



Saksbehandler: Øystein Hagerup

Kommunedirektør/rådmann: Vibeke Vikse Johnsen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
045/21	Formannskapet	31.05.2021
050/21	Kommunestyret	21.06.2021

Budsjettregulering skole og strategier for bærekraftig kommuneøkonomi

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Karmøy kommunestyre vedtar å øke budsjetttrammen for tjenesteområde skole med 4,0 mill. kroner i 2021. Inndekning skjer fra kommunes disposisjonsfond. Helårseffekt i 2022, totalt 9,6 mill. kroner, innarbeides handlingsprogram 2022-2025.
2. Karmøy kommunestyre viser til vedtak KST 57/18 *Finansielle måltall i Karmøy kommune* hvor forutsetningen som lå til grunn for vedtaket om å legge til rette for økt lånegjeldsgrad i kommunen ikke lenger anses å være til stede, og ber rådmannen fremme et revidert forslag til lånegjeldsgrad i forbindelse med Handlingsprogram 2022-2025
3. Prosjektet Infrastruktur/utvikling Kolnes (ny Eikjeveg) utsettes i minimum 3 år. Dette innarbeides i rullering av investeringsbudsjettet 2022-2031.
4. Karmøy kommunestyre ber rådmannen starte opp en gjennomgang av kommunens driftsstrukturer, innen blant annet skole, barnehager, institusjon, boliger og helse, med sikte på politisk behandling før sommeren 2022.

Formannskapet 31.05.2021:

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

FSK- 045/21 Vedtak:

1. Karmøy kommunestyre vedtar å øke budsjetttrammen for tjenesteområde skole med 4,0 mill. kroner i 2021. Inndekning skjer fra kommunes disposisjonsfond. Helårseffekt i 2022, totalt 9,6 mill. kroner, innarbeides handlingsprogram 2022-2025.
2. Karmøy kommunestyre viser til vedtak KST 57/18 *Finansielle måltall i Karmøy kommune* hvor forutsetningen som lå til grunn for vedtaket om å legge til rette for økt lånegjeldsgrad i kommunen ikke lenger anses å være til stede, og ber rådmannen

fremme et revidert forslag til lånegjeldsgrad i forbindelse med Handlingsprogram 2022-2025

3. Prosjektet Infrastruktur/utvikling Kolnes (ny Eikjeveg) utsettes i minimum 3 år. Dette innarbeides i rullering av investeringsbudsjettet 2022-2031.
4. Karmøy kommunestyre ber rådmannen starte opp en gjennomgang av kommunens driftsstrukturer, innen blant annet skole, barnehager, institusjon, boliger og helse, med sikte på politisk behandling før sommeren 2022.

Saksutredning

Innledning

Formannskapet i Karmøy kommune gjorde 19. april følgende enstemmige vedtak:

«Formannskapet ber rådmannen følge opp den økonomiske situasjonen i skolesektoren, særlig med tanke på bemanningssituasjonen og oppfyllelse av statlig Lærernorm. Formannskapet ber om sak hvor behovet for budsjettregulering vurderes så snart som mulig.»

Bakgrunn for bemanningssituasjonen i skolesektor

Fra og med skoleåret 2019-20 ble kravet til lærertetthet i skolen innskjerpet sammenliknet med tidligere. På en grunnskole skal forholdet mellom tallet på lærere og elever i ordinær undervisning i skoleåret 2019–20 maksimalt være:

- a) 15 elever per lærer på 1.–4. årstrinn
- b) 20 elever per lærer på 5.–7. årstrinn
- c) 20 elever per lærer på 8.–10. årstrinn.

Dette er 1 elev mindre per lærer på alle årstrinn enn i skoleåret 2018-2019.

For å sikre at lærertetthetsnormen blir fulgt etter innsparingene de siste årene, har sektor skole nå laget en ny ressursfordelingsmodell. Modellen tar utgangspunkt i lærertetthetsnormen og andre lovkrav som skal tilfredsstilles. Ressursene som er igjen etter at lovkravene er oppfylt, er ressurser som skolene kan/må bruke til bl.a. vedtakstimer for spesialpedagogisk undervisning. I snitt er det ca. 17 % av skolenes ressurser som er rest-potten når lovkravene er oppfylt. Dette er tilsvarende det som skolene i Karmøy bruker på spesialpedagogisk undervisning. Dette er på om lag samme nivå som landet for øvrig.

For å tilfredsstille lærertetthetsnormen har sektor skole sett behov for å omdisponere ca. 12,6 årsverk lærerstillinger fra barnetrinnet til ungdomstrinnet i den nye modellen, når tildelt budsjett skal holdes. Dette har skapt negative reaksjoner i skolene (særlig barneskolene), da det oppleves som om all fleksibilitet er tatt bort ved denne omfordelingen.

Bakgrunn for arbeidet med bærekraftig kommuneøkonomi i Karmøy kommune

Kommuneloven § 14-1 stiller som grunnleggende krav at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid. Karmøy kommunestyre har ved flere anledninger behandlet saker rundt dette.

Våren 2018 behandlet kommunestyret utfordringsnotatet «Valg for framtida – samfunnsplanlegging og økonomisk bærekraft». Konklusjonen i notatet var at en videreføring av dagens utgiftsnivå, og det investeringsnivået som det var lagt opp til, ikke var økonomisk

bærekraftig.

Dette ledet frem til at kommunestyret i juni 2018 gjorde vedtak om finansielle måltall som skulle legges til grunn for kommunens budsjettarbeid (KST 57/18). Det valgte måltallene for nivå på netto driftsresultat og størrelse på kommunens disposisjonsfond skulle sikre at kommunen ivaretok langsiktig økonomisk balanse og reserver. I tillegg ble det satt et mål for den delen av kommunens lånegjeld som vil belaste kommunekassen (*justert lånegjeldsgrad*).

Det ble i vedtaket lagt opp til en økende lånegjeldsgrad i Karmøy kommune. Dette var en avveining mellom hensynet til klare politiske ønsker om økte investeringer, og hensynet til hvor store grep det er realistisk å gjennomføre i driftsbudsjettet i møte med behovene der. Denne avveiningen stod sentralt i saken, og kommunestyret gjorde derfor følgende punkt 3 i vedtaket:

«3. Kommunestyret er innforstått med at økt lånegjeldsgrad de kommende årene må finansieres med en kombinasjon av kutt i tjenestetilbudet, økte inntekter og effektivisering av kommunal tjenesteproduksjon.»

Rådmannen har lagt disse måltallene til grunn for budsjettarbeidet og de årlige forslagene til budsjett- og økonomiplan.

Økonomiplan 2021-2024

Kommunestyret vedtok 14. desember 2020 *Handlingsprogram 2021-2024 med årsbudsjett og økonomiplan*. Økonomiplanen er vedtatt med et netto driftsresultat på 1,29 prosent i 2021 og 1,15 prosent i 2022. Dette er klart lavere enn måltallet på 1,75 prosent som kommunestyret har vedtatt, og som nasjonalt brukes som mål på økonomisk balanse i kommunene. Samtidig ble investeringsbudsjettet økt, og den justerte lånegjeldsgraden ble lagt opp til å øke fra 35,3 prosent per 2019 til 46,7 prosent per 2023, altså noe høyere enn kommunens vedtatte måltall for utvikling i lånegjeldsgraden.

I rådmannens budsjettforslag var det lagt opp til en vekst i lånegjelden i tråd med vedtaket fra 2018. For å samtidig nå målet på netto driftsresultat lå det også inne flere tiltak for å øke inntektene og redusere utgiftene. To av hovedgrepene som var foreslått fra rådmannen var økt eiendomsskatt og endringer i skolestrukturen (nedleggelse av Håvik skole). Dette med bakgrunn i 2018-vedtakets punkt 3 om at økt lånegjeldsgrad må finansieres av bl.a. økte inntekter og effektivisering av kommunal tjenesteproduksjon. Karmøy kommunestyre sa nei til begge tiltakene, i tillegg til at det ble gjort vedtak om enkelte andre utgiftsøkninger. Dette er årsaken til at vedtatt budsjett og økonomiplan har et lavere netto driftsresultat enn måltallet. Andre innsparingstiltak ligger fortsatt inne i kommunestyrets vedtak. Blant annet gjelder dette på skoleområdet, hvor formannskapet nå har bedt om en ny vurdering av å øke rammene.

For 2022 betyr det i praksis at budsjettarbeidet starter med flere utfordringer.

- I tillegg til de foreslåtte innsparingstiltakene i 2021, var det videre i økonomiplanen forutsatt nye innsparingstiltak fra 2022. For sektorene skole og omsorg utgjorde disse til sammen 12,4 mill. kroner i 2022, økende til 22,2 mill. kroner i 2024. Disse innsparingstiltakene ligger også inne i kommunestyrets vedtatte økonomiplan.
- Økonomiplanen er vedtatt med et lavere netto driftsresultat enn det som er målet for økonomisk balanse i kommunene, 1,75 prosent av driftsinntektene. For å kunne legge frem et budsjett for 2022 som er i samsvar med dette målet, må overføringer til investering og/eller netto avsetning med fond økes sammenlignet med vedtatt økonomiplan. Dette utgjør 18 mill. kroner som det må finnes inndekning for.
- I tillegg til innsparingstiltakene er Karmøy kommune i en periode med et skift i

alderssammensetningen i kommunen. Fremover forventes det færre barn i barnehage- og skolealder, mens det blir flere eldre. For å kunne finansiere de områdene med økte tjenestebehov er det viktig for kommunen å ta ned kostnadene til aldersgruppene hvor det blir færre innbyggere. I økonomiplanen er det lagt til grunn at færre barn vil gi reduserte utgifter til skole- og barnehageområdet i 2022-2024, i skole gjelder dette særlig fra 2023.

- Utviklingen så langt i 2021 viser at kommunen har økte behov på enkelte områder. Skolesektoren vil i 2021/2022 ha flere barn enn det som var forventet i befolkningsprognosen, og derav i økonomiplanen. Blant annet gjelder dette at en økt *andel* barn med barnehageplass og flere vedtak om brukerstyrt personlig assistent. Dette er områder hvor kommunen må finne inndekning dersom situasjonen vedvarer inn mot 2022.

Noe av dette inndekningsbehovet skyldes ulike forhold, som blant annet reduserte inntekter fra eiendomsskatt eller økte behov i drift. Men det skyldes også økte rente- og avdragskostnader som følge av økt lånegjeld. Dersom kommunen kan redusere låneopptaket med 100 mill. kroner, vil det normalt utgjøre om lag 5 mill. kroner i årlige kapitalkostnader, gitt 25 års nedbetalingstid og den gjennomsnittrenten som er i låneporteføljen per i dag. Denne utfordringen vil også kunne forsterkes dersom rentenivået skulle øke.

Sammenhengene i kommuneøkonomien

De økonomiske sammenhengene i kommuneøkonomien kan sammenfattes med at kommunen har et inntektsnivå, og dette kan enten brukes til driftsformål (tjenesteproduksjon) eller finansformål (renter og avdrag).

Karmøy kommune har et lavt inntektsnivå sammenlignet med gjennomsnittskommunen. Kommunen har dermed mindre ressurser til rådighet. Utgiftene til tjenesteproduksjonen har i Karmøy ikke vært tilsvarende lave. Dette har vært løst delvis gjennom lavere utgifter til administrasjon og at kommunen har hatt lavere finansutgifter. Dette skyldes blant annet at Karmøy kommune ikke har en høy lånegjeldsgrad i dag sammenlignet med andre kommuner, og at dette har bidratt til å kunne opprettholde en høyere ressursbruk i tjenestene enn det kommunens inntektsnivå ellers ville gitt rom for.

Valgene kommunen gjør rundt økonomiske disposisjoner går dermed langs følgende akser, gitt at kommunen opprettholder en langsiktig økonomisk balanse i samsvar med nasjonale og lokale mål:

- Inntektssiden styres i hovedsak av styres i hovedsak av nasjonale føringer på skatt og rammetilskudd. Kommunene kan i hovedsak påvirke inntektsnivået gjennom valg av lokal eiendomsskatt.
- Utgifter til drift av tjenesteproduksjonen styres delvis lokalt, men styres også i vesentlig grad gjennom statlige regler og krav (som bemanningsnormer) eller brukerbehov som er utenfor kommunens direkte kontroll.
- Netto utgifter til finansformål består delvis av finansinntekter (som utbytte fra Haugaland Kraft, renteinntekter og avkastning). Dette styres i noen grad av eksterne forhold som rentenivå og resultatene i Haugaland Kraft. De siste årene har kommunen hatt betydelig drahjelp fra sterke finansinntekter, men dette vil variere fra år til år, og det kan ikke legges til grunn at dette vil fortsette å øke kraftig. Blant annet legger vedtatt økonomiplan opp til at kommunen skal bruke fondsmidler for å holde lånegjeldsgraden innenfor vedtatt måltall, noe som isolert sett vil bidra til at kommunens finansinntekter blir redusert. Men netto finansutgifter påvirkes også vesentlig av investeringsnivået. Økte investeringer gir enten økte rente- og avdragsutgifter (ved lånefinansiering) eller reduserte renteinntekter/avkastning (ved finansiering fra fond).

Et ønske om økte utgifter til tjenesteproduksjon må da finansieres gjennom en kombinasjon av:

- Økte inntekter/eiendomsskatt
- Reduserte investeringer
- Alternative innsparinger i drift

Rådmannens vurdering

Rådmannen har i denne saken lagt til grunn at formannskapet har til hensikt å innstille på en tilleggsbevilgning til skolesektoren. 12,6 årsverk fra høsten 2021 vil koste 4,0 mill. kroner i 2021 og 9,6 mill. kroner fra 2022.

Spørsmålet om å tildele en økt budsjetttramme til tjenesteområde skole er etter rådmannens syn ikke et spørsmål som kan ses isolert for skole i 2021, men må ses i et større perspektiv hvor det også tas hensyn til hvordan dette skal løses innenfor de sammenhengene som styrer kommuneøkonomien over tid.

Gjeldende økonomiplan innebærer at det allerede foreligger et ytterligere inndekningsbehov for 2022-2024, slik det er beskrevet over. En økt bevilgning til skoleområdet vil da bidra til at dette inndekningsbehovet økes ytterligere. Det vil være krevende om dette økte innsparingsbehovet kun skal føre til økte innsparinger i andre tjenester. Det er derfor behov for en strategi på hvordan dette skal løses fremover.

Det klare premisset som kommunestyret tidligere har lagt til grunn har vært at økt lånegjeldsgrad ville måtte dekkes inn gjennom økte inntekter eller reduserte utgifter i tjenestene.

Med bakgrunn i erfaringene fra kommunestyrets behandling av budsjett og økonomiplan 2021-2024 og formannskapets ønske om en sak for å øke skolerammene i 2021/22, ser rådmannen behov for å stille spørsmål ved om forutsetningene for kommunestyrets vedtak om finansielle måltall, hvor en la opp til et økt gjeldsnivå som en del av de finansielle måltallene, fortsatt er til stede.

Et alternativ er da at kommunestyret opphever dette vedtaket, og ber rådmannen komme tilbake til kommunestyret med en ny vurdering av måltallet for utvikling i lånegjelden. Det vil være naturlig at denne vurderingen legges frem sammen med rådmannens forslag til handlingsprogram 2022-2025, hvor kommunens tiårige investeringsplan også skal rulleres. Forslaget vil innebære mindre rom for investeringer fremover, men samtidig et mindre inndekningsbehov i form av kutt i tjenestetilbud/lavere rammer for tjenesteproduksjonen. Investeringer som bidrar til mer effektiv økonomisk drift bør prioriteres.

For å sikre økt handlingsrom til drift allerede fra 2022 er det behov for å ta bort eller utsette noen av de store prosjektene som ligger inne nær i tid. Det foreslås at tiltaket *Infrastruktur/utvikling Kolnes* skyves ut i tid. Dette prosjekter ligger i utgangspunktet inne med en ramme på 205 mill. kroner (inkl. mva) i investeringsbudsjettet, og ytterligere 40 mill. kroner fra kommunens disposisjonsfond) i perioden 2021-2024, med hovedtyngden i 2022/23. Å ta ut dette prosjektet vil gi noe effekt allerede fra 2022, og fra 2024 kunne frigjøre om lag 10 mill. kroner i årlige kapitalkostnader, avhengig av rentenivå mm. Dette løser ikke hele det allerede vedtatte innsparingsbehovet i drift, men kan sammen med lavere investeringstrykk gi et viktig bidrag i årene fremover.

I tillegg til å ta grep som gir en lavere vekst i rente- og avdragsutgiftene, vil det være behov for å fortsette arbeidet med å frigjøre ressurser til å dekke økte behov i driften i årene fremover. Dette

gjelder særlig der det er mulig å gjennomføre uten at innholdet i tjenestetilbudet svekkes. Et eksempel er der hvor digitalisering kan gi muligheter for økonomiske gevinster. En annen mulighet er å se på om driftsstrukturene i kommunen gjøres mer effektive gjennom å organiseres annerledes eller samles i noe færre lokasjoner enn i dag. Dette er tiltak som også kan ha negative sider ved seg, for eksempel knyttet til nærheten til tjenestetilbudene. Samlet sett vil dette likevel kunne gi et bedre kvalitativt tjenestetilbud enn dersom kommunen skal finne andre innsparingstiltak i tjenesteproduksjonen innenfor dagens driftsstrukturer. Rådmannen vil derfor foreslå at det høsten 2021 settes i gang et bredt anlagt arbeid for å utrede driftsstrukturene i flere sektorer av kommunen på nytt, med sikte på å fremme en politisk sak før sommeren 2022. I en slik gjennomgang vil det være naturlig å utrede tiltak innenfor sektorer som skole, barnehage, institusjoner, boliger og på helseområdet. Målet med en slik utredning vil være å gi kommunestyret handlingsalternativer til hvordan økte behov i kommunen kan dekkes inn.

Rådmannens konklusjon

Regjeringens perspektivmelding fra 2021 påpeker at veksten i offentlige utgifter ventes å bli sterkere enn veksten i offentlige inntekter, og at vi går fra en periode med relativt stort handlingsrom i offentlige budsjetter til en betydelig strammere budsjettsituasjon. I kapittelet om strategier for bærekraftige offentlige finanser pekes det på at fremover må vedtatte planer, nye satsinger og uforutsette utgifter i stadig større grad dekkes inn gjennom omprioriteringer og reduksjon i andre utgifter.

I kommuneøkonomien betyr det at vi må forvente å løse de lokale utfordringene innenfor de økonomiske virkemidlene kommunen kan kontrollere. Sentralt i dette er balansen mellom nye investeringer og ivareta behovene til løpende driftsutgifter.

Å styrke driftsbudsjettene til skolesektoren vil ha positive virkninger for skoledriften. Samtidig er kommunen i en posisjon hvor det ligger nye innsparingsbehov fremover, og det må derfor gjøres noen valg på hvordan dette skal håndteres.

Kommunens gjeldende budsjett og økonomiplan er et resultat av statlige føringer og politiske prioriteringer gjennom mange år. Endringer i dette vil dermed ofte ha den konsekvensen at det berører områder, tiltak og prosjekter som har vært ønsket og prioritert i kommunen. I det videre arbeidet med budsjett og økonomiplan er det ønskelig at kommunestyret gir noen signaler om retningen i prioriteringene fremover.

Rådmannen forslag til konklusjon er at kommunestyret opphever dagens vedtatte strategi om å legge til rette for økt lånegjeld, finansiert gjennom blant annet kutt i tjenestetilbud. Lavere investeringer og en strategi om å se på muligheter til å effektivisere driftsstrukturene vil da være hovedgrep for å kunne håndtere den foreslåtte økningen i skolebudsjettet nå og potensielt begrense omfanget av innsparingstiltakene som per i dag er utgangspunktet i vedtatt økonomiplan.