



Saksframlegg

Arkivsak
22/19220-1

Saksbehandler
Kathrine Bolsø

Behandles av
Formannskapet
Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Eldrerådet
Ungdomsrådet
Kommunestyret

Møtedato
22.11.2022
24.11.2022
24.11.2022
24.11.2022
13.12.2022

Tilleggsinnstilling til Handlingsprogram 2023-2026

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Handlingsprogram 2023-2026

De føringer og premisser som fremgår av kommunedirektørens forslag til Handlingsprogram 2023-2026 legges til grunn for kommunens aktiviteter og tjenesteproduksjon i planperioden, med de endringer som fremgår av tilleggsinnstillingen.

2. Driftsrammer

Driftsbudsjettet for 2023 vedtas som vist i kommunedirektørens forslag vedlegg «§ 5-4 Bevilgningsoversikter – drift (1A)», og de endringer som fremgår av tilleggsinnstillingen.

2.1 Bevilgningsoversikt tjenesteområder

Netto bevilgning per tjenesteområde vedtas som vist i kommunedirektørens forslag vedlegg «§ 5-4 Sum bevilgninger drift, netto (1B)», og de endringer som fremgår av tilleggsinnstillingen.

Kommunedirektøren gis fullmakt til å fordele midler fra overordnet ansvar, herunder statlige tilskudd og lønnsreserven, til de enkelte tjenesteområdene.

2.2 Økonomisk oversikt etter art

Driftsbudsjettet for 2022 vedtas som vist i kommunedirektørens forslag "5-6 Økonomisk oversikt etter art - drift (3)", og de endringer som fremgår av tilleggsinnstillingen.

3. Investeringsrammer

Investeringsbudsjettet for 2023 vedtas som i vist i kommunedirektørens forslag vedlegg «§ 5-5 Bevilgningsoversikter – investering (2A)» og «§ 5-5 Bevilgningsoversikter – investering (2B)», og de endringer som fremgår av tilleggsinnstillingen.

4. Skatt

Skatt på inntekt og formue for 2023 utskrives etter den maksimalsats Stortinget fastsetter.

5. Lån

For 2023 gis fullmakt til følgende låneopptak:

- a. Lån til finansiering av egne investeringer, inntil 824 mill. kroner.
- b. Startlån fra Husbanken til videre utlån, inntil 300 mill. kroner.
- c. Likviditetslån, inntil 250 mill. kroner.

Kommunedirektøren gis fullmakt til å godkjenne lånevilkår for ovennevnte lånerammer.

6. Gebyrer, avgifter og brukerbetalinger

Gebyrer, avgifter og brukerbetalinger for kommunale tjenester vedtas særskilt i egen sak som behandles samtidig med tilleggsinnstillingen.

7. Strakstiltak for strømsparing

Strakstiltak for strømsparing vedtas i henhold til beskrivelse i tilleggsinnstillingen.

8. Økt lånegaranti

Asker kommune garanterer med selvskyldnerkausjon for lån som Norges Cykleforbunds kompetansesenter AS (NCK) tar opp til bygging av velodrom.

- Garantien er stilt for KLP Banken AS
- Kausjonen gjelder for lånets hovedstol, maksimalt 165 millioner kroner, med tillegg av 10 prosent av til enhver tid gjeldende hovedstol til dekning av eventuelle påløpte renter og kostnader. Det maksimale beløpet som det

kausjonerer for er 181,5 mill. kroner som reduseres i takt med nedbetalingen på lånet.

- Kausjonsansvaret gjelder fra 1. oktober 2020 og opphører 1. oktober 2058 med tillegg av 2 år.
- Asker kommune etablerer pant i NCKs eiendom. Manglende panteetablering vil ikke ha betydning for gyldigheten av denne kausjonen overfor långiver.
- Vedtaket må godkjennes av departementet etter kommuneloven § 14-19.
- Vedtaket erstatter tidligere vedtak om lånegaranti.

1. Sammendrag og konklusjon

Kommunestyret må innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår og en rullerende økonomiplan som omfatter minst de fire neste kalenderår.

Årsbudsjettet og økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet.

Kommunedirektøren legger med dette fram sin tilleggsinnstilling til Handlingsprogram 2023-2026. Kommunedirektørens forslag til Handlingsprogram 2023-2026 og de endringer som følger av tilleggsinnstillingen, inneholder kommunedirektørens samlede forslag til Asker kommunes årsbudsjett for 2023 og økonomiplan for perioden 2023-2026.

Handlingsprogrammet utgjør kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven. Dette følger av Asker kommunes økonomireglement, vedtatt av kommunestyret 3. mars 2020.

Kommunedirektøren anbefaler at formannskapetets innstilling til Handlingsprogram 2023-2026, med alle forslag til vedtak som foreligger, offentliggjøres i samsvar med bestemmelsene i kommunelovens § 14-3 fjerde ledd. Høringsfristen settes til 8. desember 2022.

2. Bakgrunn for saken/saksopplysninger

En robust og bærekraftig kommuneøkonomi er avgjørende for å kunne opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunen.

Kommuneloven med tilhørende forskrifter regulerer behandlingen av årsbudsjettet og økonomiplanen. Kommunestyret skal innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår og en rullerende økonomiplan som omfatter minst de fire neste kalenderår. Kommunestyret vedtar selv årsbudsjettet og økonomiplanen, på grunnlag av innstilling fra formannskapet. Innstillingen, med de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn i minst 14 dager før behandlingen i kommunestyret.

Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er basert på rammebudsjetteringsprinsippet og knyttet til fastsetting av de samlede økonomiske rammer for kommunen i budsjettåret. All bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. Investeringene skal over tid ha en egenfinansiering som ivaretar kommunens økonomiske handleevne.

Kommunen skal ha en forsvarlig økonomisk politikk som gir et økonomisk handlingsrom, og samtidig er sterk nok til å tåle uforutsette hendelser. Med bakgrunn i dette har kommunestyret vedtatt økonomiske handlingsregler med konkrete måltall for følgende områder:

- Disposisjonsfond
- Netto driftsresultat
- Gjeldsgrad
- Verdibevarende vedlikehold

Handlingsprogrammet viser prioriteringer og de målene og premissene økonomiplanen bygger på. Kommunedirektøren skal påse at forutsetningene for handlingsprogrammet er forsvarlig utredet, at budsjettet er satt opp i balanse, og at det er realistisk, fullstendig og oversiktlig. Investeringene skal over tid ha en egenfinansiering som ivaretar kommunens økonomiske handleevne.

Økonomiske konsekvenser i tillegginnstillingen

Forutsetningene for forslaget til handlingsprogram som kommunedirektøren la fram for formannskapet i september er endret på flere punkter. Dette innebærer at tillegginnstillingen i år inneholder flere forslag til endringer enn normalt.

Overordnet inneholder tillegginnstillingen forslag om følgende endringer, sammenlignet med kommunedirektørens opprinnelige forslag til Handlingsprogram 2023-2026:

- Konsekvenser av regjeringens forslag til Statsbudsjett 2023, som blant annet innebærer nye/endrede oppgaver for kommunen, nytt anslag for deflator og nytt anslag for frie inntekter.
- Helårvirkning av foreslåtte budsjettjusteringer i 2. tertialrapport.
- Økonomisk effekt av politiske saker, både i drifts- og investeringsbudsjettet
- Nødvendige justeringer i driftsbudsjett, blant annet reversere forslag til nye driftstiltak, økte renteutgifter og økt krav til omstilling og effektivisering.
- Nødvendige justeringer i investeringsbudsjettet.

Sum av driftsendringene innarbeidet i tilleggsinnstillingen fører til at netto driftsresultat reduseres fra 2,2 prosent i 2023, som var fremlagt i kommunedirektørens forslag til Handlingsprogram 2023-2026, til 1,0 prosent. Handlingsregelen vil også være på rødt nivå i 2024, men i tråd med vedtatt handlingsregel fra 2025.

Utover i perioden vil de frie inntektene kunne endres mye. Dette er ikke innarbeidet i kommunedirektørens forslag til Handlingsprogram 2023-2026 eller tilleggsinnstillingen. Forslag til nytt inntektssystem for kommunene skal etter planen legges frem i kommuneproposisjonen for 2024, våren 2023. Totalt sett er det anslått at kommunen vil tape 51,1 mill. kroner på utvalgets forslag.

Sum av investeringsendringene som er innarbeidet i tilleggsinnstillingen fører til at gjeldsgraden fortsatt vil være over 100 prosent. Ved utgangen av 2023 vil den være 105 prosent for deretter å variere marginalt frem til 2026, hvor den vil være 106 prosent.

Handlingsregelen for disposisjonsfond er fortsatt over måltallet på 10 prosent i hele perioden. Dette tallet for disposisjonsfond er inklusive bufferfond og realverdifond som tilhører energifondet. Handlingsregelen for verdibevarende vedlikehold er uendret i tilleggsinnstillingen.

Statsbudsjettforslaget fra regjeringen behandles vanligvis i Finanskomiteen på Stortinget rundt månedsskriftet november/desember. Kommunedirektøren vil legge frem en sak om revidering av budsjett 2023 dersom budsjettforliket i Stortinget tilsier behov for endringer i Handlingsprogram 2023-2026 utover det som er lagt frem i tilleggsinnstillingen.

Omstilling og effektivisering

En robust og bærekraftig kommuneøkonomi er avgjørende for å kunne opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet til innbyggerne.

Kommunedirektøren mener det er nødvendig med omstilling og effektivisering for at Asker kommune skal kunne møte utfordringene og ha økonomisk bærekraft i fremtiden. Kommunedirektøren foreslår å bruke 3-4 år på denne omstillingen, for å redusere belastningen og konsekvensene av tiltak for innbyggere, brukere og organisasjonen. For 2023 er det innarbeidet en rammejustering på 30 mill. kroner

I tillegg foreslår kommunedirektøren, som en del av omstillingsprogrammet, å reversere tiltak på til sammen 15 mill. kroner knyttet til temaplaner og noen øvrige driftstiltak fra forslaget til Handlingsprogram 2023-2026.

Økonomiprognosene viser også at Asker kommune vil få et merforbruk knyttet til strømutfgifter på 45 mill. kroner i 2022. Budsjettet for 2023 er foreslått styrket i tilleggsinnstillingen. Men selv med justeringen av budsjettet i 2023 er det nødvendig med tiltak på 10 til 12 mill. kroner for å redusere strømforbruket.

Langsiktig planlegging av investeringsprosjekter er viktig for å skaffe oversikt over fremtidig handlingsrom, og for å gi oss bedre mulighet til å utvikle kommunens tjenester i takt med endringene i behov, befolkning og bosettingsmønster.

Med utgangspunkt i en prisvekst langt utover normalen, allerede høy lånegjeld og usikre tider har kommunedirektøren hatt en ny gjennomgang av hele investeringsporteføljen. Denne revideringen av porteføljen gjør at avdrags- og renteutgiftene i budsjettet kan justeres ned med ca. 15 mill. kroner.

Den samlede effekten av disse tiltakene er 70 mill. kroner.

Vann- og avløpsgebyr

Kommunestyret behandlet i sak 82/22 vann- og avløpsgebyr for 2023. I saken fremgår det at for at årsgebyrene skal dekkes inn kostnadsgrunnlaget, innebærer det en gebyrøking i 2023 på henholdsvis 30 prosent og 20 prosent for vann- og avløpsgebyret, og deretter moderate økninger mot slutten av perioden.

Etter at saken ble behandlet i september, har renteprognosene for perioden økt fra 2,6 prosent til 4,22 prosent for 2023. I tillegg er kostnadene fra selskapene (Asker og Bærum Vannverk, Glitrevannverket og VEAS) økt som følge av samme årsak. Til sammen utgjør endringen en økning på utgiftssiden på 49 mill. kroner i 2023. En balansert kostnads- og inntektsside ville derfor innebære en høy gebyrøking utover det som var i saken.

For at gebyrbyrden for husstandene ikke skal bli for stor i en tid hvor mange opplever en sterkt presset økonomi, foreslår imidlertid kommunedirektøren at innsparingskravet på området økes med 9 mill. kroner og at 40 mill. kroner skal inndeckes over kommunebudsjettet i 2023. Kommunens samlede økonomiske tilskudd for å redusere kostnadsveksten på VA-gebyrer er ca. 115 mill. kroner i perioden 2022-2023.

For den videre perioden er vannområdet budsjettert med et uinndekket underskudd i 2024 på 11 mill. kroner, før man oppnår et balansert budsjett i 2025. I 2026 budsjetteres det med fondsoppbygging. Avløpsområdet budsjetteres med balansert budsjett i 2024. Deretter med fondsoppbygging i 2025 og 2026.

Økt lånegaranti i forbindelse med bygging av velodrom

Kommunestyret behandlet i september 2022 sak 83/22 om sikring av merkostnad ved bygging av velodrom. I saken ble det fremlagt at «Velodromprosjektet (NCK AS) vil ut fra markedsvurderinger ha utfordringer med å bære økte driftskostnader som økning av lån vil gi. For å sikre kommunens verdier, herunder leiekontrakten med NCK AS, foreslår Kommunedirektøren at NCK AS tilføres likviditet på 50 mill. hvorav 15 mill. er lån fra KLP hvor Asker kommune garanterer, og lånet tilbakebetales blant annet med økt markedsbasert husleie fra Asker kommune, og Asker kommune gir et lån på 20 mill. til NCK AS som midlertidig avdragsfritt lån. Et slikt økt engasjement fra kommunens side anses som en markedsmessig nødvendig disposisjon for å sikre ferdigstillelsen av prosjektet.»

For at lånet fra KLP Banken til bygging av velodromen kan økes, er det en forutsetning fra banken at selvskyldnergarantien Asker kommune har avgitt øker så den tilsvarer det nye lånebeløpet. Før kommunen kan gi en økt lånegaranti, må det foreligge et formelt vedtak fra kommunestyret i henhold til gitte formkrav.

Selvskyldnergarantien gis under følgende forutsetninger:

- Det foreligger bindende kontrakt om salg av sidebygg
- Det foreligger bindende totalentreprisekontrakt med Veidekke AS
- Velodromen er tildelt spillemidler
- Aksjonæravtalen er undertegnet

En stor andel av lånegarantien skal sikre prosjektet nødvendig likviditet i byggefasen frem til staten gir refusjon av merverdiavgift og spillemidler.

3. Sakens relevans for de tre bærekraftsdimensjonene

Kommuneplanens mål er basert på FNs bærekraftsmål. Handlingsprogrammet er en direkte oppfølging av FNs bærekraftsmål og skal støtte opp under en utvikling som er bærekraftig i sosial, miljømessig og økonomisk forstand. Det legges også fram et eget klimabudsjett som synliggjør tiltak som direkte og indirekte vil redusere klimagassutslippene i Askersamfunnet. For øvrig vises det til selve handlingsprogrammet.

4. Tidligere behandling

Politisk årshjul ble vedtatt i kommunestyret 14.12.2021 i sak 87/21. Utarbeidelse av handlingsprogrammet følger denne fremdriftsplanen frem til vedtak i kommunestyret 13.12.

Strategiske mål og økonomiske rammer for handlingsprogrammet 2023-2026 ble vedtatt av kommunestyret 14.06.2022 i sak 61/22.

Kommunedirektørens forslag til handlingsprogram for perioden 2023-2026 ble overlevert i formannskapsmøtet 20. september 2022.

5. Kommunedirektørens vurdering

Kommunedirektøren vurderer at regjeringens styrkinger gjennom statsbudsjettet samlet sett ikke dekker kommunens økte kostnader. Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2023 og opplegg for kommuneøkonomien er svært stramt, og står ikke i forhold til de store utfordringene og oppgavene Asker kommune skal løse i årene fremover. I tillegg er vi inne i urolige tider som er preget av mye usikkerhet.

Kommunesektoren får en vekst i frie inntekter som er høyere enn varslet i kommuneproposisjonen. Dette er imidlertid ikke nok til å kompensere for den sterke prisveksten som vil fortsette inn i neste år. I Statsbudsjettet for 2023 har regjering lagt til grunn en deflator på 3,7 prosent. Dette nivået er beheftet med stor usikkerhet og risiko. KS har lagt frem et eget anslag for deflator i 2023 for kommunesektoren på minimum 6,3 prosent. Forskjellen mellom de to nivåene utgjør for Asker kommune flere 100 millioner kroner i manglende kompensasjon for forventet lønn- og prisvekst i 2023. Både Statistisk Sentralbyrå og Norges Bank vurderer at prisveksten vil bli høyere enn regjeringens anslag.

Regjeringen anslår innstrammingen til 7 mrd. kroner, noe som utgjør omkring 125 mill. kroner for Asker kommune. Anslaget for deflator som er gitt for 2023 er beheftet med stor usikkerhet.

Det er nødvendig med omstilling og effektivisering, revidering av investeringsporteføljen og strakstiltak for strømsparing for at Asker kommune skal kunne møte utfordringene og ha økonomisk bærekraft i fremtiden.

Selv med de foreslåtte endringstiltakene i budsjettet, er handlingsregelen for netto driftsresultat på rødt nivå i 2023 og 2024, men i tråd med vedtatte handlingsregler fra 2025. Gjeldsgraden vil fortsatt være over 100 prosent i hele perioden.

Et netto driftsresultat på rødt nivå vil kreve stram budsjett disiplin. Kommunedirektøren anbefaler at det kun gjøres en helhetlig budsjettrevisjon i forbindelse med fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett i juni. Eventuelle eksterne endringer innarbeides i 1. tertialrapport. Dette innebærer at det ikke legges opp til å behandle politiske økonomisaker løpende gjennom året, med noen få unntak.

Kommunedirektøren vil eventuelt vurdere ansettelsesstopp i deler av organisasjonen og etablere et omstillingsutvalg for å håndtere omstillingen på en god og ryddig måte i tråd med lov- og avtaleverk.

Kommunedirektøren vil holde formannskapet som «driftsstyre» løpende orientert om status for omstillingsprogrammet. Formannskapet har et særlig sektorovergripende ansvar for å se helhet og sammenheng i økonomi- og omstillingsarbeidet på tvers av fag- og tjenesteområder. De omstillingstiltakene som er av prinsipiell karakter og innebærer endret/ redusert tjenestetilbud eller økte gebyrer/brukerbetaling, fremmes i én felles sak til hovedutvalgene, formannskapet og kommunestyret i mars.

Hovedutvalgene vil involveres innenfor sitt ansvarsområde og bidra med råd, innspill eller høringsuttalelser.

Det må etableres en god og regelmessig styringsdialog mellom formannskapet og kommunedirektøren, og sikres en utfyllende økonomirapportering. Kommunedirektøren vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med saken om årshjulet for 2023 og drøfte innretning av dette med formannskapet.

Kommunedirektøren har gjennom forslag til Handlingsprogram 2023-2026 og tilleggsinnstillingen gitt sine anbefalinger om driftsrammer og tjenesteutvikling for fireårsperioden. Ved behandlingen av kommunedirektørens forslag og tilleggsinnstilling 13. desember, er det kommunestyrets prioriteringer og vedtak som fastsetter kommunens mål og rammer for perioden.

Lars Bjerke
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg:

Tilleggsinnstilling 2023-2026
Asker_HP 2023-2026_Samlet_PDF utgave til sakTilleggsinnstilling til
Handlingsprogram 2023-2026
Kommunedirektørens forslag til Handlingsprogram 2023-2026