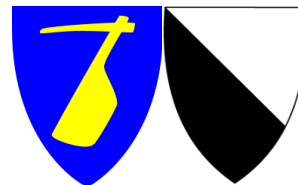


Arkiv: 240-8174/2018  
Dato: 14.06.2018  
Saksbehandler: Emil Raaen



## SAKSFRAMLEGG

| Saksnr | Utvalg                                  | Møtedato |
|--------|-----------------------------------------|----------|
|        | Fellesnemnda - Ørland og Bjugn kommuner |          |

### FELLESNEMNDAS UTTAELSE OM ØKONOMIPLAN 2019 - 2022 I ØRLAND OG BJUGN KOMMUNER

#### Prosjektleders innstilling

1. Forutsetninger og krav til økonomiplanene for 2019-2022 må samordnes slik at disse planene danner grunnlag for arbeidet med en felles økonomiplan for 2020-2023.
2. Økonomiplanene utarbeides på bakgrunn av likelydende forutsetninger
3. Disposisjonsfondets størrelse skal være minst tilsvarende som ved utløpet av 2017 pluss mindreforbruket i 2017. Det bør i tillegg innarbeides avsetninger i det enkelte år.
4. Låneopptak:
  - a. Begge kommunene kan for budsjett 2019 vedta låneopptak i hht budsjettert årlig avdrag på lån
  - b. Låneopptak ut over dette bør legges frem og diskuteres i fellesnemnda
  - c. Vedtak om nye låneopptak ut over opprinnelig budsjett skal fra og med andre halvår 2018 legges frem for fellesnemnda før vedtak i den enkelte kommune.
  - d. I tillegg til dette kan det tas opp lån til:
    - i. Startlån
    - ii. VAR-sektoren
5. Det skal legges opp til at en åpenhet om økonomi i begge kommuner, og at gjensidig forståelse av likheter og ulikheter danner grunnlaget for arbeidet med felles økonomiplan for 2020 – 2023. Kommunene skal orientere fellesnemnda fremover om økonomisk status ifm tertialrapporter.
6. Det må lages en egen utredning om den sammenslåtte kommunen skal ha eiendomsskatt
7. Det skal utarbeides finansielle måltall i hht ny kommunelovs § 14 – 2c

## Sakens bakgrunn og innhold

I inndelingslovens § 26 om fellesnemndas oppgaver fremgår det av pkt 3 om fellesnemndas oppgaver med budsjett og økonomiplan:

*«Fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga eller delinga som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, er sett i verk. Nemnda skal i sin verkeperiode gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta og økonomiplanen for dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld.»*

Denne saken omhandler siste punktum i § 26.3 som sier at fellesnemnda skal gi en uttalelse til departementet om årsbudsjettet og økonomiplanen for de kommuner som skal slås sammen. Det vil si at fellesnemnda skal gi en uttalelse om budsjettet for Ørland og Bjugn for 2018 og 2019.

Fylkesmannen har i mail av 22.11.17 gitt noen føringer i forhold til Fellesnemndas uttalelse: Fylkesmannen viser til tidligere informasjon omkring kravene i inndelingsloven § 26. **En av fellesnemndens viktige oppgave er å påse en ansvarlig økonomisk inngang til den nye kommunen fra 1.1.2020.** For å sikre dette sier inndelingsloven at fellesnemnda skal gi uttalelser om budsjett og økonomiplanene til den enkelte sammenslåingskommune i årene fram til sammenslåingen. Uttalelsene skal sendes departementet (som har delegert oppgaven til Fylkesmannen).

Vi ber om at fellesnemnda f.eks. tar stilling til:

- Om enkeltkommunens driftsbudsjett/ økonomiplan (tiltak/investeringer) er i samsvar med politiske prioriteringer og innenfor det handlingsrommet den nye kommunen vil få.
- I hvilken grad er de tiltakene og de vedtatte investeringer i samsvar med de fremtidige behov i den nye kommunene.

Fylkesmannen ser det formålstjenlig at fellesnemndas sin uttalelse er kjent **før** de formelle vedtak i de enkelte kommunestyrene. Da kan enkeltkommuner ha mulighet til å gjøre eventuelle tilpasninger. Følgelig anbefales det dialog mellom fellesnemnda og enkeltkommunene i prosessen fram til vedtak.

Fylkesmannen anbefaler kommunene å samarbeide tett om økonomiplanene allerede fra 2018-2021 og i senere år. Dette ut fra:

- Kravet om realisme og bærekraft som er stilt i kommuneloven
- synliggjøring av mulige samordningsgevinster
- rigging av ny organisasjon
- samordning av øvrige styringsdokumenter (plansiden).

Gjennom denne dialogen vil fellesnemnda tidlig kunne være i stand til å lage «et skyggebudsjett» for den nye kommunen. Fellesnemnda vil således være godt forberedt når nemnden høsten 2019 skal utarbeide sitt fremlegg til budsjett for perioden 2020 -2023 (jf. inndelingslovens § 26).

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er omforent om dette oppdraget til fellesnemndene.

Vedtak om sammenslåing mellom Ørland og Bjugn kommuner ble vedtatt 08.06.17, og første møte i fellesnemnda ble avholdt den 15.09.2017.

Sammenslåing av Ørland og Bjugn er ikke et resultat av frivillig sammenslåing, og både arbeidsutvalget og fellesnemda var under etablering høsten 2017. Dette medførte at begge kommunene utarbeidet sine egne budsjetter for 2018, hver for seg i tråd med tidligere politiske føringer og utfordringsbilde i den enkelte kommune. Fellesnemda har derfor for budsjett 2018 gitt kun en mere generell uttalelse om budsjettene i de to kommunene.

I forbindelse med økonomiplan for 2019-2022 og budsjett for 2019 bør fellesnemda i langt større grad sørge for at det foregår en samordning av budsjettprosessene i de to kommunene, og at det legges noen felles kriterier til grunn for budsjettarbeidet. Dette arbeidet vil legge grunnlaget for ett budsjett i 2020.

### **Administrasjonens vurdering**

Som et første ledd i en slik samordning av økonomien i de to kommunene har fellesnemda i møte den 24. mai fått presentert utvalgte KOSTRA-tall basert på foreløpig regnskap for 2017 og tidligere regnskapsår. Det er utarbeidet en egen rapport som er sendt ut til fellesnemdas medlemmer.

Regnskapsanalysen som er utført av KS-konsulent viser følgende hovedpunkter:

- To lavinntektskommuner
  - Både Ørland og Bjugn er i utgangspunktet skattesvake kommuner med små inntekter ut over rammetilskudd.
  - Bjugn kommer bedre ut p.g.a eiendomsskatten. Om lag 2/3 kommer fra bolig/fritidsbolig, er benyttet til dekning av akkumulert merforbruk og faller bort fra og med 2019
- Høy gjeld
  - Begge kommuner har høy netto lånegjeld målt i forhold til omsetning
  - Dersom alle vedtatte låneopptak i perioden (Budsjett 2018 og vedtatt øk.plan 2019) tas opp, vil Nye Ørland kommune være en av de kommunene i landet som har høyest gjeld.
  - Dette er også en faktor som er beskrevet i kommunebarometeret
  - Rentenivået har de siste årene vært lavt, og det må forventes en renteøkning på 1-2 % i økonomiplanperioden.
- Netto driftsresultat
  - Begge kommuner har over tid hatt et lavt netto driftsresultat
  - Begge kommuner har i 2016 og 2017 hatt netto driftsresultat over anbefalt minimumsresultat på 1,8 %. (Dette begrunnes med at økt skatteinngang og lave renter at gitt gode resultater i kommunenorge i disse to årene.)
  - Bjugn har i tillegg økt sitt netto driftsresultat i de to siste årene p.g.a eiendomsskatt og for 2017 mottak av tilskudd til kommunesammenslåingen.
- Disposisjonsfond
  - Begge kommuner har historisk sett ikke avsatt vesentlige midler på disposisjonsfond.

- Men begge kommuner har i løpet av 2016 og 2017 bygget opp disposisjonsfond, slik at dette nå er til sammen på ca kr 30,0 mill.
- Det legges til grunn at kommuner bør ha ca 10% av brutto driftsinntekter på disposisjonsfond. D.v.s at Nye Ørland kommune bør ha ca kr 95,0 mill i disposisjonsfond.
- Begge kommuner driver kostnadseffektivt – men med en del forskjeller i prioritering:
  - Bjugn driver effektivt på pleie og omsorg – mens Ørland drives enda mere effektivt og er av de billigste i landet.
  - Ørland ligger over landsgjennomsnittet i kostnader på skole – mens Bjugn ligger under.
  - Både Ørland og Bjugn ligger under landsgjennomsnittet på kostnader i barnehager, men Ørland ligger høyere enn Bjugn.
  - Barnevern er unntaket hvor begge kommuner ligger over landsgjennomsnittet

#### **KS-konsulenten oppsummerer rapporten slik:**

*«Rapporten viser at det er til dels store forskjeller på mange områder når det gjelder produktivitet, prioriteringer og dekningsgrader. Rapporten viser blant annet at Ørland har lave kostnader i pleie og omsorgstjenesten, har høyere nettokostnader til grunnskole, kultur og barnevern, Bjugn utmerker seg blant lave kostnader på skole, barnehage og sosialtjenesten og høye kostnader til SFO, barnevern, næring og samferdsel.»*

*Begge kommunene har (relativt) svake driftsresultater de siste 10 årene og ingen av de har disposisjonsfond av noen størrelse. Begge kommunene har i tillegg svært høy gjeld og generelt lave driftsinntekter, så kommuneøkonomien er allerede i dag presset i begge kommuner. Når begge kommunene (men aller mest Ørland) planlegger å øke gjelden betydelig frem mot 2020, så skal man være svært oppmerksom på de utfordringene dette vil gi.*

*Realiseres alle de vedtatte investeringene i dagens to kommuner før etableringen av ny kommune - samt at de varslede renteøkningene iverksettes - så vil kommuneøkonomien i nye Ørland være ekstremt presset ved etableringstidspunktet i 2020. Veien til statlig overstyring (ROBEK) vil potensielt da kunne være svært kort.»*

#### **Fellesnemdas arbeid med økonomiplan 2019-2020 og budsjett 2019**

Regnskapsgjennomgangen viser at den nye kommunen vil få et begrenset økonomisk handlingsrom til å ta ut potensialet med en ny felles kommune. Og derfor er det allerede nå behov for å starte jobben med å gjøre nødvendige og viktige prioriteringer i fellesskap.

Det er foreslått derfor at fellesnemda allerede nå starter arbeidet mot et felles budsjett for 2020 og økonomiplan 2020 – 2024.

#### **Handlingsregler – ny kommunelov**

Ny kommunelov inneholder krav om at kommunestyret skal utarbeide finansielle måltall for kommunenes økonomi (§14-2 bokstav c). I utredningen som ligger til grunn for lovforslaget uttaler utvalget følgende:

Utvalget viser til at det har blitt vanligere at kommuner benytter finansielle måltall i sin økonomistyring.

Med finansielle måltall siktes det til politiske mål for økonomisk utvikling, eksempelvis mål for utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og driftsreserver. Måltallene må fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling

Nedenfor er det listet opp en del punkter som prosjektleder mener bør legges til grunn i arbeidet frem mot felles budsjett for 2020.

### **Forutsetninger for økonomiplanarbeidet i kommunene for 2019-2022**

Begge kommuner må i hovedsak bygge på de samme forutsetninger i økonomiplanarbeidet:

Noen forutsetninger må avklares nærmere i samarbeid mellom administrasjonene, men følgende bør være likt:

- Rentenivå i planperioden legges inn i hht kommunalbankens prognoser
- Utbytte fra Trønderenergi – settes i kroner til utbetalt utbytte for 2016 som ble utbetalt i 2017
- Utbytte Fosenkraft – settes til null
- Frie inntekter settes i hht kommuneproposisjonen / KS modell
- Det legges ikke inn lønn- og prisvekst for årene i økonomiplanen – slik at alle tallstørrelser er direkte sammenlignbare.
- Det bør avsettes til disposisjonsfond

### **Det bør videre settes følgende krav til økonomiplanen:**

- Økonomiplan bør settes opp i balanse uten bruk av disposisjonsfond til dekning av løpende driftsutgifter.
- Handlingsregel disposisjonsfond
  - o Fondet bør være på minst samme kronenivå pr 31.12.2019 – som ved utgangen av 2017 inklusiv mindreforbruk i 2017.
  - o Fra og med 2020, i en samlet økonomiplanoppstilling budsjetteres det med en avsetning på 1,8% av frie inntekter (skatt/ramme)
- Eiendomsskatt
  - o Bjugn vil få inn ca 5-6 mill i 2019
  - o Verk og bruk forsvinner som begrep og objektene (uten maskindelen) legges inn i næringsbegrepet.
  - o Det vil være en overgangsperiode på syv år og tapet vil bli kompensert fra staten
  - o Det må lages en egen utredning om den sammenslåtte kommunen skal ha eiendomsskatt

### **Vedtak om nye låneopptak før sammenslåing**

- o Ingen av kommunene bør ensidig kunne øke den nye kommunens totale langsiktige gjeldsforpliktelser ut over opprinnelig budsjett i 2018.
  - Vedtak om nye låneopptak i andre halvår i 2018 ut over opprinnelig budsjett, bør legges frem for fellesnemda før vedtak i den enkelte kommune.
  - Begge kommunene kan for budsjett 2019 vedta låneopptak i hht budsjettert årlig avdrag på lån

- Låneopptak ut over dette bør legges frem og diskuteres i fellesnemda
- I tillegg til dette kan det tas opp lån til:
  - Startlån
  - VAR-sektoren

### **Rapportering til fellesnemda**

- Det bør legges opp til at en åpenhet om økonomi i begge kommuner, og at gjensidig forståelse av likheter og ulikheter danner grunnlaget for arbeidet med felles økonomiplan for 2020 – 2024.
  - kommunene bør orientere fellesnemda fremover om økonomisk status ifm tertialrapporter.

### **Implementering av flere handlingsregler:**

I tillegg til disposisjonsfond og total lånegjeld bør det fram mot sammenslåingen iverksettes flere handlingsregler:

- likviditet
- renteeksponering
- egenfinansiering av investeringer