om at "Rammesaken og vedlegget legges til grunn for det videre arbeidet med strategidokument 2023–2026". Vedtaket i rammesaken, som gjelder økonomien direkte, er gjort i følgende punkter:

"Skatt og statlig rammetilskudd budsjetteres for 2023 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 2024-2026 budsjetteres det med 1 % realvekst.

Det er fortsatt et mål at kommunestyrets vedtatte økonomiske styringsmål på sikt skal nås.

Investeringsdelen av forslaget til strategidokument for 2022-2025 forlenges med fire år slik at det så lang mulig legges frem og vedtas et investeringsbudsjett for perioden 2023-2030. Dette gjøres i egen sak høsten 2022.

Rammesaken og vedlegget legges til grunn for det videre arbeidet med Strategidokument 2023-2026.”

I tråd med vedtaket i rammesaken er det lagt inn en realvekst i de frie inntektene på 1 % for årene 2024 til 2026. Dette er innenfor den veksten som har vært i kommuneopplegget de siste årene og i tråd med det som har vært lagt inn i kommunens strategidokument de siste årene.

Kommunedirektørens forslag oppfyller ikke de vedtatte økonomiske styringsmålene fullt ut. Netto driftsresultat nådde ikke de vedtatte målene gjennom vedtaket i strategidokument 2022-2025. Heller ikke i dette strategidokumentet når netto driftsresultat 1,5 % av driftsinntektene. I forslaget er netto driftsresultat - 1,5 % i 2023, 0,4 % i 2024, 0,9 % i 2025 og 0,5 % i 2026. Ut fra våre vedtatte mål og ut fra en økonomisk vurdering er kommunedirektørens vurdering at dette er et resultatnivå som vil være for svakt over tid. Kommunens finansielle styrke perioden og saldo i disposisjonsfondet vil bli redusert.

Investeringsdelen av forslaget til strategidokument er forlenget med fire år slik at det så lang mulig legges frem og vedtas et investeringsbudsjett for perioden 2023-2030. Dette er ikke gjort i egen sak høsten 2022, slik det ble vedtatt. Kommunedirektøren har på forhånd kommunisert dette til kommunestyret. Det fremlagte forslaget til strategidokument inneholder dermed både driftsdelen og investeringsdelen. Vedtakene i rammesaken er for øvrig lagt til grunn for arbeidet med Strategidokument 2023-2026.

I rammesaken ble det videre gjort en del vedtak knyttet til ulike temaer som var tatt opp i denne saken. Kommunedirektøren har nedenfor referert vedtakene nedenfor og lagt inn kommentarer til hvordan dette er løst eller hva som er status der det gjenstår arbeid.

Vedtak: Digitalisering

«Det bør vurderes om arbeidet med digitalisering kan prioriteres høyere, og om det kan utvides til å omfatte flere av kommunens tjenesteområder. De siste par års erfaringer har vist at digitale løsninger kan tas i bruk raskt, og at digital kompetanse kan utvikles på ulike måter. Mulighetene for å digitalisere kommunens tjenester, og dermed skape handlingsrom andre steder i organisasjonen, bes vurdert i strategidokumentet.»

Kommunedirektørens vurdering:

Digitaliseringsarbeidet i kommunen er i utvikling. Larvik kommune deltar aktivt i det regionale partnerskapet DigiTV og kommunedirektøren prioriterer kompetanseutvikling, felles løsninger og samarbeid for å styrke effekten av innsatsen. Kommunedirektøren ser en positiv utvikling i organisasjonens vilje og evne til å ta i bruk nye digitale tjenester. Det er imidlertid vanskelig å snu og prioritere ressurser fra nødvendige drifts- og administrative oppgaver til et systematisk arbeide med digital transformasjon i tjenestene. Det er bl.a med bakgrunn i dette at det ble foreslått, og vedtatt, at det ble etablert et omstillingsfond. Kommunedirektøren ser på digitalisering som et av flere viktige virkemiddel som bør styrkes ved hjelp av dette fondet. Det vises forøvrig til nærmere redegjørelse under “Behov for ressurser til utviklingsarbeid” i Strategidokumentet, det varsles en økt innsats på området i Strategidokumentet 2024.

Vedtak: Sykefravær

«Sykefravær er en sammensatt problemstilling. Likevel foreligger kunnskap om hva som skal til for å få fraværet ned. Denne kunnskapen må benyttes. Det skal arbeides systematisk for å få ned fraværet som totalt sett bør ned 2-3 prosentpoeng fra dagens nivå, og det er et mål at Larvik kommune aldri skal ligge over landsgjennomsnittet. Det skal synliggjøres hvor mye en nedgang i sykefraværet utgjør for kommunen.»

Kommunedirektørens vurdering:

Sykefraværet for Larvik kommune er per oktober måned på 8%, og er det laveste fraværet siden 2019 (7,9%). Sammenlignet med landsgjennomsnittet og kvartalsvis rapportering ligger Larvik kommune henholdsvis 0,2 og 1,5 prosentpoeng lavere i de to første kvartalene av 2022.

Larvik kommune ligger pr oktober 2022 0,7 prosentpoeng lavere enn i 2021. En nedgang på 2-3 prosentpoeng betyr en ytterligere nedgang i sykefraværet. Dvs at ett prosentpoeng er en reell nedgang på 1,5 %. En nedgang på 3 prosentpoeng innebærer en reell nedgang på 34,5 %.

Det jobbes kunnskapsbasert og systematisk med sykefraværet gjennom lederstøtte, i samarbeid med NAV Arbeidslivssenter, NAV lokalt og ikke minst gjennom de lokale HMS-utvalgene. Likevel er forventningen om en nedgang i fraværet på 2-3 prosentpoeng en krevende målsetting som det må jobbes med over tid. Det vises til orienteringer og saker i Administrasjonsutvalget gjennom året, og arbeidet med ny arbeidsgiverpolitikk.

Vedtak: Aktivitetsplikt for mottakere av sosialstønad

«Stortinget innførte i 2017 aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. Likevel er det stor variasjon blant kommuner når det gjelder effekt. Antall unge som mottar sosialstønad i Larvik kommune er for høyt. Det er uheldig at unge mennesker er passive mottakere. Kommunen må kommunisere at vi trenger hver eneste en, og det forventes at det arbeides enda mer målrettet med aktivitetsplikt.»

Kommunedirektørens vurdering:

Ungdom under 30 år som søker om økonomisk sosialhjelp blir alle vurdert opp mot aktivitetsplikten. Den enkelte ungdom blir fulgt opp av egne veiledere med mål om kvalifisering mot arbeid eller utdanning. Den enkelte følges opp også med hensikt at aktivitetsplikten vedlikeholdes, fokuset holdes oppe og konsekvens vurderes. Avslutningsårsakene på aktivitetsplikt er overgang til deltids/ fulltidsjobb, ordinær utdanning videregående/ høyskole eller til andre rettmessige statlige ytelser gitt den enkeltes situasjon. Der hvor det vurderes unntak av aktivitetsplikt så er hovedgrunnene; supplerende sosialhjelp, omsorgsoppgaver, ordinært skoleløp og helsemessige årsaker. Vurdering, iverksettelse og oppfølging av ungdom hvor aktivitetsplikt skal vurderes er godt innarbeidet og jobbes systematisk med i egen avdeling for ungdom i Nav.

Vedtak: Fra leie til eie

«Forslag til hvordan kommunen kan benytte Husbankens virkemidler enda bedre, med særlig fokus på barnefamilier, legges inn i strategidokumentet. Her kan det hentes inspirasjon fra f.eks. Kragerø kommune. Det at flere av kommunens innbyggere kan få muligheten til å eie egen bolig, vil innebære positive konsekvenser for den enkelte, og kan også bety positive økonomiske effekter for kommunen.»

Kommunedirektørens vurdering:

Boligplanen til Larvik kommune nå er under rullering. Boligplan 2015 - 2020 danner grunnlaget for den nye planen. Et av satsningsområdene er at flere skal kunne eie egen bolig. Larvik kommune jobber aktivt for å bidra til at flest mulig skal komme i posisjon for å eie egen bolig. I den sammenheng er startlån et viktig virkemiddel, og Larvik kommune tar hvert år opp maksimalt lånebeløp fra Husbanken. I 2021 videreformidlet kommunen totalt ca. kr. 170 400 000,- i startlån til ulike målgrupper.

I Boligplan 2015-2020 er det et mål at beboere som trives i boligen de leier, og som har forutsetninger for å klare økonomiske forpliktelser ved kjøp, skal få anledning til å kjøpe boligen de bor i dersom det er ønskelig og mulig. Det er fortsatt et mål å vurdere slike løsninger. Først og fremst som et ledd i "leie til eie", men også for å få satt kommunale boliger i omløp. Det kan bidra til å avhende boliger i områder som er belastet med stor andel kommunale boliger. I tillegg kan salg bidra til finansiering av nye boliger i andre områder.

Vedtak: Prøveordning ved uføretrygd

«Per i dag er det stor mangel på arbeidskraft både i offentlig og privat sektor. Samtidig er tallet på uføretrygdde i Larvik svært høyt. Kommunedirektøren bes utrede en ordning som gjør det attraktivt for arbeidsgivere å ansette uføretrygdde som enten har restarbeidsevne eller ønsker seg tilbake til arbeidslivet. Ordningen må involvere tillitsvalgte og må inneholde en fordel både for arbeidstaker- og giver.»

Kommunedirektørens vurdering:

Personer som mottar uføretrygd og som tar kontakt med NAV for å få hjelp til å komme helt eller delvis i arbeid, har rett til å få vurdert sitt behov for bistand og vurdert hvilke tiltak som kan være aktuelle for dem (uavhengig av alder). Dette betyr at de har rett til oppfølging og at arbeidsrettede tiltak skal vurderes dersom det er nødvendige og hensiktsmessige. Arbeidsrettede tiltak vil her kunne være direkte ut hos arbeidsgivere. Nav Larvik har veiledere som følger opp personer som er uføretrygdde i utgangspunktet, men som ønsker å få vurdert sitt behov for bistand og oppfølging for å kunne komme helt eller delvis tilbake i arbeid.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2023 et avgrenset forsøk med arbeidsorientert uføretrygd for unge under 30 år, som ellers ville fått 100 prosent uføretrygd. Det vil etableres dialog med partene i arbeidslivet om hvordan forsøket skal avgrenses og konkret utformes. Kommunedirektøren vil følge forsøket da det kan være retningsgivende, og gi nyttig innsikt i hvordan en slik ordning eventuelt kan praktiseres.

Vedtak: Gå igjennom allerede vedtatte investeringer

«Alle vedtatte investeringer vurderes på nytt. Nødvendigheten for nye og videreførte investeringer 2023 - 2027 avklares med prioritet og forslag til endring med tid for gjennomføring presiseres og legges inn i strategidokumentet.»

Kommunedirektørens vurdering:

Det er gjort en grundig gjennomgang av alle investeringsprosjekter, både i forhold til omfang og i forhold til tidspunkt for gjennomføring. Dette har medført en god del endringer i investeringsbudsjettet sammenlignet med hva som ble vedtatt i strategidokument 2022-2025. Det er også foreslått endringer i enkeltsaker som har vært oppe til behandling så lang i 2022. Kommunedirektørens overordnede prinsipper for den gjennomgangen som har skjedd og de endringer som er gjort, har vært forsvarlighet. Forsvarligheten går i hovedsak langs to hovedlinjer; i forhold til å kunne tilby forsvarlige tjenester innenfor lovpålagte oppgaver og forsvarlighet i forhold til oppbygging av gjeld. Det siste er ivarettatt gjennom å holde låneopptaket i perioden 2023-2026 på et nivå som er innenfor vedtatt handlingsregel for oppbygging av gjeld.

Vedtak: Bruk av kommunens areal

«Bruken av kommunale areal kan fremstå som rausere enn nødvendig, denne bør også bør belastes virksomhetene etter verdi. Arealbruken i formålsbygg optimaliseres og rapporteres i 1. tertial 2023.»

Kommunedirektørens vurdering:

Bruken av areal vil inngå som en naturlig del av programmet "Bærekraft 2030". Optimalisering av arealbruken vil være en viktig del av den samlede vurderingen av struktur, organisering osv som skal gjøres i dette programmet. Utviklingen i "Bærekraft 2030" vil bli rapportert i både 1. og 2. rapportering i 2023. Det vises også til særlig omtale av "Bærekraft 2030" senere i saken.

Vedtak: Turistbidrag

«Næringer som har inntekt fra turisme i sesongen vil kunne gi bidrag til nærmiljøene som ofte tar belastningen. Man ser for seg en lokal styring og styrking av utvikling og bevaring gjennom tilførte midler. En utredning om hjemmel og praktisk gjennomføring legges frem i strategidokumentet.»

Kommunedirektørens vurdering:

Turistbidrag er ikke utredet, først og fremst fordi det per i dag ikke er innenfor kommunens handlingsrom å ilegge en særskilt skatt på næringer som har inntekt fra turisme.

Kommunedirektøren beklager at dette ikke har blitt kommunisert klart til kommunestyret i 2. rapportering. Men, det diskuteres nasjonalt om kommuner skal få anledning til å innføre turistskatt, som i så fall legges som en ekstrakostnad på f.eks overnatting eller andre reiselivstjenester, også kalt besøksbidrag. I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil «sikre lokal verdiskaping og tilrettelegging ved å gi kommuner mulighet til å innføre besøksbidrag. Det skal raskt settes i gang ett eller flere pilotprosjekter, for eksempel i Lofoten, basert på lokalt initiativ».

Larvik kommune er blant landets største camping- og hyttekommuner, med særlig konsentrasjon rundt sommersesongen. Det jobbes målrettet med reiselivsnæringen om å etablere Larvik som en helårsdestinasjon, for at reiselivet skal få et bedre næringsgrunnlag gjennom hele året.

Kommunedirektøren mener det bør utredes nøye hvilken effekt en turistskatt vil ha på den lokale reiselivsaktiviteten og kommunens attraktivitet som reiselivsdestinasjon, før man eventuelt vurderer å delta i et mulig pilotprosjekt.

Vedtak: Endring av strukturen på tjenestene i Larvik

«Hvor skal tjenestene plasseres og hvordan skal samarbeidene løses.»

Kommunedirektørens vurdering:

Det er allerede igangsatt flere strukturendringer i Helse og mestring. Hensikten er å sikre kvalitet på tjenestene, og at ansattes kompetanse brukes optimalt for å imøtekomme utviklingstrekk som utfordrer driftsorganisasjonen.

Eksempler på dette er overflytting av enkelte bolig tjenester mellom aktuelle virksomheter, geografisk endring innen hjemmetjenester og "Flere under samme tak", en samlokalisering på brukernes premisser. Det jobbes videre med dette i ny strategiplanperiode. Husbankens regler for hvor mange som kan bo sammen i omsorgsboliger setter noen begrensninger for dette arbeidet, men er i ferd med å bli endret.

Dette er eksempel på hva som må gjøres også under andre av kommunens tjenesteområder. Disse prosjektene og prosessene samles nå i programmet "Bærekraft 2030" for å sikre at også det overordnede og fagovergrepene perspektivet blir tilstrekkelig ivarettatt.

Status ved utgangen av 2022

De siste årene, med unntak av 2018, er regnskapsresultatet samlet sett blitt bedre enn forutsatt i de vedtatte Strategidokumentene. Dette har medført at oppbyggingen av tilgjengelige midler i disposisjonsfondet har skjedd raskere enn forutsatt i tidligere vedtak. Kommunen har, etter det gode resultatet i 2021, frie reserver tilgjengelig i disposisjonsfondet godt over det økonomiske styringsmålet som er satt til 5 %. Reserver av denne størrelsen kan være med på å sikre en stabil drift i kommende år og vil være en fornuftig finansieringskilde for investeringsvolum som ellers ville dratt lånefinansieringen over de vedtatte grensene i handlingsregelen.

Den frie delen av disposisjonsfondet er etter vedtatt regnskap for 2021 på nærmere 500 mill kr. I løpet av 2022 er det disponert betydelige midler fra fondet, jf bl.a. første rapportering. I løpet av perioden 2023-2026 legges det opp til en betydelig bruk av midler fra disposisjonsfondet. I 2023 brukes det over 200 mill kr fra fondet for å dekke inn et negativt netto driftsresultat på 109 mill kr og for å bidra til gjennomføring av investeringsbudsjettet. De betydelige avsetningene som er gjort i tidligere år gjør dette mulig.

Utgangspunktet for kommunedirektørens arbeid med økonomisk planlegging i Strategidokumentet er mer utfordrende for perioden 2023-2026 enn hva som har vært tilfelle tidligere år. Den internasjonale situasjonen med krig, fortsatt virkninger av pandemien og en internasjonal situasjon som gjør økonomien svært lite forutsigbar, bidrar til å vanskeliggjøre kommunedirektørens arbeid. Utviklingen i tjenestebehov, demografi og fortsatt lave skatteinntekter forsterker utfordringene.

Situasjonen for Larvik kommune er at vi allerede driver svært effektivt med økonomiske rammer pr innbygger som er blant de laveste i landet. Løsningene på utfordringene ligger derfor ikke i å foreslå kutt og dermed utfordre lovlighet og forsvarlighet langt mer enn ønskelig.

Sentrale myndigheters svar på vår virkelighetsbeskrivelse er ganske entydig; kommunene må effektivisere tjenestene ytterligere og benytte de avsatte reservene til saldering av drift i 2023. Det økonomiske opplegget i statsbudsjettene for 2023 endrer ikke vår virkelighetsbeskrivelse og gir i beste fall ikke rom for annet enn å videreføre driften om lag på nivå med året før, gitt at kommunen har reserver å trekke på.

Ved utgangen av 2022 er forbruket ikke i tråd med det vedtatte nivået i budsjettet. Dette er en situasjon som har vedvart gjennom hele pandemiperioden. Det er rapportert på dette gjentatte ganger. Hovedårsaken til dette er fortsatt den dramatiske situasjonen for landet som følge av covid-19 pandemien. Dette har medført betydelige direkte kostnader og vesentlige inntektstap for nesten alle kommuner i 2020, 2021 og 2022. Staten har dekket til dels store deler av kommunenes direkte utgifter i de to første årene. I 2022 er det mer usikkert hva staten vil dekke og konklusjonen er sagt å komme i nysalderingen av statsbudsjettet for 2022. Dette skjer endelig i desember.

Det fremlagte forslaget til strategidokument er saldert med et netto driftsresultat i 2023 på minus 2,7%, med 0,4% i 2024, med 0,9% i 2025 og med 0,5% i 2026. Målet for netto driftsresultat har tidligere blitt satt til 1,5 % fra og med 2024. Dette er et nivå som på sikt er nødvendig for å oppnå nødvendig sikkerhet, forutsigbarhet og finansiell styrke i økonomien slik at betydelige investeringsbehov, senere i perioden kan løses. Forslaget fremmes med såpass dårlige resultater fordi kommunedirektøren har vurdert viktigheten av å opprettholde tjenestetilbudet på dagens relativt lave nivå høyere enn en ytterligere prioritering av resultatgrad. De svake netto driftsresultatene er der til tross for at forslaget også inneholder forslag om eiendomsskatt fra 2023 og en oppbygging av denne frem til 2026. Et driftsresultat i denne størrelsesorden gir ikke mulighet til å ytterligere prioritere midler til egenfinansiering av investeringer. Slik det ser ut i dag må derfor kommunen finansiere viktige utbygginger i fremtiden kun innenfor rammene av handlingsregelen for låneopptak. Det fremlagte strategidokumentet overholder handlingsregelen for gjeldsoppbygging i perioden 2023 - 2026.

Kommuneloven presiserer at kommunestyret har et langsiktig ansvar for økonomisk bærekraft i kommunen. Bruk av økonomiske måltall som måler dette over tid er derfor tidligere vedtatt av kommunestyret i tråd med bestemmelsene i kommuneloven. Kommunedirektøren foreslår i dette strategidokumentet at de vedtatte styringsmålene opprettholdes med et netto driftsresultat 1,5 % fra 2024, disposisjonsfond (fri del) på minst 5 % av driftsinntektene, at kjerne gjelden ikke øker mer enn økningen i frie inntekter og at kjerne gjelden på lengre sikt skal reduseres til et nivå på maksimum 70% av kommunens frie inntekter. Målene opprettholdes med forutsetning om noe mindre ambisjonsnivå de nærmeste årene. Investeringene skal gjennomføres med en egenfinansiering på minst 15 % uansett investeringsnivå. Disse målene er innarbeidet som en del av forslaget til vedtak i Strategidokumentsaken.

I 2023 - 2026 er handlingsregelens krav om minimum 15% egenandel oppfylt gjennom bruk av disposisjonsfond. Dette kan senere bli endret til bruk av udisponert investeringsfond etter f.eks. salg av kommunale eiendommer.

Kommunedirektøren ønsker også å være tydelig på at den vanskelige situasjonen verden, landet og kommunene når er i, har klare konsekvenser. Merforbruket innenfor de største områdene i kommunen er omtalt i denne saken. Vi har også, særlig under pandemien, rapportert tydelig på at vedtatte politiske saker og -prosjekter, samt administrative prosesser, i stor grad ligger etter det som har vært timeplanen. Ved utgangen av 2022 ser kommunedirektøren at dette fortsatt er tilfellet. En rekke andre forhold har kommet til og tatt oppmerksomhet og kapasitet i organisasjonen. Dette skjer da igjen på bekostning av oppfølging av politiske vedtak og administrative prosesser. Fra statens side er det fra starten av pandemien ikke gitt merkbare lettelser i de lover, regler, forskrifter og

rapporteringskrav som kommunen er underlagt - snarere tvert imot. Kommunedirektøren vil allerede nå varsle at årsevalueringen for 2022 vil tydeliggjøre dette. Dette er noe av bakgrunnen for at det nå foreslås ganske tydelige grep knyttet til både realistisk budsjettering, kapasitet for å gjennomføre politiske vedtak og opprettholde standarden på den interne administrative standarden. Dette er også bakgrunnen for at kommunedirektøren foreslår en gjennomgang av status for oppfølging av alle Kommunestyrets vedtak og planer i perioden våren 2023. Det er viktig at Kommunestyret får god oversikt og kan påvirke prioriteringene i arbeidet.

Det vises også til vedtakspunkt 16 fra behandlingen av strategidokumentet for 2022-2025:

"16. Kommunens pensjonsordning tas opp til vurdering. Kommunedirektøren fremmer sak i 2022 om kommunens pensjonsordning og vurderer de avtalemessige, praktiske og økonomiske konsekvensene av de alternativene som foreligger."

Kommunedirektøren har ikke hatt kapasitet til å fremme denne saken i 2022. Den vi derfor ble fremmet tidlig i 2023.

"Bærekraft 2030" - bærekraftig økonomi og tjenester på lang sikt.

Ut i fra dagens svært krevende situasjon med lave inntekter, høy gjeld og at vi i 2022 ikke oppfyller de vedtatte økonomiske styringsmålene, blir det nå helt avgjørende at vi fokuserer på utvikling av tjenestene. Det foreslås derfor etablering av et omstillingsprogram "Bærekraft 2030" som skal bidra til at vi klarer å levere forsvarlige lovpålagte tjenester fremover.

Programmet "Bærekraft 2030" vil ha et spesielt ansvar for å sikre at de ulike overordnede omstillingsprosesser som iverksettes fremover har en "rød tråd", slik at vi ikke får suboptimaliseringer, men en samlet økt effekt for Larvik kommune som helhet. Dette betyr i praksis blant annet at tjenesteområdenes tiltak og investeringer fremover, må være koordinert med programmet.

Et slikt omstillingsprogram vil fordre at det avsettes dedikerte ressurser. Programmet organiseres tverrfaglig, tiltakene og prosjektene må initieres og av og drives i tjenestene. Arbeidet vil koordineres og ledes fra kommunedirektøren. Vi må blant annet se på arealbruk, struktur i tjenestene, hvordan vi er organisert, hvilken teknologi vi kan nyttiggjøre bedre og hvordan dette kan forenkle og effektivisere arbeidsprosessene våre.

I forbindelse med disponeringen av 2021-resultatet ble det avsatt midler til et omstillingsfond. "Omstillingsfondet" må brukes som et aktivt virkemiddel til finansiering av programmet "Bærekraft 2030" og frikjøp av dedikerte ressurser. I tillegg til bruk av "Omstillingsfondet" blir det sentralt at ulike former for statlige tilskudd og andre finansieringsformer nyttiggjøres maksimalt. Det er et mål at kapitalen i fondet skal bevares gjennom perioden. Dette kan skje gjennom å tilbakeføre påviste gevinster til fondet i et omfang som er nok til å opprettholde den opprinnelige størrelsen.

"Bærekraft 2030" vil også komme til å inneholde utredninger som ikke bare går på organiseringen av kommunale tjenester i egen organisasjon. Det vil også være naturlig å gjøre en vurdering av kommunens tjenesteproduksjon i ulike interkommunale selskaper, tjenesteproduksjon i kommunale foretak og eventuelle alternativer for andre kommunale selskapsengasjementer, for eksempel eierinteresser i aksjeselskaper osv.

Kommunedirektøren vil presisere at dette programmet ikke vil kunne skaffe økonomisk kapasitet nok til å kunne være en erstatning for eiendomsskatten, men må gi organisasjonen handlingsrom til å levere tjenester til flere i framtida. "Bærekraft 2030" innebærer et langsiktig arbeid knyttet til struktur, organisering, kvalitet, tjenestenivå og digitalisering m.m. Den gevinstrealiseringen som skjer som følge av tiltak her vil måtte gå til ytterligere økninger av kapasitet innenfor sentrale deler av kommunens tjenesteproduksjon. Bærekraft 2030 skal sammen med økte inntekter sikre forutsigbarhet og kapasitet til å finansiere og utvikle morgendagens løsninger.

Gebyrer og betalingssatser

Forslag til gebyrer og betalingssatser for 2023-2026 er innarbeidet som en del av strategidokumentet. I vedlegg til dokumentet er alle forslag til gebyrer og betalingssatser tatt inn. I dette oppsettet er det også vist hva tilsvarende sats er i 2022 og hva som er økningen i kroner og prosent.

Konsekvenser av verbalforslag

Kommunedirektøren har også denne gangen foreslått et eget vedtakspunkt; "Det vedtas følgende utredninger". Kommunedirektørens ønske er at de tradisjonelle verbalforslagene legges inn under dette punktet med klare vedtak som konkret sier hvordan vedtakene skal følges opp.

Kommunedirektøren vil komme tilbake i egen sak (konsekvenser av Stortingets vedtak) i første møte i 2023 med en vurdering av om det er behov for å finansiere forslagene ytterligere eller annerledes og om forslagene vil kreve ytterligere konsekvensutredning for å oppfylle kravene til å være forsvarlig utredet.

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:

Kommuneplanens samfunnsdel, vedtatt mai 2022 er kommunens viktigste styringsdokument for å innfri nasjonale forventninger til at kommunal planlegging skal baseres på FNs bærekraftsmål. Strategidokumentet er handlingsprogrammet til Kommuneplanens samfunnsdel og skal bl.a bidra til en bærekraftig utvikling av Larvikssamfunnet.

Bærekraftsmålene utløser nye behov for innovasjon og omstilling i kommunen og samfunnet. Samarbeidet på tvers av tjenesteområder, samfunnssektorer og forvaltningsnivåer er avgjørende for å oppnå en bærekraftig utvikling

Temaplaner skal beskrive nødvendig endringer og strategier som bidrar til å løse bærekraftsutfordringene innenfor sitt temaområde. Temaplanene blir derfor viktige styringsdokumenter når de er vedtatt.

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. Det vises også til omtalen av klimabudsjett i Strategidokumentet.

Kommunedirektøren vil påpeke at de tiltakene som er vedtatt og de tiltakene som foreslås i klimabudsjettet nå, til sammen ikke er tilstrekkelige til at kommunen skal kunne oppfylle det vedtatte målet om 50% reduksjon i klimagassutslippene innen 2030. I årene fremover må derfor dette arbeidet ytterligere intensiveres, også som en del av programmet «Bærekraft 2030».

KONSEKVENSER FOR BARN OG UNGE:

Strategidokumentet har betydning for gruppene barn og unge. Under den enkelte virksomhet 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 2023-2026. Kommunedirektøren fremmer ikke noen direkte forslag til alternative løsninger.

Kommunedirektøren skisserte i forbindelse med strategidokumentet for 2022-2025 konkrete alternativer. Felles for disse var at et strategidokument uten økte inntekter gjennom eiendomsskatt må salderes med tydelige kutt, strukturelle tiltak og/eller andre reduksjoner i tjenesteproduksjonen.

Forsvarligheten i tjenestene er nå, etter kommunedirektørens vurdering, på et så lavt nivå, at hvis en skulle velge å kutte i tjenestene som et alternativ til økte inntekter, vil det være overhengende muligheter for at kommunale tjenester faller under forsvarlighetsgrensen, og redusert mulighet for effektiv styring og oppfølging av kommunestyrets vedtak. Faren for at dagens problematikk knyttet til merforbruk blir forsterket vil også være økende. Kommunedirektørens forslag legger betydelig vekt på at realismen skal være ivaretatt i det strategidokumentet som vedtas. Det er derfor lagt stor vekt på dette i arbeidet med å utforme strategidokument 2023-2026.

Kommunedirektøren vurderer både en utsettelse av innføring av eiendomsskatt og et strategidokument uten eiendomsskatt i perioden 2023-2026 som vanskelig å gjennomføre og dermed tilsvarende vanskelig å foreslå. Bortfall av inntekten fra eiendomsskatt vil innebære redusert kvalitet og omfang i tjenestene, omfattende alternative strukturtiltak og betydelig svakere finansiell status. Forsvarligheten i et alternativ uten eiendomsskatt har, etter kommunedirektørens vurdering, ikke blitt god nok til at det kan anbefales.

Det kan gjennomføres innføring av eiendomsskatt i et annet tempo og med en annen profil enn hva kommunedirektøren har foreslått. Kommunestyret kan i henhold til eiendomsskatteloven § 3 velge mellom syv ulike modeller og utskrivingsalternativer for eiendomsskatt:

1. Eiendomsskatt på faste eiendommer i hele kommunen
2. Eiendomsskatt på faste eiendommer innenfor et klart avgrenset område som helt eller delvis er utbygd på byvis eller der slik utbygging er i gang
3. Eiendomsskatt kun på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum
4. Eiendomsskatt kun på næringseiendom, kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum
5. Eiendomsskatt på eiendommer både under punkt 2 og 3
6. Eiendomsskatt på eiendommer både under punkt 2 og 4
7. Eiendomsskatt på faste eiendommer i hele kommunen, unntatt næringseiendom, kraftanlegg, vindkraft, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum.

En innføring i et annet tempo enn hva kommunedirektøren foreslår er også mulig. En promille eiendomsskatt tilsvarer 39,5 mill kr og et bunnfradrag på 500 000 kr tilsvarer i kommunedirektørens forslag ca 12 mill kr i tapte inntekter. Eiendomsskatten kan innføres med lavere sats enn en promille og det er ingen grenser for bunnfradraget, mange kommuner har ikke bunnfradrag i det hele tatt, mens Oslo har 4 mill kr i bunnfradrag for boliger og hytter.

VURDERINGER OG KONSEKVENSER:

Innledning

Kommunene er den viktigste produsenten av velferd og tjenester for innbyggerne i landet. Dette har blitt svært tydelig gjennom de siste årene med pandemi. Kommunesektoren står derfor for en betydelig del av den offentlige økonomien i landet. Kommunenes andel av totaløkonomien har vokst i takt med økte krav til alle tjenestene kommunen leverer, en økt andel av de offentlige tjenestene totalt sett og utvidet omfang av de tjenestene kommunen produserer. Derfor har også økonomien som går til kommunesektoren vokst hvert år. Signalene fra Storting og regjering var tydelige i fjor og de er tydelige i år; veksten i kommunenes andel av økonomien kan ikke fortsette. Kommunene henvises derfor i større og større grad til effektivisering, sentralisering og nye arbeidsmåter for å kunne ta opp i seg økte behov og utvidede rettigheter hos innbyggerne. I år peker dessuten statsbudsjettet direkte på kommunenes avsatte reserver som kilde til finansiering av ordinær drift i perioden 2023-2026. Det er også tydelig fra sentrale myndigheter at innbyggernes rettigheter og krav på tjenester ikke reduseres i takt med at økonomien strammes inn. Det kuttes i kommunenes økonomiske rammer, men presiseres at det, med hjemmel i gjeldende lovverk, ikke skal gå ut over innbyggerne. Kommunedirektørens konklusjon er derfor svært klar; presset på kommunene øker, uten at de økonomiske ressursene økes i samme takt.

Dette stiller økende krav til oss om å takle usikkerhet og risiko på en annen måte enn bare å etterlyse økte ressurser. Larvik kommune må forberede seg på å levere mer for mindre. Denne situasjonen har blitt vesentlig skjerpet det siste året gjennom at også Larvik kommune rammes direkte av store internasjonale kriser. Å levere mer for mindre i en tid som preges av usikkerhet og økte kostnader kan bare gjøres ved at vi jobber annerledes, effektiviserer, administrerer og strukturerer tjenestene våre optimalt. Dette arbeidet samler og strukturerer vi i dette strategidokumentet i programmet "Bærekraft 2030". tillegg foreligger det en mulighet til å øke inntektene vesentlig, gjennom innføring av eiendomsskatt. Dette er også foreslått i dette strategidokumentet. Selv med et vedtak om innføring av eiendomsskatt er det ikke tvil om at aktivitetene i programmet "Bærekraft 2030" må strekkes langt. Innføring av eiendomsskatt er ikke nok når vi ser utover 2026, og 2026 er ikke langt unna. Det er et dilemma at vi i en slik situasjon gjennom årene reelt sett har redusert midlene til innovasjons- og utviklingsarbeid og jobber for lite med utvikling av effektive fellesrutiner som frigjør fagkapasitet i tjenesteproduksjonen. Dette er fulgt opp i årets forslag til strategidokument hvor også kapasiteten innenfor disse områdene foreslås økt.

De viktigste ressursene kommunen selv rår over i dette arbeidet er våre ansatte med den betydelige kompetansen disse har og de pengene vi faktisk har til disposisjon hvert år. Det er et ledelsesansvar, for både politisk- og administrativ ledelse, å skape en organisasjon og en kultur der de beste ønsker å jobbe og der alle ansatte får anledning til å utvikle seg faglig i takt med de kravene som stilles. På samme måte er det et klart ansvar for politisk- og administrativ ledelse at vi behandler de midlene vi har til rådighet med ansvarlighet, ut fra kunnskap og analyse og at vi har en klar prioritering som gir retning for hva vi som kommune skal engasjere oss i.

Det er pr i dag fortsatt usikkerhet rundt hvordan 2022 skal komme ut resultatmessig. Driften i 2022 blir gjennomført med merutgifter innenfor flere tjenestesteder, jf 1. og 2. rapportering. De økonomiske konsekvensene knyttet til pandemi-kostnader vil bli kompensert fra statens side før årsskiftet. I hvilken grad kompensasjonen kommer, er uklart, trolig blir kompensasjonen lavere enn hva som har vært kommunens faktiske kostnader i 2022. Merforbruk, endelige nivå på statlig kompensasjon, tap i Primæroppgavefondet og endelig virkning som følge av renteoppgang og økt strømpris vil påvirke 2022-nivået negativt. Nivået på skatt og rammetilskudd ligger det pr i dag an til merinntekter i forhold til budsjettet, men det er fortsatt en betydelig usikkerhet her knyttet til årets to siste måneder. Samlet sett kan derfor ikke kommunedirektøren gjøre noe anslag for resultat 2022 på nåværende tidspunkt. Trolig vil det endelige resultatet ligge i nærheten av det opprinnelige budsjettet, et negativt netto driftsresultat på ca 10 mill kr. Kompensasjonsnivået for covid-19 i 2022, endelig resultat i Primæroppgavefondet og det endelige nivået på skatt og rammetilskudd, vil bestemme hva det endelige resultatet i 2022 blir.

Det er også i 2023 utarbeidet et omfattende analysedokument som er basert på endelige KOSTRA-tall for 2021 og ulike fagstatistikker innenfor helse, skole og bemanning. Analysen er lagt ut på kommunens hjemmeside.

Analysen viser fortsatt at de mest omfattende utfordringene vi i dag står overfor og som vil øke i årene fremover, finnes innenfor Helse og mestring. Denne delen av kommunens tjenestetilbud vil måtte ha en større og større del av både oppmerksomhet og ressurser i årene fremover. Larvik kommune har også en sterkere økning i disse aldersgruppene enn landsgjennomsnittet, og det synliggjøres i kommunens samlede kostnadsbehov. Det vises til «Grønn bok- beregningsteknisk dokumentasjon» (vedlegg til statsbudsjettet for 2023) for ytterligere detaljer.

Det har ikke vært mulig å oppnå et netto driftsresultat i tråd med kommunestyrets tidligere vedtak om 1,5 % i 2024, noe kommunedirektøren også faglig sett mener er nødvendig. Årsakene til dette er todelte. For det første er det underliggende strategidokumentvedtaket fra 2021 betydelig svakere enn hva kommunedirektøren foreslo. Dette betyr at avstanden opp til et netto driftsresultat har blitt betydelig lenger. For det andre har utviklingen siden høsten 2021 vært dramatisk i forhold til et utgiftsbehov som bare opprettholder det vedtatte aktivitetsnivået. Situasjonen har utviklet seg så dramatisk at det ikke har vært tilstrekkelig med redusert krav til netto driftsresultat og de kuttene som kommunedirektøren har funnet forsvarlige å foreslå. Økte inntekter har også vært nødvendig og det har i år betydd en tydelig anbefaling om innføring av eiendomsskatt.

Et nivå på netto driftsresultat på 1,5 % i 2024 er etter kommunedirektørens vurdering et nivå som over tid er nødvendig for å oppnå nødvendig sikkerhet, forutsigbarhet og finansiell styrke i økonomien. Bare på denne måten kan de ny og omfattende investeringsbehovene vi vet kommer senere i perioden løses. Alternativt vil svake resultater i perioden redusere kommunens mulighet til å finansiere viktige utbygginger. Alternativt kan disse viktige investeringene finansieres gjennom økte låneopptak, utover de grensene som handlingsregelen setter. Dette er sterkt å fraråde fordi ytterligere låneopptak også innebærer at vi bevisst velger å overlate både krevende beslutninger om organisering og struktur, samt de økonomiske konsekvensene med økt rente- og avdragsbelastning, til neste generasjon.

Profil og prioriteringer – drift

Profilen i driftsbudsjettet for 2023-2026 kan oppsummeres slik:

Kommunen har fått nye utfordringer og nye og utvidede oppgaver innenfor en rekke områder. Det er derfor helt avgjørende at de interne funksjonene også styrkes. Kapasiteten på informasjonssikkerhet, samfunnssikkerhet, beredskap, juridisk bistand og økonomi styrkes i perioden, arbeidet med å sikre (ordne, katalogisere og avlevere) arkiv prioriteres over en 3 års periode, nødvendig budsjetttramme til kontingenter for KS, FOU og OU, samt noen mindre korreksjoner av lisensavgifter korrigeres.

Helse og mestring har ikke realistiske budsjetter i forhold til aktivitetsnivå og tiltak. Hjemmetjenester, sykehjem og helsehus har betydelige merforbruk også i 2022. Det er også en økning i omfang og antall brukere som kommer med store nye behov i løpet av året. Legekrisen medfører betydelige merforbruk både i fastlegeordningen og i de kommunale institusjonene. Inflasjon rammer flere tiltak hardt, for sykehjem er det lagt inn prisjustering av innsatsvarer i forslaget. Rekrutteringsutfordringer er store for alle yrkesgrupper. Det foreslås derfor styrking i strategidokumentet for å gi noe mer realisme i budsjettene. Tjenestenivå og struktur gjennomgås for å gi mer bærekraftige tjenester på sikt, jf programmet "bærekraft 2030". Alle virksomheter og avdelinger setter inn ytterligere innsparingstiltak.

Kommunedirektøren vil sterkt beklage at det i statsbudsjettet for 2023 ikke gis bevilninger fra Husbanken til nye omsorgsboliger/sykehjem.

Oppvekst og kvalifisering prioritere kjerneoppdraget og de viktigste arenaene for barn og unge. Forslaget legger opp til å opprettholde allerede igangsatte satsinger for tidlig innsats og forebygging. I tillegg fortsetter satsingen på Våre Unge i samhandling med andre aktører både innenfor og utenfor

kommunen. Satsingen på digitalisering i skole og barnehage videreføres. Det foreslås å gjennomføre en strukturgjennomgang i skole i løpet av 2023. Tun barnehage, avdeling Hvarnes, foreslås avviklet fra 1.8.23. Newtonrommet og Pi-parken foreslås avviklet fra samme tidspunkt. Dette gjelder også helsestasjonen i Kvelde. Kommunen samordner egen lærlingeordning inn i Larvik Lærlingkontor som organisering under Larvik Læringssenter. Det er også lagt inn forslag om budsjettmessige korreksjoner slik at driftsbudsjettene kan oppfylle de statlige underfinansierte bemanningskravene som kommunen er pålagt. På denne måten heves realismen i vedtatte driftsrammer i forhold til det faktiske aktivitetsnivået.

Søskenmoderasjon SFO/barnehage

Vedtatt i sak 086/22 og i sak 122/22 med finansiering ut 2022. Søskenmoderasjonen ble innført fra 01.08.22. Videreføring vil koste 2,7 mill kr årlig. Det er ikke funnet rom til å videreføre søskenmoderasjon på tvers av SFO og barnehage fra 2023. Familier som allerede har fått innvilget moderasjon beholder dette ut våren 2023. Søskenmoderasjonen SFO/barnehage avvikles fra 01.08.23. Finansiering våren 2023 mangler.

Verdiskaping og stedsutvikling har et særskilt ansvar for å fremme og utvikle kommunens bo- og næringsattraktivitet. Vi trenger mer næringsliv og et aktivt næringsliv. Vi trenger flere innbyggere og skattebetalere. Vi trenger to levende bysentra. Det er nå satt kraft bak en tydelig byutvikling gjennom vedtatt Byutviklingsprogram for Larvik by med prioriterte prosjekter som byheis, fiskerhavn, Herregården og nytt bibliotek. Larviks posisjon og attraktivitet som regionby skal styrkes, blant annet gjennom prosjektet Larvik leverer.

I arbeidet med stedsattraktivitet for innbyggere og tilflyttere, vil Larvik bruke sin posisjon som en av landets beste kulturkommuner.

Det arbeides målrettet med å fremme innbygger-initiert lokalsamfunnsutvikling med fokus på samskaping mellom næringslivet, frivillig sektor og offentlig sektor. Inntil 7 nærmiljøutvalg i byer og prioriterte tettsteder skal gjenopprettes med et spesielt fokus på aktiviteter og møteplasser for barn og ungdom.

Innsatsen for å redusere klimagassutslippene og tilpasse oss klimaendringene blir viktig i den kommende perioden. Sammen med partnerskapsarbeidet i Bypakke Larvik og de foreslåtte tiltakene der, vil kommunen ha det nødvendige fokus og bidra til reduksjon av klimaavtrykket.

Redningsdykker beredskap i Larvik 2023.

Redningsdykkerberedskap avvikles i Larvik fra 1.april 2023. Larvik brann og redning etablerte redningsdykkerberedskap i full operativ drift fra og med oktober 2018. Årlig kostnad er 1,1 mill kr. Ved avvikling fra april er det mulig å spare inn 825 000 kr i 2023. Det totale antallet redningsdykkere er i dag 18. Alle disse er knyttet til beredskapsavdelingen, hvor de utfører andre oppgaver som brannslukking, redning i forbindelse med ulykker og mange andre oppgaver knyttet til brannvesenet sine gjøremål. Mange av oppdragene foregår utenfor Larvik kommune, inn mot Drammen, opp mot Kongsberg og ned mot Arendal.

Dersom oppdraget er et søk- og redningsoppdrag via Hovedredningssentralen, så sender Larvik brann og redning en faktura dersom oppdraget er utenfor Larvik. Dykkertilleggene for mannskapene koster fast årlig 480 000 kr (risiko, forsikring, beredskap).

Profil og prioriteringer – investeringer

Kommunedirektørens forslag følger opp handlingsregelen for gjeldsutvikling ved både å begrense nye investeringer som finansieres ved låneopptak og ved å reduserer investeringer som allerede ligger inne i gjeldende økonomiplan. Profilen i investeringsbudsjettet for 2023-2026 kan oppsummeres slik:

Interne funksjoner:

For Interne funksjoner er det særlig fokus på innkjøp av biler i tråd med kommunestyrets vedtak om at disse skal ha karbonfritt utslipp. Imidlertid vil en reduksjon fra 10 til 9 mnok/år skyve ambisjonen om 80% fossilfri bilpark noe ut tid samt. Investeringene i Bølgen for å vedlikeholde bygg og utstyr videreføres. I perioden er det også lagt inn beløp til oppgradering av tele- og datanett og digitaliseringsprosjekter. Planene om opprusting Undersbo ligger inne i fremdriftsplanen.

Helse og mestring:

På bakgrunn av endringer i forutsetningene, og oppdatert kunnskapsgrunnlag, vedtok kommunestyret nylig at ny legevakt skal lokaliseres utenfor Helsekvartalet. Av samme grunn ble det bestemt at kommunestyrets tidligere vedtak om å etablere 108 nye langtids institusjonsplasser fram mot 2030 i Helsekvartalet endres, og legges til nytt, sentrumsnært bygg. Dette er ambisiøse, langsiktige politiske prioriteringer.

Det er satt av til sammen 135 mill kr i perioden til investeringer i bygging av heldøgns omsorgsplasser. Det er i tillegg vedtatt 50 mill kr til bygging av ny legevakt. Det må påregnes ytterligere investeringsbehov, avhengig av hvor stor og hva slags utbygging som eventuelt skal gjennomføres. Fra 2023 og framover er bevilget til sammen 101,75 mill kr til å drifte de nye heldøgns omsorgsplassene.

Oppvekst og kvalifisering:

Det er lagt inn nødvendige investeringsmidler ift vedtatt IKT-strategi i Grunnskole og midler til nytt IKT-utstyr til barnehagene. Videre er det lagt inn et mindre beløp til inventar og utstyr i barnehagene.

Verdiskaping og stedsutvikling:

Det er lagt inn midler til tiltak i oppfølgingsplan KDP Larvik by med til sammen 25 mill kr i perioden 2023 - 2026. I tillegg ligger Fiskerhavn - reetablering av havnebasseng inne med 27,5 mill kr i 2024 og 10 mill kr i 2025, totalt 37,5 mill kr. Midler til ny kunstgressbane på Kaken ligger inne med 3,7 mill kr i 2025.

Eiendom og teknisk drift:

Innenfor dette tjenesteområdet skal det investeres for ca 2,5 milliarder i neste 4-års periode. Ca 1,65 milliarder er knyttet til vann- og avløpsprosjekter. De store investeringen på vann- og avløpsnett medfører kraftige gebyrøkninger for innbyggerne og hytteeierne i årene fremover. Flere store rehabiliteringsprosjekter på kommunale bygg skal gjennomføres og påbegynnes i 4-årsperioden. Strømsparende tiltak i kommunale bygg vil bli prioritert innenfor rammemidlene.

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

Kommunedirektørens samlede vurdering av forslaget

Vi preges av krig i Ukraina, transportkrise, varemangel og økning i priser og renter. Den forsterker budskapet fra Perspektivmelding vinteren 2021, om trangere økonomiske tider, økende utfordringer, upopulære løsninger og en klimapolitikk som går for sakte.

Regjeringen har i Statsbudsjettet for 2023 bekreftet dette og gitt kommunesektoren et tøft 2023, som KS oppsummerer slik: "I sum ser vi nok at forventningene til hva kommunesektoren skal løse ikke står i forhold til rammene i kommuneøkonomien."

Det gjennomføres følgende satsinger i perioden:

- Utvikling av Klimabudsjett og Inkluderingsbudsjett
- Videreutvikle budsjettstyring basert på kommunestyrets vedtatte økonomiske mål
- Etablere investeringsreglement for god styring, opprettelse, vedtak og gjennomføring av investeringsprosjekter
- Utvikle langsiktig investeringsplan. Kommunestyret har vedtatt 8 års perspektiv

- Utvikle klarere metodikk for oppfølging og rapportering av planer og strategier
- Koble Strategidokumentet og vedtatte planer sterkere til mål- og resultatstyringssystemet
- Utvikle en mer målstyrt budsjettprosess i tråd med de prioriterte bærekraftsmålene
- Utvikle gode metoder og rutiner for kost-/nytteanalyser og økonomisk gevinstrealisering
- Systematisk bruk av risiko-, sårbarhetsanalyser og evaluering

Kommunedirektøren har i strategidokumentet også pekt på at det er svakheter i forslaget. Disse er først og fremst knyttet til den manglende finansielle styrken som følge av lave netto driftsresultater i perioden. Videre er det risiko knyttet til de forutsetningene som er tatt om utvikling i rentenivået de neste årene og et mer normalisert energimarked fra 2024. Videre gir bemanning, lønnsutvikling og generell usikkerhet knyttet til rekruttering usikkerhet knyttet til tjenesteproduksjonen. Til slutt er det pekt på det verdibevarende vedlikeholdet. Her viser flere analyser at kommunen har et betydelig vedlikeholdsetterslep på sin bygningsmasse.

I tillegg til dette er det grunn til å peke på f.eks. fastlegekrisen. Dette er en krise som Larvik kommune har måttet løse gjennom egne tiltak med betydelige økonomiske konsekvenser i 2022. Ingenting av dette er kompensert i 2022 og den vanskelige situasjonen fortsetter inn i 2023. I statsbudsjettet er det lagt inn økonomiske virkemidler der Larvik kommune kommer ut med en økning i rammen tilsvarende ca en tredel av det våre lokale tiltak mot fastlegekrisen faktisk koster oss.

Nærmere om eiendomsskatt

Eiendomsskatt er en betydelig inntektskilde for de fleste kommunene i Norge. Kun et mindretall av kommunene har valgt å ikke benytte seg av denne inntektsmuligheten. Larvik kommune har i utgangspunktet frie inntekter på et nivå som plasserer kommunen blant de med lavest inntekt i landet. Kommunedirektøren har derfor valgt å fremme forslag om eiendomsskatt fra 2023. Hovedbegrunnelsen for dette er at inntektene må økes slik at kommunene kan settes i stand til å møte de utfordringene vi nå er på vei inn i, jf beskrivelsene i strategidokumentforslaget. Det er kommunedirektørens oppfatning at disse utfordringene ikke lenger vil kunne la seg løse fullt ut med nye innsparinger, effektiviseringer og nedleggelser innenfor dagens tjenestetilbud. Det ble også foreslått eiendomsskatt i strategidokumentet for 2022-2025. Dette ble ikke vedtatt.

Det er gjort beregninger (jf rapport fra BDO) som viser et brutto inntekspotensiale ved innføring av eiendomsskatt på ca 51 mill kr pr promille. Det er foreslått eiendomsskatt på alle skattbare objekter i kommunen, med unntak for næringseiendommer som foreslås holdt utenfor. Med et bunnfradrag på 500 000 kr reduseres den samlede eiendomsskatten til 39 mill kr. Dette er utgangspunkt for kommunedirektørens forslag.

Stortinget vedtok høsten 2012 endringer i måten taksering alternativt kan skje for boligeiendommer. Kommunene kan fra 2014 for boligeiendommer bruke formuesgrunnlaget ved ligningsfastsettelsen som alternativ metode for taksering. Dette vil i tilfelle kunne redusere kostnadene med å innføre eiendomsskatt betydelig. Kommunedirektøren legger opp til dette i Larvik kommune.

For øvrig taksering foreslår kommunedirektøren at det velges en sakkyndig nemd som fastsetter taksten på grunnlag av forslag fra engasjert takstfirma. Kommunedirektøren vil, dersom det vedtas eiendomsskatt for 2023, umiddelbart starte prosessen med å engasjere eksternt kompetanse for å innhente grunnlag for fastsetting av takst.

Det foreslås videre at kommunen utarbeider nærmere vedtekter til skattetakseringen og at forslag til slike vedtekter fattes av kommunestyret i første møterunde i 2023.

Klager på fastsatt takst ol blir avgjort klagenemnd som kommunestyret velger, dersom ikke kommunen (ved sakkyndig nemnd) tar klagen til følge. Det foreslås at dette valget gjennomføres i første møterunde i 2023.

Det er et betydelig arbeid som må legges til grunn ved innføring av eiendomsskatt. Størrelsen på disse kostnadene er usikre. Kommunedirektøren har lagt til grunn kostnader på 15 mill kr første år og deretter 5 mill kr i året. Kostnadene første år er i vesentlig grad knyttet til takseringsarbeidet.

Når eiendomsskatt først er innført og en går over i en driftsfase, vil det administrative arbeidet være knyttet til innkreving av eiendomsskatten, taksering av nye eiendommer, omtaksering av eksisterende eiendommer, klagesaksbehandling og ajourføring av register over eiendommer. Kommunedirektøren legger til grunn at det opprettes et eiendomsskattekontor som får ansvaret for disse oppgavene. I 2024 og videre år er det lagt inn driftsutgifter til dette med 5 mill kr hvert år.

Det første året eiendomsskatt utskrives, må takstene være fastsatt og skatten være utskrevet innen utgangen av juni måned. Dette betyr at prosessen vil være preget av tidspress i 2023. Muligheten til å fastsette eiendomsskatten ut fra det ligningsmessige formuesgrunnlaget for boligeiendommer gjør dette til den enkleste delen. Gjennomføring av taksering og selve takseringsarbeidet for øvrig vil kreve mer omfattende arbeid og en er her avhengig av å komme raskt i gang og raskt knytte til seg ekstern kompetanse.

Kommunedirektøren vil presisere at innføring av eiendomsskatt ikke vil kunne skaffe økonomisk kapasitet nok til å kunne dekke fremtidige behov innenfor sentrale deler av den kommunale tjenesteproduksjonen. Eiendomsskatten dekker behovene frem til 2026, økningene etter det vil måtte løses innenfor de eksisterende totale økonomiske rammene for kommunens drift. Programmet "Bærekraft 2030" er sentralt her og innebærer et langsiktig arbeid knyttet til struktur, organisering, kvalitet, tjenestenivå og digitalisering m.m. Den gevinstrealiseringen som skjer som følge av tiltak her vil måtte gå til ytterligere økninger av kapasitet innenfor sentrale deler av kommunens tjenesteproduksjon. Signalene fra sentrale myndigheter er klare og operasjonalisert tydelig i statsbudsjettet for 2023; det blir ikke mer penger til kommunesektoren i årene fremover.

Handlingsregel for lånegjeld

Høy vekst i kommunens lånegjeld over tid, som har vært langt høyere enn veksten i driftsinntekter og driftsresultater, er bakgrunnen til at handlingsregelen for lånegjeld ble vedtatt i sak om Strategidokumentet 2019 – 2022 (KST 293/18). Intensjonen bak den vedtatte handlingsregelen er at kommunens gjeldsgrad (netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter) skal reduseres over tid. Handlingsregelen forsøker å bidra til at dette målet nås gjennom å begrense den prosentvise veksten i kjernegjelden (netto lånegjeld fratrukket lånegjeld knyttet til VAR) til den prosentvise veksten i frie inntekter. Gjeldsveksten må derfor over tid være lavere enn veksten i inntekter for å imøtekomme handlingsregelens intensjon. Gjeldsgraden vil forbedre seg raskere dess lavere gjeldsveksten er i forhold til veksten i inntekter. Samtidig har handlingsregelen minimumskrav til egenkapitalandel på 15 % i fremtidige investeringer som kommer inn under kjernegjelden.

De tre forrige strategidokumentene tok alle høyde for de skjerpede kravene til minimumsavdrag i ny kommunelov fra 1.1.2020. I praksis betyr dette at Larvik kommune nedbetaler lånegjelden hurtigere enn tidligere. Gjennomsnittlig avdragstid i forslaget til Strategidokument 2023-2026 er igjen ca 26 år, som er iht de lovpålagte minimumsavdragene i perioden.

Kommunens netto lånegjeld har fortsatt å øke i 2022 og er forventet å øke som budsjettert for året som helhet. Det er budsjettert en stor økning i netto lånegjeld i perioden 2023- 2026, også i tråd med tidligere vedtatte investeringer og lånefinansiering, men hvor spesielt lånefinansierte investeringer knyttet til vann, avløp og renovasjon bidrar til å trekke lånegjelden kraftig opp.

Kjernegjelden er anslått til å være rundt 2,7 mrd kr ved utgangen av 2022 og budsjettert til å øke til nærmere 3,0 mrd kr mot slutten av 2026. Kommunedirektøren har også i dette strategidokumentet forsøkt å tilpasse investeringsnivået og bruk av egenfinansiering slik at gjeldsutviklingen imøtekommer handlingsregelens rammer i økonomiplanperioden. Minimumskravet til bruk av egenkapital er også innarbeidet i forslaget. Samtidig er ytterligere egenkapital brukt til å finansiere den delen av investeringsbudsjettet som ligger utenfor handlingsregelens rammer.

Kommunedirektøren foreslår derfor å bruke totalt 206 mill kr i egenkapitalfinansiering av investeringer i økonomiplanperioden. Dette bidrar til å dempe gjeldsveksten tilsvarende. I tillegg har kommunedirektøren også hensyntatt det nye økonomiske styringsmålet hvor kjernegjeldsgraden, dvs kommunens kjernegjeld i prosent av frie inntekter, over tid reduseres til 70 %, jf KST- 120/21. Dette målet er forsøkt imøtekommet ved å begrense den årlige veksten i kjernegjelden til i underkant av 2,4 %, da en slik vekst over tid kan forventes å være lavere enn veksten i de frie inntektene de kommende årene. Det vil imidlertid ta lenger tid å nå dette målet med den foreslåtte budsjetterte veksten i kjernegjelden enn hvis veksten var lavere, eksempelvis 1 %. Den budsjetterte veksten i kjernegjelden er også marginalt lavere enn den budsjetterte veksten i de frie inntektene i økonomiplanperioden.

Resultatet av disse forslagene er vist i tabellen under, som viser utviklingen i kjernegjelden og den budsjetterte veksten i frie inntekter i økonomiplanperioden.

Handlingsregel for lånegjeld	2023	2024	2025	2026	Årlig endring 2022-2026
Budsjettert årlig endring Kjernegjeld *	2,49 %	1,38 %	2,54 %	3,03 %	2,36 %
Budsjettert årlig endring Frie inntekter **	6,64 %	1,00 %	1,00 %	1,00 %	2,38 %
Handlingsregelen overholdt?	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja

* Vekst i 2023 er basert på anslått kjernegjeld pr 31.12.2022

** Vekst i 2023 er mot Opprinnelig budsjett 2022

Tabellen viser at forslaget er godt innenfor handlingsregelens rammer i 2023 og ligger noe utenfor i de andre årene, men at den gjennomsnittlige veksten i kjernegjelden er marginalt lavere enn den budsjetterte veksten i de frie inntektene for økonomiplanperioden som helhet. Forslag til investeringsbudsjett og tilhørende finansiering forventes derfor å være innenfor handlingsregelens rammer og intensjoner i økonomiplanperioden. Samtidig ivaretas målet om å gradvis redusere kjernegjeldsgraden til 70 %.

Gjenbevilgning i 2023 knyttet til investeringsprosjekter vedtatt i 2022

Kommunestyret vedtar hvert år gjenbevilgninger av prosjekter som ikke blir ferdige i tråd med opprinnelig vedtatt fremdriftsplan. I den store mengden prosjekter som hvert år skal gjennomføres er det alltid en del utsettelse. Årsakene til utsettelsene er spesifisert for hvert enkelt prosjekt i tabellen nedenfor.

Gjenbevilgning betyr i praksis at et prosjekt er forsinket og at finansiering dermed ikke er gjort. Dette gir innsparinger på rente- og avdragsutgiftene i 2022, men en tilsvarende forskyvning til 2023.

Totalt foreslås det gjenbevilgninger på kr 107 075 000 inkl mva. Det er tatt høyde for disse gjenbevilgningene i det fremlagte strategidokumentet og konsekvensene er inkludert i de samlede rente- og avdragsberegningene.

Tjenesteområde, virksomhet, prosjekt Tall i hele kr	Flytting av midler fra 2022 til 2023 Kommentarer:	
Tjenesteområde Eiendom og teknisk drift:		
Virksomhet Fellesfunksjon		
Nanset Allè 7 - Nye familieboliger	11 000 000	Prosjektet utsettes til 2023 i påvente av ferdigstilling av vei, vann og avløp i området.
Sum virksomhet Fellesfunksjon	11 000 000	
Virksomhet Prosjekt, bygg og anlegg		
Tjølling gamle rådhus - Tilpassing for utleie	8 000 000	Prosjektet er startet opp, men alt blir ikke klart for i 2023.
Sum virksomhet Prosjekt, bygg og anlegg	8 000 000	
Virksomhet Kommunalteknikk		
Kvelde avløpsrenseanlegg	56 600 000	Utsatt oppstart av bygging
Kjerringvik sør vann	1 000 000	Forsinkelser i gjennomføring
Halsegata VVA	9 800 000	Utsatt oppstart av bygging
Prosjekt skolegård, fysisk aktivitet	7 000 000	Forsinkelser i gjennomføring
Sum virksomhet Kommunalteknikk	74 400 000	
Sum Eiendom og teknisk drift	93 400 000	
Tjenesteområde Helse og mestring:		
Bil vedgruppa	800 000	Kjøp utsatt til 2023.
Styringsverktøy	500 000	Forsinket, budsjettmidler søkes overført til 2023.
Styringsverktøy for hjemmetjenesten	375 000	Forsinket, budsjettmidler søkes overført til 2023.
Nye heldøgns omsorgsplasser	12 000 000	Forsinket, det forventes stor byggeaktivitet i 2023.
Sum Helse og mestring	13 675 000	
Sum investeringer som flyttes fra 2022 til 2023		
	107 075 000	

Vedlegg:

Handlingsplan 2023-2026 LKFR

Saksutskrift - Budsjett for kontrollarbeidet 2023