

Perspektivanalysen 2022-2031

*En analyse av kommuneøkonomien til Kragerø
kommune*



Innhold

1.0 INNLEDNING	4
2.0 RAMMEVILKÅR	5
2.1 ØKONOMISKE UTSIKTER	5
2.1.1 Renteutviklingen	5
2.1.2 Kommuneproposisjonen 2022	6
2.2 KRAVENE I KOMMUNELOVEN	7
2.3 FOLK I KRAGERØ	7
2.4 KOSTRA	9
2.5 UTGIFTSNIVÅ OG RESSURSBRUK	12
3.0 DET DEMOGRAFISKE UTFORDRINGSBILDE	14
3.1 ET VAKKERT GAMLEHJEM?	14
3.2 UTVIKLING AV FOLK OVER 67 ÅR	15
3.3 UTVIKLING AV FOLK MELLOM 6-15 ÅR	16
3.4 UTVIKLING AV FOLK UNDER 5 ÅR	17
3.5 ØKONOMISKE KONSEKVENSER	18
4.0 BÆREKRAFTIG KOMMUNEØKONOMI	19
4.1 ØKONOMISKE HANDLINGSREGLER	19
4.1.1 Indeks	20
4.1.2 Resultatgrad	22
4.1.3 Fondsgrad	22
4.1.4 Gjeldsgrad	23
4.1.5 Belastningsgrad	24
4.2 GOD ØKONOMISTYRING	25
5.0 KOSTNADSUTVIKLING	26
5.1 DEMOGRAFISK KOSTNADSENDRINGER	26
5.2 DRIFTSKOSTNADER	27
6.0 INNTEKTSANALYSE	28
6.1 SKATT- OG RAMMETILSKUDD	28
6.2 ØVRIGE INNTEKTER	29
6.3 OPPSUMMERING DRIFTSINNTEKTER	30
7.0 SELVKOST	30
7.1 KLIMAUTVIKLING	31
7.2 VANN, AVLØP OG RENOVASJON (VAR)	32
7.3 PLAN OG BYGG	33
8.0 FINANS	33

8.1 FINANSINNTÆKTER.....	33
8.2 FINANSUTGIFTER.....	34
8.3 OPPSUMMERING FINANSINNTÆKTER OG FINANSUTGIFTER.....	36
9.0 PERSPEKTIVER	37
9.1 ANALYSE BÆREKRAFTIG KOMMUNEØKONOMI	38
9.2 VERKTØYKASSA.....	40
9.3 OPPSUMMERING PERSPEKTIVANALYSEN.....	41
10.0 PLANRAMMER DRIFT- OG INVESTERINGSBUDSJETTET 2022	43
VEDLEGG 1 – UTGIFTSUTJEVNING OG ENHETSKOSTNADER	47
VEDLEGG 2 – DEMOGRAFIUTFORDRINGER PLEIE OG OMSORG	47
VEDLEGG 3 – DEMOGRAFIUTFORDRINGER GRUNNSKOLE	47
VEDLEGG 4 – DEMOGRAFIUTFORDRINGER BARNEHAGER.....	47
VEDLEGG 5 – SAMMENLIGNING HANDLINGSREGLER MED ANDRE KOMMUNER	47
VEDLEGG 6 – HVA ER ROBEK?	47
VEDLEGG 7 – BEGREPSFORKLARINGER	47

Analysen er laget av:

Gunnar Sveen
Økonomisjef
Kragerø kommune

1.0 Innledning

Årsmeldingen 2020 viser at kommuneøkonomien til Kragerø kommune ikke er bærekraftig. En fremtidsanalyse av kommuneøkonomien til Kragerø kommune vurderer om det kan bli en bærekraftig kommuneøkonomi som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov. Hensikten med perspektivanalysen er å analysere de økonomiske rammebetingelsene og vurdere hva som kreves for å få en bærekraftig kommuneøkonomi. Perspektivanalysen vurderer dette i et 10 års perspektiv, slik at kommunestyret aktivt kan forholde seg til fremtidige økonomiske utfordringer. Perspektivanalysen belyser følgende:

- I denne perspektivanalysen er bærekraftig kommuneøkonomi beskrevet gjennom bruk av en egen beregnet indeks og fire handlingsregler.
- Det forutsettes en befolkningsutvikling i tråd med alternativet LHML til SSB.
- Fremtidige inntekter er grunnlaget for tjenesteproduksjon og investeringer. Spørsmålet er ikke hva det koster, men hva er det kommunen har råd til.
- Det forutsettes at eiendomsskatten opprettholdes på dagens nivå.
- Gjeldsnivået til Kragerø kommune er for høyt og det blir i lyset av en bærekraftig kommuneøkonomi vurdert et investeringsnivåer frem mot 2031 som kan gi en bærekraftig kommuneøkonomi.
- Behovet for driftstilpasninger blir vurdert i forhold til dagens driftsnivå og forventet demografisk utvikling

Alle tallene i perspektivanalysen er i 2021 kr. Det innebærer at en ikke har korrigert for framtidig lønns- og prisvekst. Det forutsettes en renteutvikling i hele analyseperioden 2022-2031 i tråd med prognosene til Norges Bank som forventer at rentene vil stige når pandemien er overstått.

I den vedtatte kommuneplanens samfunnsdel under satsingsområde kommunal tjenesteyting, er det pekt på at den kommunale økonomien er spesielt utfordrende for Kragerø. Dårlig økonomi begrenser handlingsrommet på de ulike tjenesteområdene. Målsettingen som fremkommer i kommuneplanen er at kommunen skal leverer gode tjenester basert på en sunn og bærekraftig økonomi. Denne perspektivanalysen gir en klar retning på hvordan kommuneøkonomien kan bli bærekraftig.

Tallene i en prognose er alltid usikre og mest usikre imot slutten av prognoseperioden. Den største eksterne usikkerheten er rentebanen og fremtidige skatteinntekter. Videre er det fremtidig gjeldsnivået, herunder renter og avdrag, og evne til driftstilpasninger den største interne usikkerheten. Til tross for dette vil denne perspektivanalysen etter kommunedirektøren oppfatning være et godt grunnlag for den økonomiske planleggingen i tiden fremover.

2.0 Rammevilkår

2.1 Økonomiske utsikter

2.1.1 Renteutviklingen

Norges Banks komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet vedtok å holde styringsrenten uendret på null prosent på rentemøtet 17. mars. Denne komiteen vurderer løpende utsiktene og risikobildet, og styringsrenten vil mest sannsynlig bli satt opp i løpet av andre halvår i år. I pengepolitisk rapport 2021/1 gjør Norges Bank vurderinger av styringsrenten fremover. Det kan få stor betydning for kommuner og husholdninger med høy gjeld.

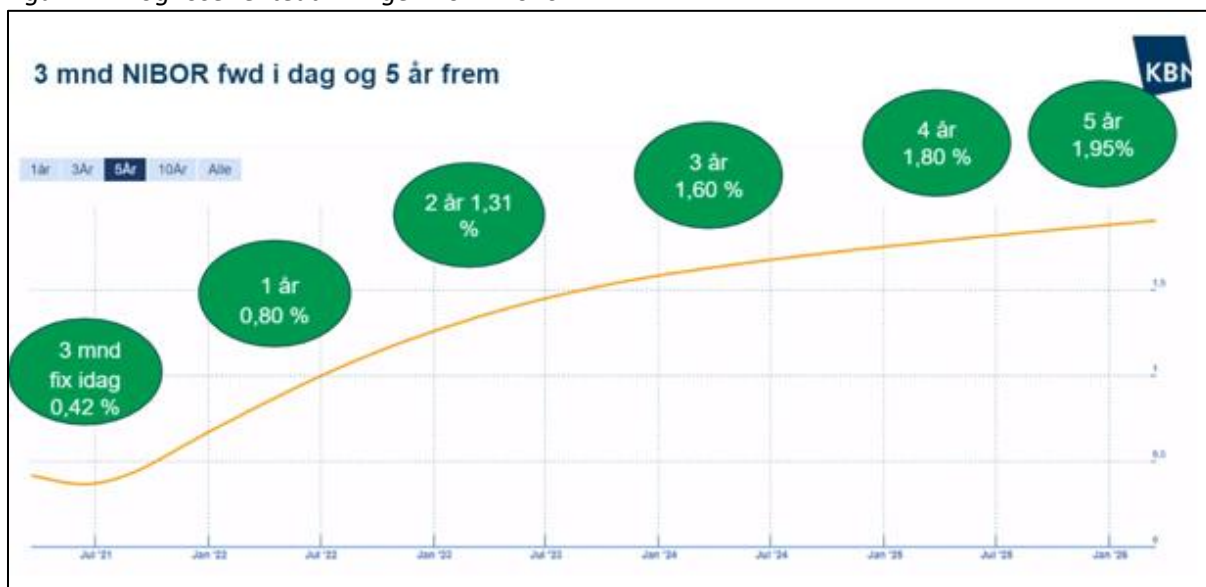
Etter at koronautbruddet bidro til en markert nedgang i fjor vår, har den økonomiske aktiviteten hos Norges handelspartnere tatt seg betydelig opp, jfr pengepolitisk rapport 2021/1. Til tross for økt smittespredning og innstramming av smitteverntiltak i mange land gjennom høsten, holdt samlet aktivitet seg oppe og var i fjerde kvartal høyere enn anslått i forrige rapport. Markedsprisingen indikerer at styringsrenteforventningene hos Norges handelspartnere har økt siden desember, men det er fortsatt forventninger om at rentene blir værende nær null en god stund fremover.

Norsk økonomi er inne i et kraftig tilbakeslag. Aktiviteten har tatt seg opp siden i fjor vår, men gjeninnhentingens bremses nå av den økte smitten og strenge smitteverntiltak. På den annen side tyder ny informasjon på at store deler av den voksne befolkningen i Norge blir vaksinert innen utgangen av sommeren. Samtidig er den økonomiske utviklingen internasjonalt bedre enn ventet. Det vil kunne gi en raskere oppgang i den økonomiske aktiviteten enn tidligere antatt. Likevel vil det trolig ta tid før sysselsettingen og arbeidsledigheten er tilbake på nivåene fra før pandemien.

Norges Banks komité for pengepolitikk vurderer at utsiktene og risikobildet samlet sett tilsier en fortsatt ekspansiv pengepolitikk. Styringsrenten ble i fjor vår satt ned til null prosent. Komiteen ser ikke for seg at styringsrenten vil bli satt ytterligere ned. Når det er klare tegn til at forholdene i økonomien normaliseres, vil det igjen være riktig å heve styringsrenten gradvis. Det er stor usikkerhet om den videre gjeninnhenting i økonomien, men det er utsikter til at aktiviteten vil nærme seg et normalt nivå tidligere enn anslått i forrige rapport. **Prognosen for styringsrenten innebærer at renten øker gradvis fra andre halvår 2021.**

På bakgrunn av analysen til Norges Bank har kommunalbanken vurdert det slik at renten vil stige jevnt med 1,5% i løpet av 5 år. Det er åpenbart knyttet usikkerhet til en slik prognose, men alle fagmiljøer er samstemte om at renten skal opp når korona pandemien er avsluttet. Etervirkningene av pandemien og hvordan dette kan påvirke rentebanen er den største usikkerhetsfaktoren.

Figur 1 – Prognose renteutviklingen 2021-2026



Denne renteutviklingen legges til grunn i beregninger av kommuneøkonomien de neste 10 år. Det legges til grunn et stabilt rentenivå fra år 5. Økt rente er ikke godt nytt for Kragerø kommune med en gjeld på over en milliard kroner. 1 prosent renteøkning kan gi opptil 10 mill. kroner i økte driftsutgifter.

2.1.2 Kommuneproposisjonen 2022

Kommuneproposisjonen varsler som vanlig om en inntektsveksten for kommende periode. Inntekstveksten i 2022 er regnet fra anslått inntektsnivå i 2021 i revidert nasjonalbudsjett 2021. Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på mellom 2,0 og 2,4 mrd. kroner i 2022. Med en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 2,0–2,4 mrd. kroner legger regjeringen opp til å gi sektoren rom for å styrke tjenestetilbudet til innbyggerne utover at økningen i sektorens demografikostnader og pensjonskostnader i 2022 blir dekket.

Midlertidige tiltak, slik som koronatiltakene, er korrigert ut av veksten. Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 1,6 og 2,0 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Regjeringen legger opp til en vekst i fylkeskommunenes frie inntekter på 0,4 mrd. kroner i 2022.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er anslått til mellom 1,7 og 2,6 mrd. kroner.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2022 på om lag 1,2 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen.

Endringer i barnevernsloven ble vedtatt ved Stortingets behandling av Prop. 73 L (2016–2017). Barnevernsreform trer i kraft 1. januar 2022. Kommunene vil som en del av reformen få økt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem og skal betale økte egenandeler. I tillegg får kommunene et mer helhetlig ansvar for oppfølging av fosterhjem, Kommunene skal kompenseres for det økte ansvaret gjennom en økning i de frie inntektene. Kragerø kommune har høye utgifter til barnevern, slik at det er en risiko for at gjeldende utgiftsnivå ikke blir kompensert selv om det er enkelte overgangsordninger i de neste 2 årene.

Vekst i kommunenes samlede inntekter avhenger av mange faktorer i tillegg til vekst i frie inntekter. Signalet om vekst i samlede inntekter kan dermed fort være utdatert når statsbudsjettet legges frem og signalet gir lite forutsigbarhet for sektoren. På vanlig måte fastsettes de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2022 ved behandlingen av statsbudsjettet for 2022. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunenes samlede inntekter.

Endret reguleringsmetode i 2021 gir økte pensjonspremier for kommunesektoren i 2021. Dette vil isolert sett bidra til en vekst i de samlede pensjonskostnadene for 2022, og denne effekten er hensyntatt i anslaget for sektorens merkostnader til pensjon i 2022. Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår en vekst i kommunesektorens samlede pensjonskostnader i størrelsesorden 600 mill. kroner i 2022, utover anslått lønnsvekst. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

I årene fremover vil handlingsrommet i statsbudsjettet bli mindre. Det blir flere eldre, noe som vil gi en vekst i utgifter til helse- og omsorgstjenester og til pensjonsutbetalinger. For kommunene vil dette bety vekst i utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, og at arbeidskraftbehovet øker innenfor sektoren. Samtidig vil det bli relativt færre i yrkesaktiv alder, noe som også betyr at veksten i skatteinntekter vil avta.

2.2 Kravene i Kommuneloven

Kommuneloven slår fast at det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for kommunens økonomi. Sentrale verktøy for dagens økonomistyring er økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Det er i tillegg et lovfestet krav om at alle kommuner skal ha et økonomiregelvek og bruke finansielle måltall i økonomistyringen. Med finansielle måltall siktes det til politisk vedtatte målsetninger for kommunens økonomiske utvikling. Den enkelte kommune må selv velge måltall og vurdere hvilket nivå disse bør ligge på. Kragerø kommune har vedtatt måltall som skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling. Slike måltall kan revurderes dersom rammebetingelsene endres eller at kommunestyret ønsker å endre de økonomiske ambisjonene til kommuneøkonomien.

I oppdateringen av kommuneloven er kravene til økonomisk styring blitt strammet inn. Kommunenes ansvar for å ivareta egen økonomi og handlingsrom på lang sikt tydeliggjøres, blant annet ved at det innføres overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen som skal sikre:

- At det er kommunens eget ansvar å ha en langsiktig økonomiforvaltning
- Samordnede og realistiske planer for egen økonomi og for lokalsamfunnets utvikling
- Forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning

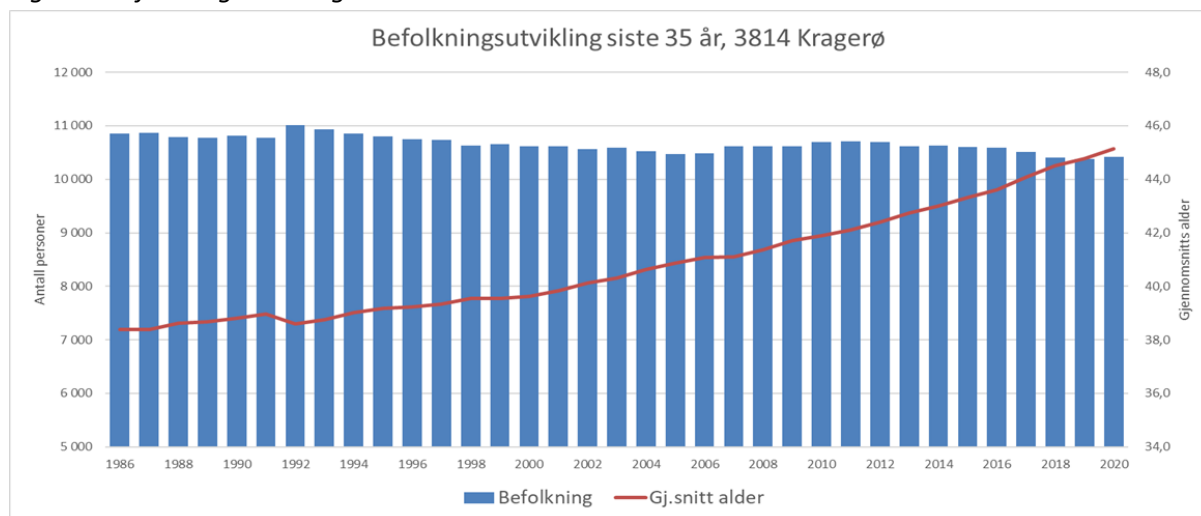
Perspektivanalysen skal ivareta kommunenes informasjonsbehov for langsiktig økonomiforvaltning, samt at nytt økonomi- og finansreglement ble vedtatt i 2020. Kragerø kommune oppfyller nye krav til økonomisk styring som kommer i ny kommunelov.

2.3 Folk i Kragerø

Befolkningen i Kragerø kommune teller 10416 personer ved utgangen av 2020. Fra 2019 til 2020 var det en økning på 36 personer. Gjennomsnittsalderen i 1996 var 39,0 år og 45,1 år i 2020, hvor økning

var 0,4 år fra 2019 til 2020. Sett i forhold til en periode over 35 år er befolkningen blitt redusert med 454 personer, befolkningssammensetningen endres og gjennomsnittsalderen øker jevnt.

Figur 2- Befolkningsutvikling 1986-2020



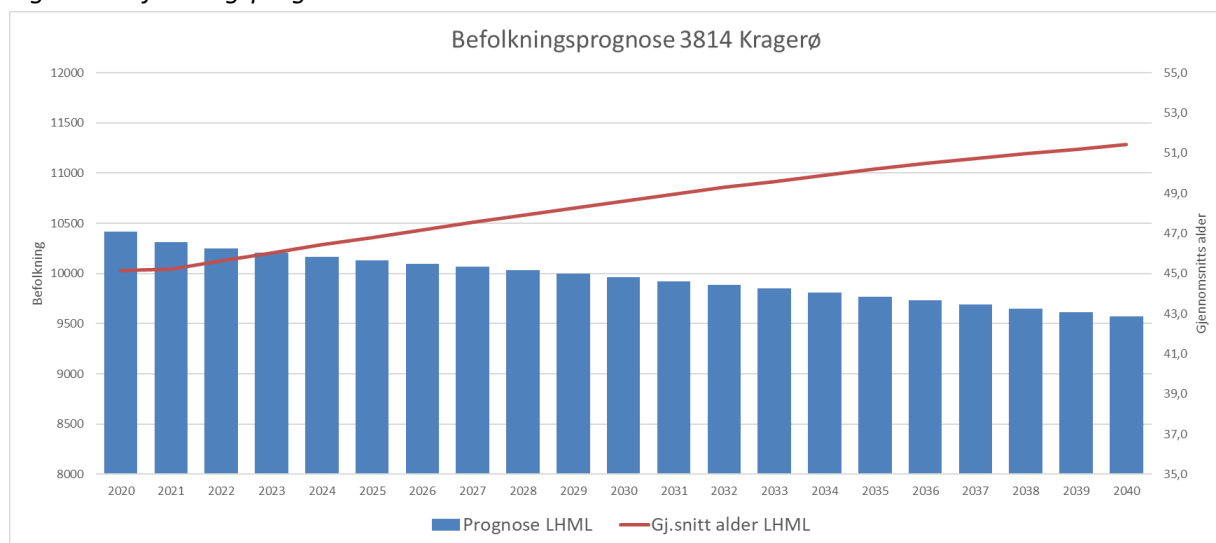
Sett i forhold til at de fleste distriktskommuner som har en befolkningsnedgang er denne utvikling fra 2019 til 2020 gledelig. Når en ser på utviklingen i befolkningssammensetning legger en merke til at netto utflyttingen/endring av befolkningsgruppen mellom 16 til 44 år reduseres. Dette faller sammen med de nasjonale trendene. I perioden 2018 til 2020 er det også en nedgang i gruppen 6-15 år, men gruppen 0-5 år øker i begrenset omfang. Det er befolkningsgruppen 67-79 år som øker mest, samt at gruppen 45-66 år er stabil. Økningen kombineres med at de som allerede bor her i denne aldergruppen flytter ikke – de blir bare eldre.

Tabell 1 – Befolkningssammensetning

Utvikling folketallet i 3814 Kragerø - gruppert utvikling				Endringer	
	2018	2019	2020	2018-2020	2019-2020
Innbyggere 0-5 år	502	506	509	7	3
Innbyggere 6-15 år	1 122	1 106	1 110	-12	4
Innbyggere 16-19 år	491	473	439	-52	-34
Innbyggere 20-44 år	2 761	2 715	2 694	-67	-21
Innbyggere 45-66 år	3 280	3 283	3 282	2	-1
Innbyggere 67-79 år	1 665	1 697	1 752	87	55
Innbyggere 80-89 år	475	498	525	50	27
Innbyggere over 90 år	110	102	105	-5	3
Folketallet ved utg. av året	10 406	10 380	10 416	10	36

De nye befolkningsprognosene ble publisert i august 2020. Siden innvandring er redusert i de nye prognosene er alle alternativene lavere enn de prognosene som ble publisert i 2018. Utviklingen viser en aldring i befolkningen i Kragerø, slik at dette passer best med befolkningsprognosen LHML til SSB. Den oppdaterte befolkningsprognosen LHML viser et synkende befolkningsnivå i Kragerø, noe som har vært en trend i mange år.

Figur 3 - Befolkningsprognose LHML 2021-2040



Prognosen LHML antar at det vil være 9571 innbyggere i 2040 i Kragerø kommune. Dette er en reduksjon på 845 personer fra 2020 til 2040, Til sammenligning var befolkningsreduksjonen fra 2000-2020 i Kragerø på 204 personer. Det er den forventede reduserte innvandringen som gir en større befolkningsreduksjon enn forrige periode, samt ytterligere forsterket fødselsunderskudd. Økt aldring vil fortsette.

I de kommende 20 år viser prognosen LHML at aldersgruppen over 67 år øker og at aldergruppene 0-5 år og 6-15 år er fortsatt synkende. Befolkningsendringene tilsier en omprioritering av ressursbruken frem mot 2040.

Det er en del usikkerhet knyttet til befolkningsprognoser, men likevel er mange elementer i befolkningsutviklingen forutsigbare; de fleste av oss vil være ett år eldre og bo på samme sted også neste år. Se saken Folk 2021 for flere detaljer om innbyggerutviklingen og befolkningsprognoser.

2.4 KOSTRA

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. En KOSTRA-analysen kan gi en indikasjon på hvor det er et potensiale for driftstilpasninger og omprioriteringer. KOSTRA-tall kan ikke brukes som beslutningsgrunnlag alene. SSB publiserer ureviderte tall for kommunene ca 15. mars og reviderte tall ca 15. juni hvert år. Kommunestyret vil få fremlagt en komplett KOSTRA-analyse for 2020 basert på endelige KOSTRA-tall pr 15 juni, mens her vises en oversikt over ressursbruken basert på foreløpige tall.

Sammenligning

Et nøkkeltall beregnet på grunnlag av KOSTRA-data forteller utelukkende hvor mye en kommune bruker på de enkelte tjenesteområdene i forhold til de en sammenligner seg med. Det forteller ingenting om hvorfor. Fra 2020 er alle kostragrupper blitt endret. Kragerø kommune tilhører nå Kostragruppe 7, som inneholder kommuner med 10 000 til 19 999 innbyggere og som har lave frie disponible inntekter per innbygger. Kommunegruppe 1 inneholder kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere med de samme økonomiske rammebetingelsene. Kragerø er ikke langt unna kommunegruppe 1, slik at her er det kommuner en også kan sammenligne seg med.

For at en KOSTRA-analyse skal være anvendelig, blir det derfor viktig å finne frem til kommuner som har de samme driftsutfordringene og tilsvarende rammebetingelser som egen kommune. For å finne frem til sammenligningskommuner er kjente og nærliggende kommuner fra både kostragruppe 7 og kostragruppe 1 benyttet. Her finner en sammenligningskommuner en har benyttet tidligere. Det sammenlignes også med den nye kommunegruppen 7 og landet uten Oslo.

Kostnadsnivå

Alle kommuner må tilpasse kostnadsnivået til inntektene over tid. Kragerø kommune hadde et merforbruk i 2020. Spørsmålet er egentlig ikke hva det koster, men hva har kommunen råd til.

Tabell 2- Oversikt enhetskostnader for Kragerø og sammenligningskommuner (kr pr innbygger)

	Kragerø	Bamble	Risør	Farsund	Lillesand	Midt-Telemark	Notodden	Kostragruppe 07	Landet
Pleie og omsorg	19 264	21 737	18 984	21 793	-496	22 274	18 376	18 509	19 596
Grunnskole	16 543	14 552	15 885	13 664	14 737	16 356	16 269	14 759	14 882
Barnehage	9 185	9 510	9 724	9 654	9 470	8 722	8 625	8 823	9 039
Adm. styring og fellesutgifter	4 528	4 546	5 670	3 655	5 319	5 050	4 508	4 431	4 974
Sosiale tjenester	3 716	3 739	3 937	1 699	2 551	4 092	2 596	2 488	3 070
Kommunehelse	3 452	3 554	2 909	3 156	2 951	4 493	3 153	3 067	3 394
Barnevern	1 963	1 993	1 274	1 186	1 443	2 130	1 644	1 965	1 848
Kultur og idrett	2 116	2 112	2 419	2 807	2 215	1 688	2 527	2 068	2 598
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	566	1 096	203	665	861	536	798	673	795
Andre områder	5 005	3 230	4 584	2 533	2 762	3 615	3 686	2 838	2 697
Brann og ulykkesvern	1 444	1 008	1 319	906	723	845	1 096	834	862
Kommunale boliger	1 211	-70	366	-431	68	181	-19	147	189
Samferdsel	1 894	1 032	1 427	382	1 080	1 142	1 818	1 100	975
Næringsforv. og konsesjonskraft	-343	325	628	857	163	637	63	105	-6
Kirke	799	935	844	819	728	810	728	652	677
Totalt	66 337	66 070	65 589	60 812	41 814	68 955	62 181	59 621	62 893

Tabellen viser netto driftsutgifter per innbygger og tjenesteområde. Beløpene er justert med privatskoleandel og vertskommunetilskudd PU, samt at de er justert med kommunens utgiftsbehov. Tallene viser store variasjoner i utgiftsnivå og at Kragerø har et høyt driftsnivå på mange områder sammenlignet andre kommuner og kommunegruppe.

Muligheter for effektivisering

Tabellen er spesifisert på de store områdene, samt delsum for andre områder. Her er det relativt store tall og beregningen oppfattes som pålitelig. Tabellen viser tjenesteområdene som bruker mer/mindre (handlingsrommet) enn sammenligningskommuner justert for utgiftsbehov, privatskoleandel og vertskommunetilskudd.

Tabell 3- Oversikt innsparingsmulighet ift sammenligningskommuner (mill. kr)

	Bamble	Risør	Farsund	Lillesand	Midt- Telemark	Notodden	Kostragruppe 07	Landet
Pleie og omsorg	-31,6	3,6	-32,3	252,6	-38,5	11,4	9,6	-4,2
Grunnskole	19,2	6,3	27,7	17,4	1,8	2,6	17,2	16,0
Barnehage	-2,5	-4,1	-3,6	-2,2	3,6	4,3	2,8	1,1
Adm. styring og fellesutgifter	-0,2	-11,9	9,1	-8,2	-5,4	0,2	1,0	-4,6
Sosiale tjenester	-0,3	-2,4	21,8	12,6	-4,1	12,1	13,3	7,0
Kommunehelse	-1,2	6,2	3,4	5,7	-11,9	3,4	4,4	0,7
Barnevern	-0,3	7,1	8,0	5,4	-1,7	3,3	0,0	1,2
Kultur og idrett	0,0	-3,2	-7,2	-1,0	4,5	-4,3	0,5	-5,0
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	-5,5	3,8	-1,0	-3,1	0,3	-2,4	-1,1	-2,4
Andre områder	18,5	4,4	25,7	23,4	14,5	13,7	22,6	24,0
Brann og ulvksesvern	4,5	1,3	5,6	7,5	6,2	3,6	6,4	6,1
Kommunale boliger	13,3	8,8	17,1	11,9	10,7	12,8	11,1	10,6
Samferdsel	9,0	4,9	15,7	8,5	7,8	0,8	8,3	9,6
Næringsforv. og konsesjonskraft	-7,0	-10,1	-12,5	-5,3	-10,2	-4,2	-4,7	-3,5
Kirke	-1,4	-0,5	-0,2	0,7	-0,1	0,7	1,5	1,3
Totalt	-3,9	9,8	51,6	302,5	-37,0	44,4	70,2	33,7

Beregning viser et alternativt driftsnivå for Kragerø kommune som tar utgangspunkt i avviket i netto enhetskostnader mellom Kragerø kommune og de utvalgte sammenligningskommunene og kommunegruppe 7, samt landet. Negative tall viser at Kragerø kommune har et lavere kostnadsnivå enn de en sammenligner seg med. Positive tall viser at Kragerø kommune har et høyere kostnadsnivå enn de en sammenligner seg med.

Det er store variasjoner på ulike områder. Det en legger spesielt merke til er at alle andre sammenligningskommuner og kostragruppe 7 og landet har en mer effektiv drift enn Kragerø innen område grunnskole. Når det gjelder barnehage er driften i Kragerø kommune relativt bra, men tallene for kostragruppe 7 tyder på at det er grunnlag for en vurdering av ressursbruken. I tillegg har både Midt-Telemark og Notodden mer effektiv barnehagedrift enn Kragerø. Det er store variasjoner mellom sammenligningskommuner innen område pleie og omsorg, slik at det gir ingen entydig styringsinformasjon utover at det er ulike måter å organisere pleie og omsorg. Tallene for Lillesand må være feil. En nærmere analyse av institusjonsbruk, som er det mest kostbare innen pleie og omsorg, vil gi grunnlag for bedre vurderingen av området.

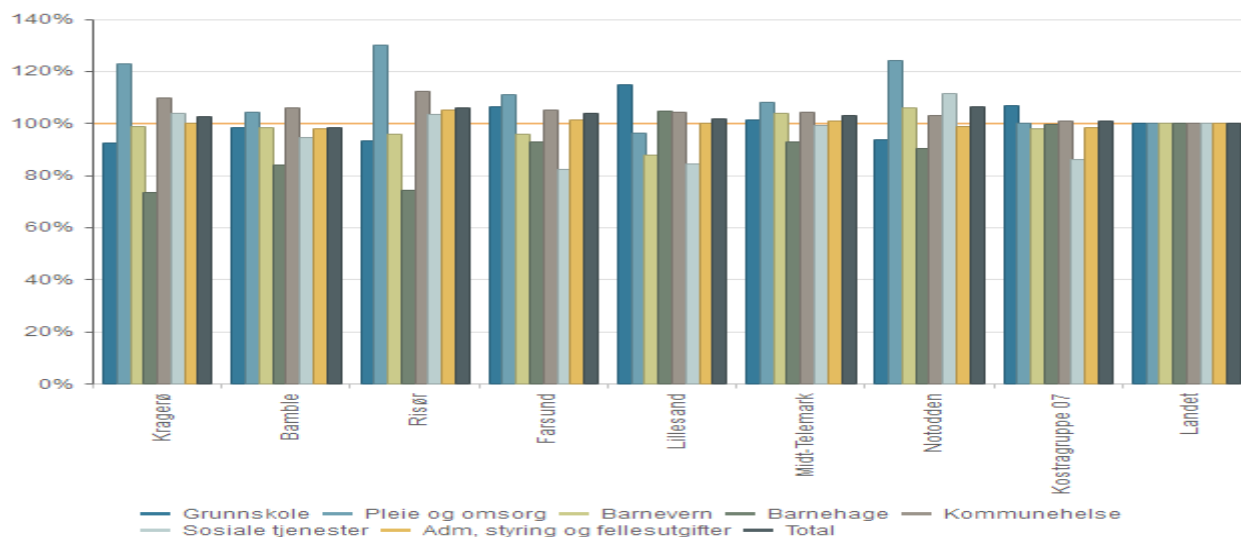
Det totale teoretiske handlingsrommet i forhold til kommunegruppe 7 er beregnet til 70,2 mill. kroner og i forhold til landet 33,7 mill. kroner. I forhold til de ulike tjenesteområdene er det et størst effektiviseringspotensialet innenfor grunnskole og barnehage, samt andre områder. Det er også et potensialet innen sosiale tjenester, men dette har sin hovedårsak i sosioøkonomiske forhold som er vanskelig å påvirke på kort sikt. Av sammenligningskommunene er det Farsund og Notodden som totalt har en mindre ressurskrevende drift enn Kragerø, hhv 51,6 mill. kr og 44,4 mill. kroner. Korrigert for sosiale tjenester er potensialet hhv 29,8 mill. kr og 32,3 mill. kr sammenlignet med disse kommunene.

Med utgangspunkt i denne tabellen, samt referanser til det økonomiske resultat i 2020, er økonomisk driftstilpasning på flere områder nødvendig for å få inntektene til å strekke til. Dette forutsetter at Kragerø fortsetter å levere effektive tjenester på øvrige områder.

2.5 Utgiftsnivå og ressursbruk

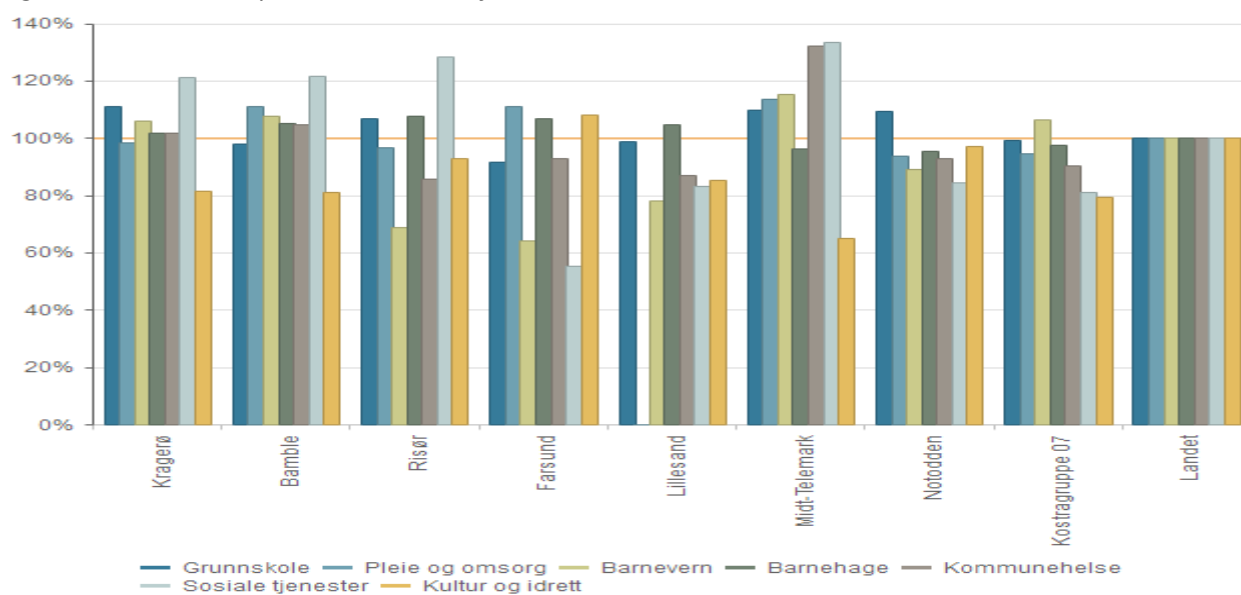
KOSTRA gjør beregninger av utgiftsnivået og ressursbruk til alle kommuner. Utgiftsbehov er statens beregning av kommunens utfordringer på det aktuelle tjenesteområdet i forhold til landsgjennomsnittet. Dette sammenlignes med gjennomsnitt for landet og gir en klar indikasjon på ressursbruk i forhold til forventet utgiftsnivå.

Figur 4 – Utgiftsbehov på ulike område i forhold til landet



Grafen viser utgiftsbehov for egen kommune og sammenligningskommuner både sammenlagt og per tjenesteområde. Utgiftsbehovet gjenspeiler fordeling av befolkningsgrupper. Siden Kragerø har en større andel eldre enn landsgjennomsnittet er det forventet at utgiftsbehovet også er større enn gjennomsnittet for landet.

Figur 5 – Ressursbruk på ulike områder i forhold til landet



Ressursbruk er forholdet mellom kommunens egne utgifter på tjenesteområdet og landsgjennomsnittet. Er ressursbruken høyere enn 100% så bruker kommunen mer penger enn landsgjennomsnittet korrigert for kommunens utgiftsbehov. Grafen viser at det brukes mindre ressurser på pleie og omsorg enn gjennomsnittet for landet. Differansen mellom utgiftsbehov og ressursbruk vises tydelig i tabellen nedenfor.

Tabell 4 – Utgiftsbehov og ressursbruk i Kragerø kommune

	Utgiftsbehov og ressursbruk i Kragerø kommune i forhold til landet					
	Grunnskole	Pleie/omsorg	Barnevern	Barnehage	Kommunehelst	Sosiale tj.
Utgiftsbehov	92,4	122,7	99,0	73,6	109,9	104,0
Ressursbruk	111,2	98,3	106,2	101,6	101,7	121,1
Awik	18,8	-24,4	7,2	28,0	-8,2	17,1

Tallene viser stor avvik mellom utgiftsbehov og ressursbruk i Kragerø kommune. Kragerø kommune bruker mere ressurser på bl.a skole og barnehage enn det som kommer fra rammeoverføringen. Det betyr at skatteinntekten primært benyttes til å opprettholde driftsnivået på skole og barnehage. Det store negative avviket mellom utgiftsbehov og ressursbruk på pleie og omsorg er bekymringsfullt. Utgiftsbehovet tilsvarer beregning av utgiftsutjevningen i rammeberegningen. Det kan innebære at område pleie og omsorg nedprioriteres til fordel for bl.a. skole og barnehage. Disse relativt store avvikene tyder på at de økonomiske prioriteringen ikke er tilpasset den demografiske utviklingen de siste 10 år. Se også vedlegg 1.

Dersom utgiftsutjevningen i forhold til innbyggertall skulle gitt nøytrale utslag måtte befolkningsfordeling vært noe annerledes. På bakgrunn av tallene for 2020 måtte det vært en stor endring i befolkningssammensetningen.

Tabell 5 – Befolkningssammensetning i Kragerø

	Innbygger pr 1.1.2020	Ideal på gj.snitt	Endring
Innbyggere 0-22 år	2407	2797	390
Innbyggere 23-66 år	5663	5 995	332
Innbyggere 67 år og over	2352	1630	-722
Sum	10422	10422	0

For å komme «ajour» med utgiftsutjevningen måtte det vært en massiv tilflytting av innbyggere i aldersgruppen 0-22 år. Siden barn ikke flytter alene måtte det også vært en økning i aldersgruppen 23-66 år. En må tilbake til 2009 for å finne et innbyggernivå på gruppen 6-15 år som gir et nøytralt utslag på utgiftsutjevningen. Tilsvarende for innbyggergruppen 0-5 år må en helt tilbake til 2001. De nasjonale trendene for befolkningsendringer har pågått en stund og utviklingen tyder på full barnehagedekning og overkapasitet i skoletilbudet ikke vil snu denne trenden.

Aldersgruppen over 67 år blir flere. De flytter ikke, de blir bare eldre. En innbyggerreduksjon i denne gruppen vil ikke skje. En må tilbake til 2010 for å finne et innbyggernivå på gruppen over 67 år som gir et nøytralt utslag på utgiftsutjevningen.

Tilpasning av tjenestetilbudet til befolkningssammensetningen vil være en stor utfordring for alle kommuner som er berørt av dette. Se vedlegg 1 for ytterligere betraktninger av utgiftsbehov og rammeoverføring.

3.0 Det demografiske utfordringsbilde

Det er flere drivkrefter som har påvirkning på offentlig sektor og beskrives i rapporten fra kommunal og moderniseringsdepartementet – Scenarier for offentlig sektor i 2040. I utfordringsbilde til Kragerø er det grunn til å se nærmere på dagens og fremtidens demografiutfordringer.

3.1 Et vakkert gamlehjem?

Blir fremtidens Kragerø et gamlehjem i vakre omgivelser? Leder av distriktsdemografiutvalget professor og tidligere Høyrestatsråd Victor Norman presenterte en gladnyhet desember 2020: *Distriktene blir visst ikke avfolket likevel! Færre folk kommer nemlig til å flytte fra utkantene.* Men som for haren i folkeeventyret så er det ikke så bra heller. Det skyldes nesten utelukkende at de som bor der lever lenger. Eldre folk flytter sjelden på seg. I tillegg til litt innvandring, og en og annen familie som flytter tilbake til bygda, er det nok til å holde folketallet i distriktene rimelig stabilt i mange år ennå.

Distriktsdemografiutvalget vurderer at SSBs framskrivninger viser at det er mulig å oppnå stabilitet i folketallet i distriktene framover, men at en slik utvikling ikke vil skje av seg selv. Framskrivningene er i utgangspunktet en ren demografisk framskriving som forutsetter at den demografiske flytteeatferden vil holde seg stabil. I tillegg må alle de andre stabiliserende kreftene virke for at folketallet ikke skal reduseres.

Drivkreftene for videre sentralisering er så sterke at vi ikke kan ta for gitt en stabil flytteeatferd, hverken knyttet til innenlandsk flytting eller innvandring. Jfr NOU 2020:15 er disse drivkreftene:

1. Den økonomiske utviklingen med vekst i kompetanseintensiv og tjenesteytende sektor vil i stor grad fortsatt finne sted i byene.
2. Selv om det skapes arbeidsplasser i distriktene, er det mange som likevel velger å bosette seg sentralt.
3. En stadig større andel av de unge vokser opp i sentrale strøk og har begrenset erfaring med eller familietilknytning til distriktskommuner. Dette kan tilsa at færre av disse vil velge å flytte til distriktsområder selv om det er ledige jobber der.
4. Mange innvandrere ser også ut til å velge å bo i sentrale strøk.

Utvalget mener det er positivt og viktig for Norges del at befolkningen i distriktene opprettholdes.

Det er også å vente at enkelte kommuner vil få betydelig nedgang i folketallet, mens andre distriktskommuner kan få vekst.

Fram til 2040 vil antallet personer over 80 år i distriktene nesten doble seg. Distriktskommuner får dermed en eldrebølge på toppen av en allerede relativt gammel befolkning. Denne veksten skyldes at dagens 80-åringer kommer fra de små kullene som ble født i 1930-årene. De neste 10–20 årene vil de store alderskullene født i etterkrigstiden bli 80-åringer. Samtidig har redusert dødelighet gjort at stadig flere lever til de er 80 år og vel så det. Det er i framskrivingene forventet ytterligere forlenget levealder for de eldste aldersgruppene.

Det innenlandske flyttemønsteret har i hele etterkrigstiden virket sentraliserende. Flere har flyttet fra distriktene til byene enn omvendt. Mesteparten av flyttingen både til og fra distriktskommuner skjer blant unge voksne. Det er en del flytting blant barnefamilier, noe som gjør at det er relativt mange barn i barnehagealder som flytter inn og ut av distriktskommuner. Denne flyttingen gir et marginalt

netto bidrag til distriktskommuner. Flyttingen avtar når barna kommer i skolealder. Fra 15 års alder øker flyttingen igjen, og den er spesielt høy fra 19 til 29 års alder. I disse aldersgruppene flytter det betydelig flere ut av distriktskommuner enn det gjør til dem. Mye av denne utflyttingen er knyttet til utdanning og arbeid. Mange unge flytter til distriktskommunene i 20- og 30-årene, men det er også en strøm ut av distriktskommuner som gjør at nettoflyttingen er temmelig stabil fra 30 års alder og oppover. Flyttingen avtar gradvis med økende alder: Etter pensjonsalderen er det relativt få som flytter mellom kommuner overhodet. Det er altså dette temmelig sentraliserende flyttemønsteret SSB bruker i sine framskrivninger. SSB antar i sine prognoser at den demografiske atferden de siste ti årene vil fortsette framover.

Utdanning er den enkeltfaktoren som har sterkest sentraliserende effekt på flyttemønsteret. Unge menn og kvinner flytter til sentrale utdanningssteder. De færreste flytter tilbake fordi de etablerer seg i sentrale strøk. Full barnehagedekning og godt lokalt skoletilbud er ikke nok til endre dette flyttemønsteret. Viktor Norman sier til Aust Agder blad 31/3/21, «Det hjelper lite å si at vi har et fint hus til deg eller en flott jobb til deg. Det ønsker ikke unge mennesker. **For unge mennesker er det risikosport å flytte til distriktet i dag, som finner langt større trygghet i storbyene.**».

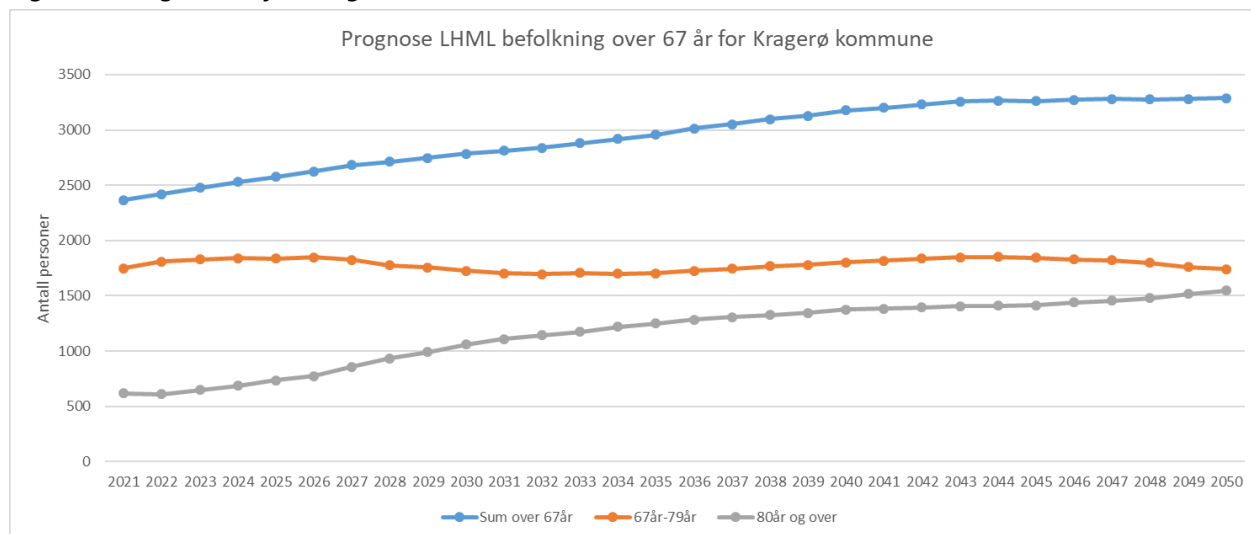
Dr. Josefina Syssner, Linkjøping Universitet fokuserer på å skape den beste kommunen for de som bor der (jfr KBN's årskonferanse 2021). **Fokuset er ofte på befolkningsvekst, selv om alle trender bekrefter det motsatte for mange distriktskommuner. Dermed utsetter en omstilling. Det er mest behagelig. Dette øker muligheten for skjevfordeling av ressurser og at flere av kommunens beboere får mindre velferd og andre får for mye velferd.**

Det er endringer i aldersgruppene 0-5 år, 6-15 år og over 67 år som i størst grad påvirker omfanget av de kommunale tjenestene. Befolkningsprognosen LHML (Lav fruktbarhet, Høy aldring, Middels flytting, Lav innvandring) er en realistisk befolkningsprognose for Kragerø kommune – jfr Folk 2021.

3.2 Utvikling av folk over 67 år

Den såkalte eldrebølgen er allerede kommet til Kragerø kommune, og en ser en vekst i aldersgruppen over 67 år allerede fra 2010, men det er gruppen over 80 år som vil få den største befolkningsveksten fremover. Endringen påvirker inntektsgrunnlaget i stor grad og må få konsekvenser for hvordan tjenestetilbudet innen pleie og omsorg blir tilpasset over tid.

Figur 6 – Prognose befolkning over 67 år



Tabell 6 – Prognose endringer befolkning over 67år

	Prosentvis endring i forhold til 2021			Antall endring i forhold til 2021		
	2030	2040	2050	2030	2040	2050
Sum over 67år	18 %	34 %	39 %	421	811	923
67år-79år	-1 %	3 %	-1 %	-22	52	-9
80år og over	72 %	123 %	151 %	443	759	932

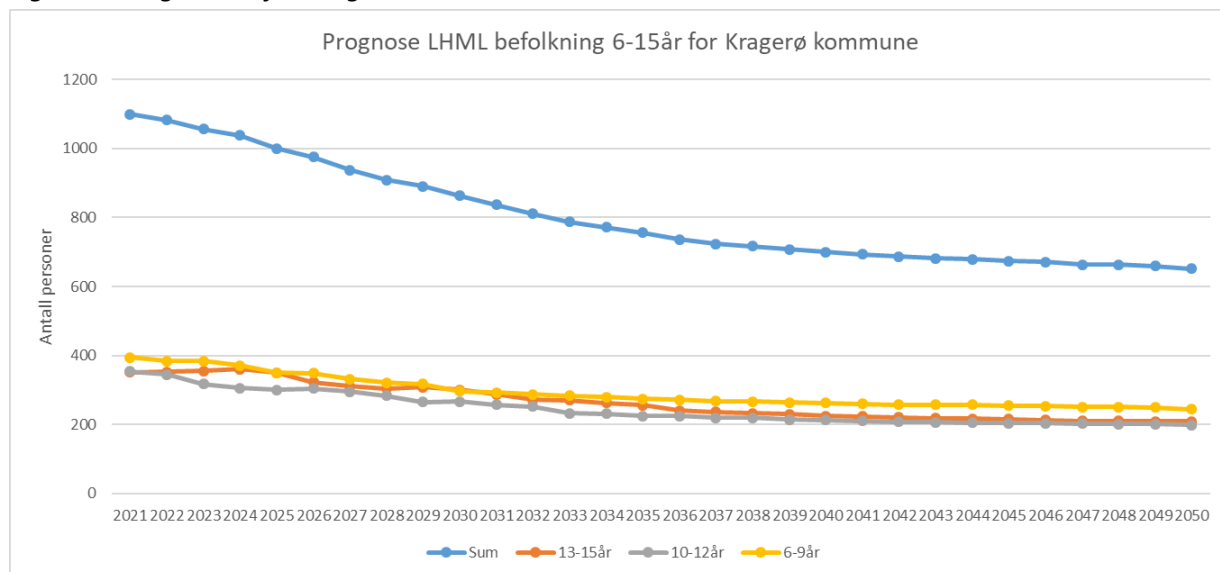
Hovedutvalg for helse- og omsorg vedtok den 23.1.2019 at det skulle utarbeides en Strategiplan for helse- og omsorgstjenestene, til erstatning for «Omsorgsplan 2020». Alle delplaner er behandlet i kommunestyret. Disse planen er sammenfattet i vedlegg 2, hvor de økonomiske sidene vektlegges. Ambisjonene er ikke svært høye, spesielt tatt i betraktning at tjenestene må omstilles for å møte utfordringene med et økende antall eldre over 80 som trenger tjenester. Beregninger i delplanene viser at driftsnivå vil øke, noe som er i samsvar med beregninger av demografikostnader. Videre må antall institusjonsplasser økes, noe som gir økte investeringer og driftskostnader. Planene peker også på utfordringer innenfor psykisk helse rusfeltet, desentralisert struktur i bemannede boliger og omstilling til lavterskeltilbud og hverdagsrehabilitering som de mest sentrale områdene i planen.

Se vedlegg 2 for flere detaljer.

3.3 Utvikling av folk mellom 6-15 år

Siden 2001 til 2021 er elevgrunnlaget blitt redusert med 244 elever. Dette er en betydelig reduksjon. Uten denne reduksjonen skulle dagens elevtall vært 22% høyere. I den neste 20 års perioden fra 2021 viser prognosen LHML en ytterligere reduksjon på 37% og en reduksjon på 18% de neste 10 årene. Fra 2001 til 2040 er da elevgrunnlaget endret fra 1344 til 694 elever. Dette er en betydelig reduksjon. Endringen påvirker inntektsgrunnlaget i stor grad og må få konsekvenser for hvordan tjenestetilbudet innen grunnskolen blir tilpasset over tid. Manglende tilpasninger medfører at grunnskoleområde må få ressurser fra andre tjenestemråder for å opprettholde et driftsnivået som ikke er tilpasset elevtallsutviklingen.

Figur 7 – Prognose befolkning mellom 6-15 år



Tabell 7 – Prognose endringer befolkning mellom 6-15år

	Antall elever					Prosentvis endring i forhold til 2021				
	2001	2011	2021	2031	2041	2001	2011	2021	2031	2041
Sum	1344	1239	1100	837	694	22 %	13 %	0 %	-24 %	-37 %
Endring i forhold til 2021	244	139	0	-263	-406					

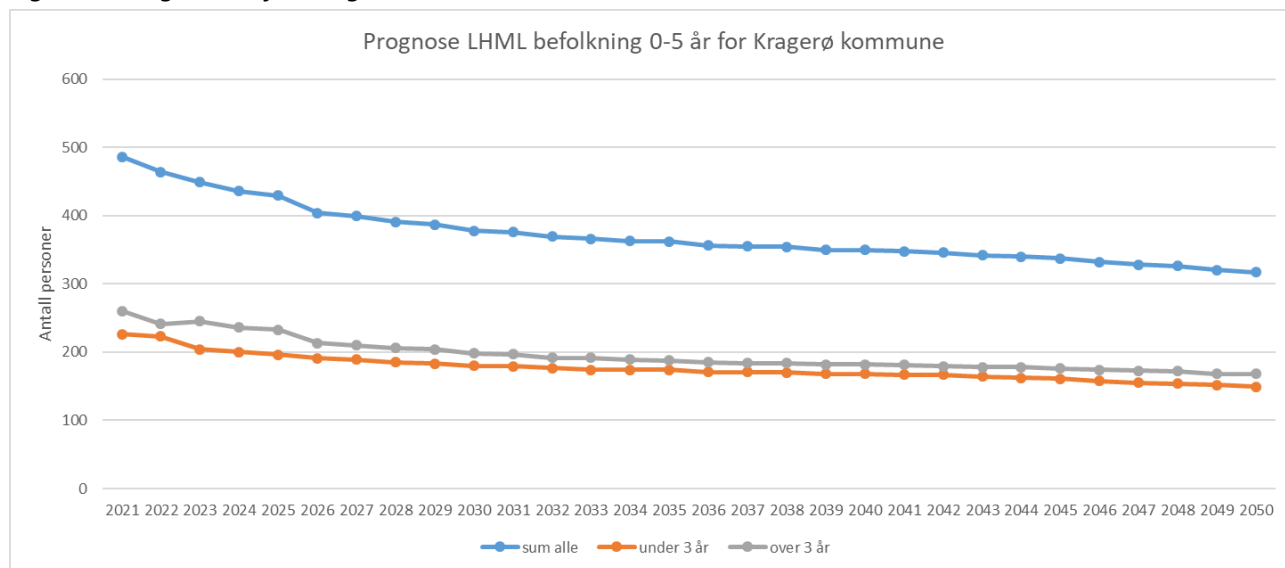
Kragerø kommune har et skoletilbud med høy kapasitet tilpasset et historisk elevgrunnlag. Dagens tilgang på antall kvadratmeter viser en overkapasitet på 229 elever. Om 10 år viser prognosen en doblet overkapasitet på 485 elever dersom skoletilbudet ikke tilpasses. Prognosetall er åpenbart usikre, men utviklingen er ikke usikker sett i forhold til den historiske utvikling de siste 20 år. Det er sannsynlig at sentrumsskolen alltid vil bestå, og om 20 år vil det store flertallet av alle grunnskoleelevene i Kragerø kunne få plass på denne skolen ihht denne prognosen.

Se vedlegg 3 for flere detaljer.

3.4 Utvikling av folk under 5 år

Siden 2001 til 2021 er antall barn under 5 år blitt redusert med 243 barn. Dette er en betydelig reduksjon. Uten denne reduksjonen skulle dagens barnetall vært 50% høyere. I den neste 20 års perioden viser prognosen LHML en ytterligere reduksjon på 28% og en reduksjon på 23% de neste 10 årene. Endringen påvirker inntektsgrunnlaget i stor grad og må få konsekvenser for hvordan tjenestetilbudet innen barnehage blir tilpasset over tid. Manglende tilpasninger medfører at barnehageområde må ta ressurser fra andre tjenestekområder for å opprettholde et driftsnivået som ikke er tilpasset barnetallsutviklingen.

Figur 8 – Prognose befolkning under 5 år



Tabell 8 – Prognose endringer befolkning under 5 år se på fortegn under

	Antall barn					Prosentvis endring i forhold til 2021				
	2001	2011	2021	2031	2041	2001	2011	2021	2031	2041
Sum	729	638	486	376	348	50 %	31 %	0	-23 %	-28 %
Endring i forhold til 2021	243	152	0	-110	-138					

Barnehagetilbudet bør tilpasses antall barn. Dagens kapasitetsutnyttelse i forhold til kvadratmeternormen viser en overkapasitet. Ihht arealnormen kunne det vært plass til ytterligere 100-140 barn –se vedlegg. Optimalisering på bemanningsnormen og byggets utforming vil sannsynligvis gi et noe lavere tall. Dette må analyseres nærmere, samt at opplyste kvadratmeter i de godkjente årsmeldingene må kvalitetssikres. Gjennomførte beregninger tilsvarer en overkapasitet pr i dag på 1-2 barnehager. Nedgangen i barnetall vil øke overkapasiteten ytterligere, slik at barnehagetilbudet i neste 10 års periode må tilpasses rammeinntektene.

Se vedlegg 4 for flere detaljer.

3.5 Økonomiske konsekvenser

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å bidra til at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Ved fordelingen av inntektene tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunene (utgiftsutjevningen) og forskjeller i skatteinntektene (inntektsutjevningen). Alderssammensetningen gir altså ulike kostnader per innbygger i kommunene. Innenfor kommunenes rammetilskudd får derfor kommuner som er dyrere å drifte enn landsgjennomsnittet, mer tilskudd enn kommuner som er rimeligere å drifte. Dette omtales som «utgiftsutjevningen» - se vedlegg 1.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) gjør årlige beregninger av kommunesektorens gjennomsnittlige utgifter til de individrettede velferdstjenestene. Deres beregninger er grunnlaget for demografikostnadene, dvs hvordan kostnadene i kommunene vil fordeles mellom befolkningsgrupper over tid.

Færre personer under 67 år gir lavere kostnader over tid og lavere inntekter gjennom utgiftsutjevningen. Endringene i for denne gruppene er betydelig i et 10 års perspektiv. Økte demografikostnader kommer for personer eldre enn 67 år og spesielt for personer eldre enn 80 år. Det legges til grunn at flere eldre vil føre til et økt behov for helse- og omsorgstjenester.

Kommuneøkonomien og rammeinntektene gjennom utgiftsutjevningen er direkte koblet til demografiske endringer. Ihht Håvard Moe, KS konsulent, er kommunenes største utfordring å «danse» med demografien. Kommunesektoren er veldig gode på å bygge opp tjenester og veldig dårlige på å bygge ned tjenester. Nedbygging tar alt for lang tid og påfører kommunen store pukkelkostnader. **«Den virksomhet som ikke endrer seg minst 10 % hvert år, står i fare for å måtte endres 100 % hvert tiende år»**, Håvard Moe, KS konsulent.

4.0 Bærekraftig kommuneøkonomi

Som en følge av ny kommunelov har Kragerø kommune vedtatt måltall for utviklingen av kommunens økonomi som beskriver det økonomiske handlingsrommet og hva som kreves for å oppnå en bærekraftig kommuneøkonomi. **Bærekraftig kommuneøkonomi er en økonomi som imøtekommer behovene til dagens innbyggere uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov.** For en tjenesteproduserende organisasjon som Kragerø kommune er økonomi ikke noe mål i seg selv, men et middel for å kunne tilby gode tjenester til befolkning. En bærekraftig økonomi er nødvendig for å kunne tilby et tjenestetilbud av tilstrekkelig omfang og kvalitet over flere generasjoner.

4.1 Økonomiske handlingsregler

Innføring av økonomiske handlingsregler er en metodikk for å sikre informasjon om kommunen har en bærekraftig økonomi med tilstrekkelig handlingsrom. Handlingsreglene skal være enkle å forstå, samtidig som de gir fokus på kjernen i kommunens økonomi og medvirker til at rammebetingelsene i budsjettprosessen er tydelig definert.

Driften må være tilpasset kommunens inntekter, slik at alle handlingsregler er i forhold til brutto driftsinntekter. De fire handlingsreglene omfatter: resultatgrad, fondsgrad, gjeldsgrad og belastningsgrad. Alle grunnlagstallene er lett tilgjengelig i det kommunale regnskapet, noe som må være et krav for beregning av robuste handlingsregler. Standard tilgjengelig regnskapstall gir også mulighet til å sammenligne med andre kommuner. Se vedlegg. For å gjøre det enda enklere å få et bilde av kommunens økonomi beregnes også en samlet indeks, som er en vektet sum av de økonomiske handlingsreglene.

Nivået på disse handlingsreglene er ikke regulert i loven, og det er opp til kommunen selv å gjøre slike vurderinger.

Ifølge TBU er resultatgraden det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultatet i en kommune. Teknisk beregningsutvalg (TBU) anbefaler en resultatgrad på 1,75 %. Resultatgrad er netto driftsresultat i forhold til brutto driftsinntekter.

Avsetninger til disposisjonsfond avhenger av om kommunen klarer å oppnå en tilstrekkelig positiv resultatgrad. Beregning av fondsgraden omfatter ikke bundne fondsmidler og ubundne investeringsfond. Det finnes ingen klar norm for disposisjonsfondets størrelse, men i en rapport om

økonomiske nøkkeltall anbefaler Telemarksforskning at disposisjonsfondet utgjør mellom fem og ti prosent av kommunens brutto driftsinntekter. Siden Kragerø kommune er en kommune i stagnasjon vurderes det at 5% er tilstrekkelig for å kunne håndtere naturlige svingninger. Videre kan et fond fungere som en buffer i omstillingsprosesser til omstillingen er gjennomført. Det er ingen ulempe at fondsgraden blir bedre enn 5%, da dette kan benyttes til større egenandeler ved finansieringen av investeringer.

Riksrevisjonen anbefaler at kommunens netto lånegjeld ikke overstiger 75% av brutto driftsinntekter. Dette oppfattes som en gjennomsnittsbetraktning og må derfor vurderes i forhold til kommunens situasjon og betalingsevne. Kragerø kommune er i stagnasjon og bør ha mindre behov for ordinære investeringer, men det skjer en endring i befolkningssammensetningen som kan utløse behov for investeringer. Videre er det sannsynlig at Kragerø kommune står ovenfor større investeringer til VA enn det som fremkommer i hovedplanen VA. Høy gjeld øker også risikoen i forhold til renteøkning, slik at en må ta det i betraktning når gjeldsnivået vurderes. Renteutviklingen er alltid en risiko og all gjeld må også betales tilbake gjennom avdrag. Siden Kragerø kommune står ovenfor store investeringer innen VA, blir det vurdert at den langsiktige netto lånegjelda ikke bør overstige 80 %, noe som er 5% over anbefalingen til riksrevisjonen..

Belastningsgrad er tett knyttet til gjeldsgraden. Belastningsgraden er et resultat av gjeldsmengden, avdragstiden og rentenivået. Det er ingen tydelig anbefaling på nivå for gjeldsbelastningen i form av renter og avdrag. Belastningsgrad omfatter alle driftsutgiftene til renter og avdrag i forhold til brutto driftsinntekter. Nivået på gjeldsbelastningen er knyttet til kommunes betalingsevne i forhold til inntektsnivå og behovet for annen tjenesteproduksjon. Etter en betydelig økning i avdragene i 2020 er nåværende rente og avdrag profil over 8%. I 2020 er det en riktig balanse mellom andelen renter og avdrag som belastes selvkost og ordinær drift (ca 20/80).

Riktig belastningsgrad er det Kragerø kommune har råd til over tid. Det økonomiske resultat i 2020 viser med all tydelighet at en belastningsgrad på 8% for høyt. Derimot viser de økonomiske resultater de siste årene at et nivå på rundt 6% er det Kragerø kommune har råd til over tid.

Nivået på disse handlingsreglene er ikke regulert i loven. Det er opp til kommunen selv å gjøre egne vurderinger. Tabellen nedenfor viser målsettinger for handlingsreglene til Kragerø kommune.

Tabell 9 – Oversikt handlingsregler og vedtatte målsettinger totalt

Handlingsregler	Vedtatte målsettinger Totalt
Indeks	Over 100
Resultatgrad	Bedre enn 1,75%
Belastningsgrad	Lavere enn 6%
Gjeldsgrad	Lavere enn 80%
Fondsgrad	Bedre enn 5%

4.1.1 Indeks

Det er utarbeidet en indeks basert på de fire handlingsreglene. Hovedhensikten med en indeks er at den skal være enkel og intuitiv å forstå for alle beslutningstagere, slik at det bidrar til riktige

beslutninger for å sikre en bærekraftig kommunal økonomi i tråd med handlingsreglene. Det er utarbeidet en indeks basert på de fire handlingsreglene.

Når det gjelder vektingen i indeksen er et holdepunktet at Riksrevisjonen mener at resultatgraden er den viktigste indikatoren for en bærekraftig kommune økonomi. Den er derfor vektet 50% i indeksen. I indeksen er resultatgrad og belastningsgrad fra driftsregnskapet vektet tilsammen 60% utfra at driftsregnskapet av størst betydning for løpende økonomisk styring. Fra balansen er fondsgrad og gjeldsgrad vektet tilsammen med 40%. Dette har en mer langsiktig økonomisk virkning. Vektingen er vurdert til et nivå som skal gi robusthet over tid.

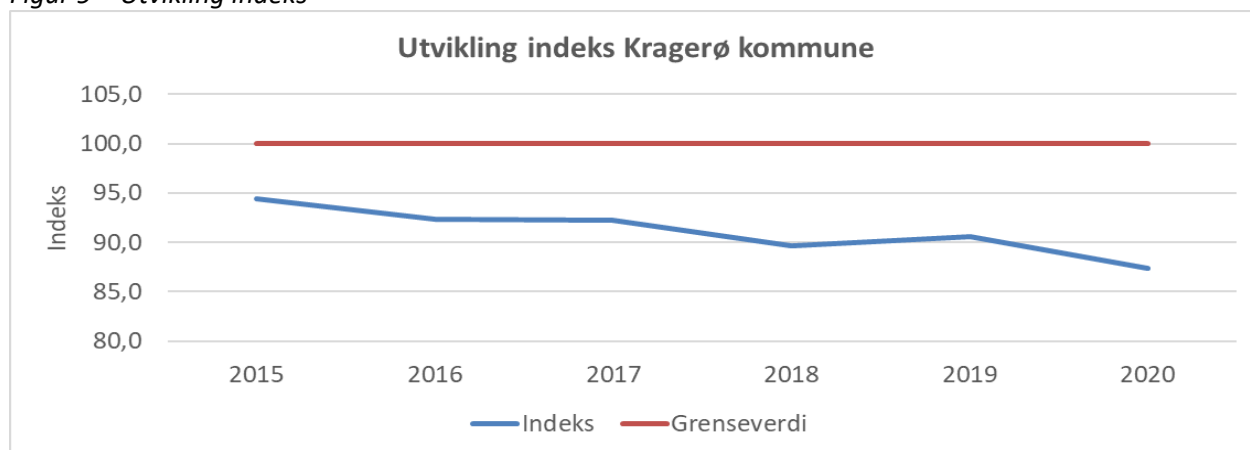
Indeksberegning er et resultat av vekting og målsetting av handlingsreglene. Indeks over 100 er definert som en bærekraftig kommuneøkonomi. En kan oppnå en indeks på over 100 uten at alle handlingsreglene er over målsetting.

Tabell 10 – Oversikt indeksberegning

Handlingsregler og vekting			
Område	Vekting	Handlingsregler	Vekting
Drift	60 %	Resultatgrad	50 %
		Belastningsgrad	10 %
Balansen	40 %	Fondsgrad	10 %
		Gjeldsgrad	30 %

Indeksen vil variere over tid. Figuren under viser beregnet indeks i perioden 2015 til 2020. Indeksen er i hele perioden under 100. Indeksen viser en synkende trend mot en stadig dårligere økonomi. Det viser at Kragerø kommune ikke har en bærekraftig kommuneøkonomi. Hovedårsaken er høy gjeld over tid og en dårlige utvikling av netto driftsresultat.

Figur 9 – Utvikling indeks



Selv om både vektingen og målsettinger hadde vært noe annerledes ville trenden vært den samme. Kommune økonomien til Kragerø kommune blir dårligere. En omfattende tiltakspakke er vedtatt for 2021, men det var faktisk ikke tilstrekkelig for å oppnå en planlagt positivt netto driftsresultat i 2021. Ytterligere tiltak og økonomisk omstilling vil bli nødvendig i perioden fremover.

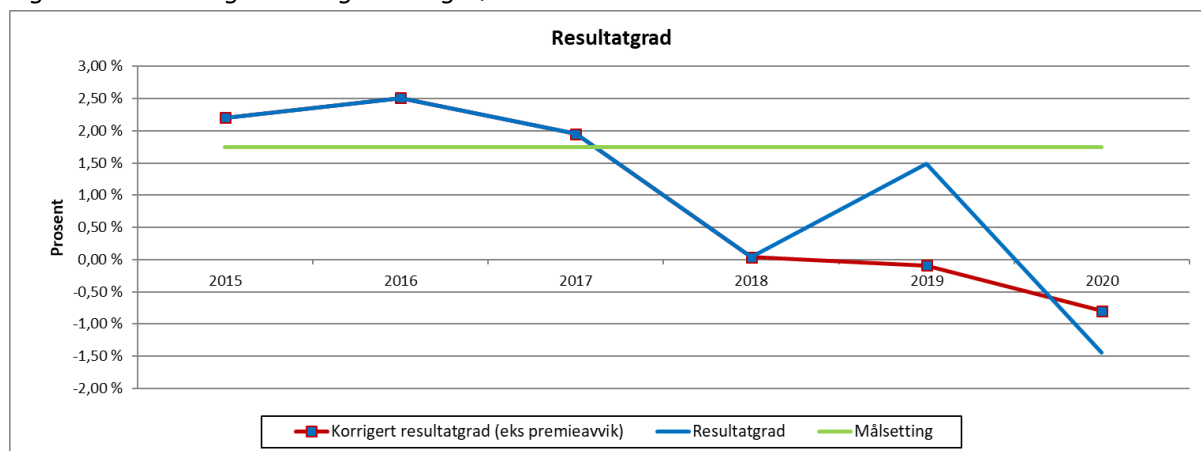
4.1.2 Resultatgrad

Resultatgrad er netto driftsresultat i forhold til brutto driftsinntekter. Dette er det viktigste økonomiske nøkkeltallet og bør alltid være bedre enn null. Riktig nivå på resultatgrad vil sikre en bærekraftig kommuneøkonomi over tid, slik at Kragerø kommune kan:

- Unngå at kommunens verdier forringes
- Skape handlefrihet
- Muliggjøre oppbygging av fond
- Bygge egenkapital til fremtidige investeringer som erstatning for låneopptak

Nedenfor er en oversikt over utvikling av resultatgraden til Kragerø kommune de siste 6 år.

Figur 10 – Utvikling resultatgrad Kragerø kommune.



Resultatgraden i 2020 er under målsetting og viser et underskudd. Resultatgraden er -1,45% (14,6 mill. kroner i merforbruk) i 2020 og viser at driftsnivået til Kragerø kommune er for høyt i forhold til samlede inntekter. Resultatet til Kragerø kommune fra 2015 til 2017 er over målsetting på 1,75%. I den perioden var også skatteinntektene på et godt nivå. Resultat i 2019 på 15,1 mill. kroner er i utgangspunktet bra, men tar en hensyn til at 16,0 mill. kroner var et engangstilskudd fra husbanken til bundet formål er det faktiske netto driftsresultat et underskudd på -0,9 mill. kroner i 2019. Når det gjelder resultatet i 2020 er det vedtatt bruk av disp. fond i flere saker, samt at det har vært politisk forståelse for at kjøp av fastlegepraksiser også måtte finansieres ved bruk av midler fra disp fond. Tar en hensyn til dette er korrigert resultat et merforbruk på 8 mill. kroner.

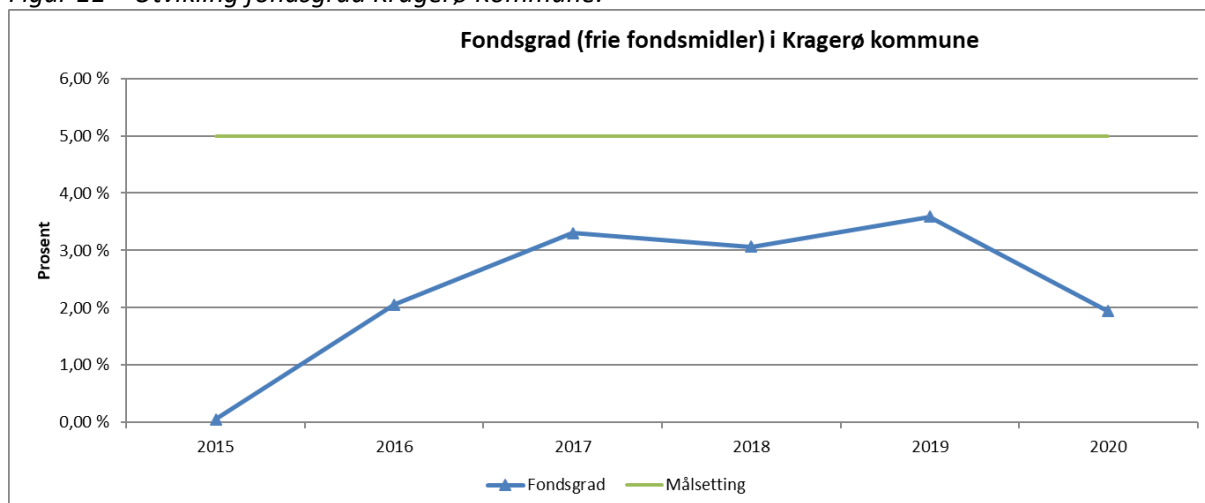
4.1.3 Fondsgrad

Fondsgrad er disposisjonsfond i forhold til brutto driftsinntekter. Fondsgrad er et mål på nivået på disposisjonsfondet slik at Kragerø kommune kan ha:

- Buffer mot uforutsette hendelser
- Sikkerhet mot plutselige renteøkninger
- Handlefrihet til å gripe de muligheter som byr seg
- Egenkapital i fremtidige investeringer

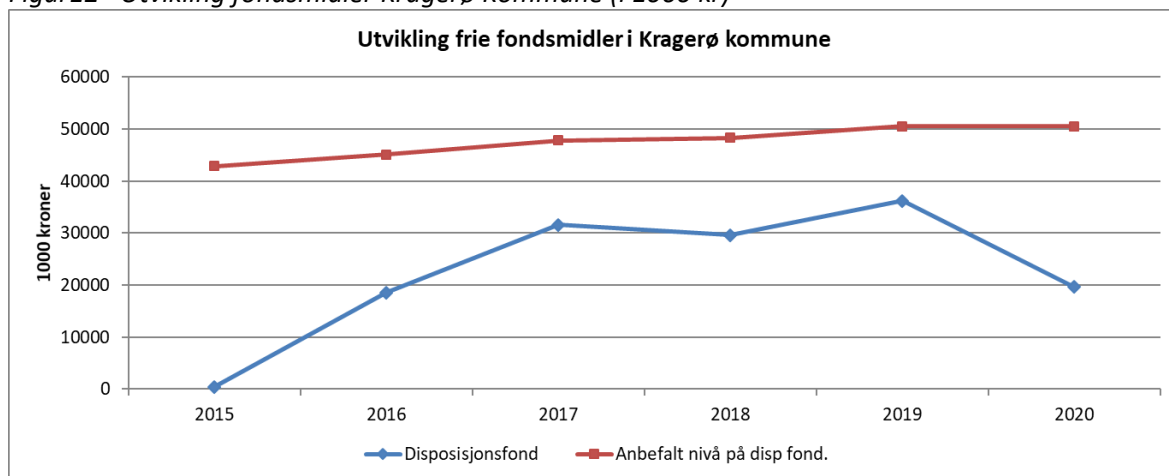
Samlet disposisjonsfond vil variere over tid i tråd med de økonomiske resultatene. Nedenfor er en oversikt over fondsgraden til Kragerø kommune, samt prognosen for 2020.

Figur 11 – Utvikling fondsgrad Kragerø Kommune.



Gode resultater i perioden 2015-2017 medførte til økning av disposisjonsfondet fra null til 32 mill. kroner. Fondet er i dag på 19,6 mill. kroner etter at det ble redusert fra 36,2 mill. kroner i 2020. Nivået på disposisjonsfondet er for lavt og under nivået som anbefales. Resultat i 2020 reduserte fondsgraden til under 3%. Fondet begynner da å bli lite noe som er uheldig for å kunne håndterer uforutsette hendelser som mangel på fastleger, femårsklassing av MF Kragerø eller utvikling av næringsparken.

Figur12– Utvikling fondsmidler Kragerø Kommune (i 1000 kr)



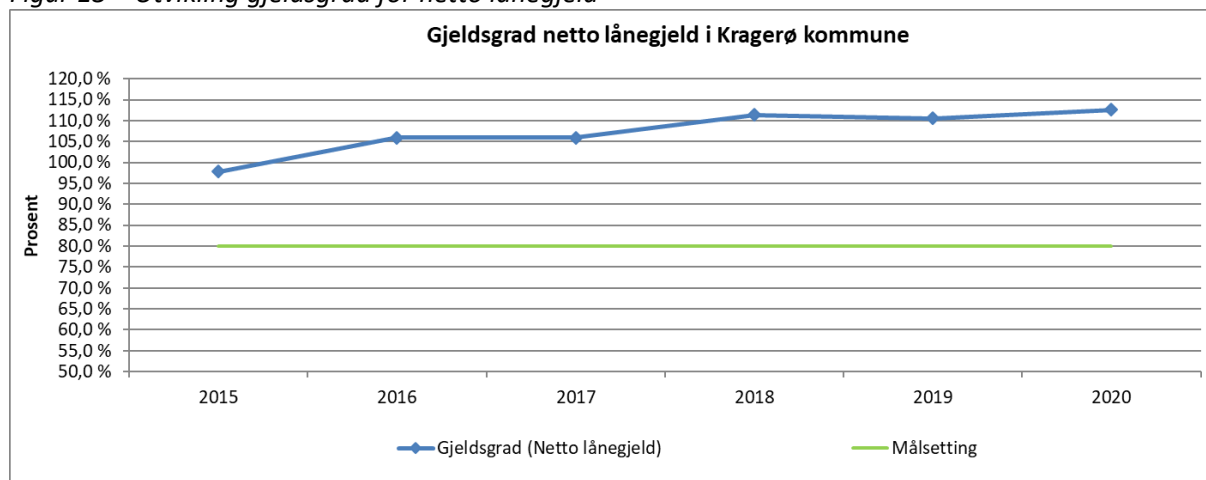
Det er helt normalt å håndtere omstillinger og endringer i driften med bruk av disposisjonsfond, men det er ikke en løsning over tid. Bruk av disposisjonsfond gir kommunen bedre tid til å tilpasse driften til driftsinntektene. Sett i forhold til resultatet i 2020 er det av stor betydning at alle vedtatt driftstilpasninger i 2021 gjennomføres som planlagt. Uten midler på et disposisjonsfond kan det medfører at inntektssvikt/utgiftøkninger må hentes inn gjennom hurtige reduksjoner i eksisterende drift, noe som erfaringsmessig er meget utfordrende.

4.1.4 Gjeldsgrad

Gjeldsgrad er netto lånegjeld i forhold til brutto driftsinntekter. Målsetting for netto lånegjeld er på 80%. Av samlet netto lånegjeld er omtrent 20% av lånegjelda knyttet til VA området og er selvfinansierende. Øvrig gjeld vil belaste driftsregnskapet med renter og avdrag og må dekkes av de

frie inntektene. Husbanklån og ikke brukte lånemidler inngår ikke i netto lånegjeld. Nedenfor er en oversikt over gjeldsgraden til Kragerø kommune.

Figur 13 – Utvikling gjeldsgrad for netto lånegjeld



Ved utgangen av 2020 er gjeldsgraden på 112,6%, og er en økning på 2,1% fra 2019. Gjeldsnivået i Kragerø kommune er for høyt. Gjeldsnivået til Kragerø kommune øker mere enn inntektene. Dette utgjør en stor risiko ved en eventuell renteoppgang, og belaster driften betydelig med avdragsutgifter etter nye beregningsmetode av minimumsavdrag fra 2020.

Riktig gjeldsgrad er det Kragerø kommune har råd til over tid. Sett i forhold til resultatene de siste årene har ikke Kragerø kommune råd til å betjene den høye gjelden. Gjeldsgraden bør reduseres til 80%, som er et nivå Kragerø kommune kan ha råd til over tid.

4.1.5 Belastningsgrad

Belastningsgrad omfatter alle driftsutgiftene til renter og avdrag i forhold til brutto driftsinntekter.

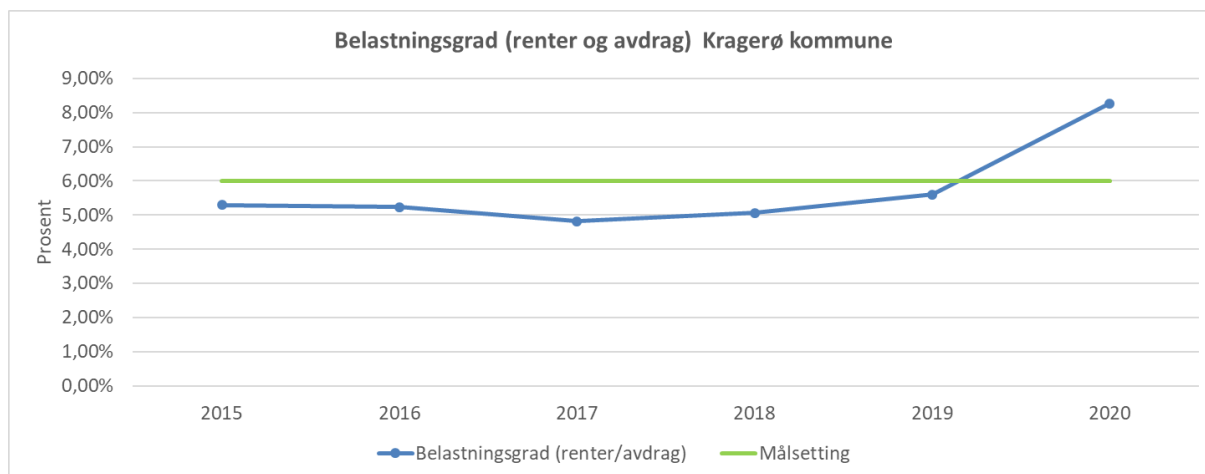
Gjeldsgrad og belastningsgrad henger sammen. Avdrag og rentebelastning er en konsekvens av netto lånegjeld. Belastningsgrad påvirkes også av rentenivå og avdragstid. Høy gjeld medfører høy risikoeksponering for renteøkning. Rentenivået er nå veldig lavt, noe som er en åpenbar fordel for Kragerø kommune. En renteøkning på 1% vil øke renteutgiften med 10 mill. kroner, slik at belastningsgraden vil øke til over 9%.

Kragerø kommune benytter minimumsavdrag. Beregningen av minimumsavdrag ble endret i 2020.

Det gir økte driftskostnader på 25,6 mill. kroner, slik at belastningsgraden økt til 8,1%. Dette er en betydelig kostnadsøkning. Økt avdragsbelastning belaster kun ordinær drift, da VA området alltid har dekt sin andel av renter og avdrag. Økningen i eiendomsskatt kompenserer ikke for denne økningen.

Nedenfor er en oversikt over belastningsgraden til Kragerø kommune og prognosen for 2020.

Figur 14 – Utviklingen belastningsgrad



Siden Kragerø kommune betjener sin gjeld med minimumsavdrag er den eneste metoden for å oppnå er fremtidig belastningsgrad på 6% er å redusere gjeldsnivå til Kragerø kommune. Lavere gjeld oppnås med et lavt investeringsnivå i en periode. Alternativet til en gjeldsreduksjon er økning av eiendomsskatt eller omfattende kostnadsreduksjoner i form av et redusert tjenestetilbud.

4.2 God økonomistyring

Ulike oversikter viser med all tydelighet at inntektene er den største kostnadsdriveren til en kommune. Alle midler disponeres for å gi et best mulig tjenestetilbud i kommunen. Større inntekter vil nødvendigvis ikke føre til et større overskudd, men til høyere utgifter. For egen kommune er det vesentlig over tid at gjennomføring av tjenesteproduksjon er tilpasset inntektene. De vedtatte budsjettene må legges til rette for god økonomistyring. Handlingsreglene blir et overordnet verktøy for å kunne beslutte budsjetter som gir en bærekraftig kommuneøkonomi.

God administrativ økonomistyring innebærer at virksomhetene skal styre innenfor vedtatt budsjettramme.

Dette innebærer at virksomhetene skal:

- Rapporterer månedlig på økonomisk status og utvikling
- Overvåker den økonomiske utviklingen og styrer sin virksomhet innenfor vedtatt budsjettramme
- Identifiserer avvik og iverksetter korrigerende tiltak iverksettes så tidlig som mulig.

Alle kommunalområder og virksomheten har alle muligheter til å overvåke egen drift gjennom tilrettelagte rapporter og rapporteringsstrukturer. Det blir gjennomført månedlig rapportering fra alle virksomheter og kommunalområder, herunder fokus på gjennomføring av vedtatt økonomiske tiltak.

God økonomistyring innebærer også at kommunen har kontroll på utviklingen i frie inntekter, pensjonsutgifter og finansinntekter og kostnader. Kommunestyret og formannskapet vil være løpende orientert om kommunens økonomi, jfr økonomi- og finansreglementet.

5.0 Kostnadsutvikling

5.1 Demografisk kostnadsendringer

Teknisk Beregningsutvalg utarbeider hvert år en beregning som viser hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. I beregningen av demografiske kostnadsendringer legges SSB's befolkningsprognose LHML fra august 2020 til grunn for beregningen (jfa Folk 2020). Demografiske kostnadsendringer er en konsekvens av endringer i befolkningssammensetningen.

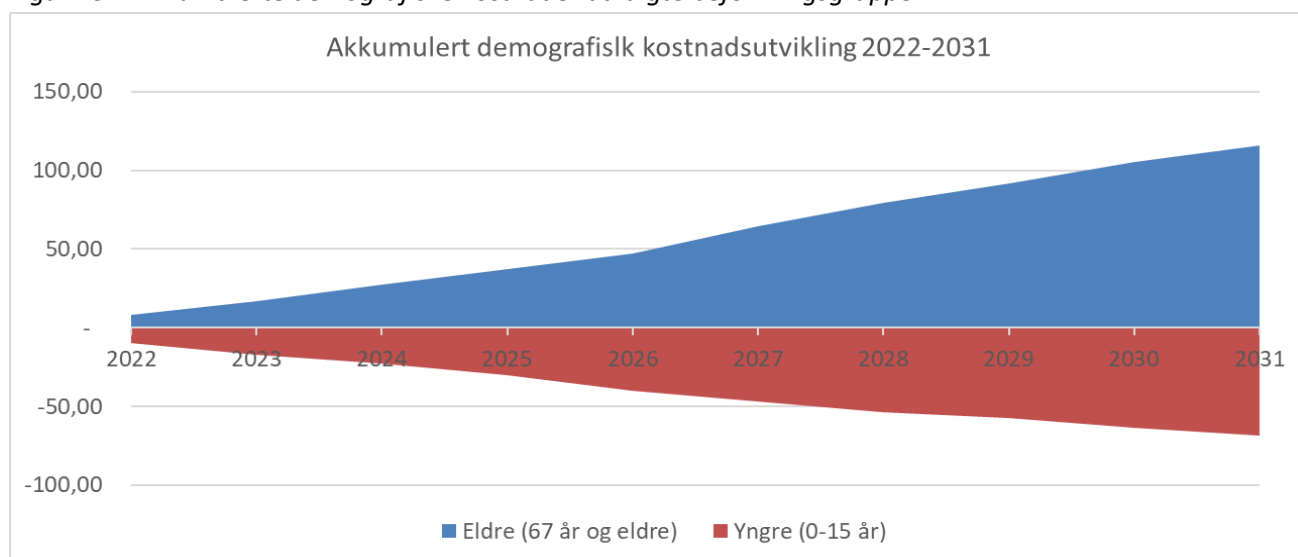
Tabell 11 – Utvikling løpende demografiske kostnadsendringer for Kragerø kommune (i mill. kr)

Aldersgruppe	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
0-5år	-4,9	-3,0	-2,5	-1,3	-5,3	-0,9	-1,5	-0,6	-1,9	-0,3
6-15 år	-4,7	-4,2	-3,2	-6,4	-4,1	-6,4	-4,9	-3,0	-4,7	-4,4
16-66 år	-2,8	-1,3	-1,3	-0,7	-0,7	-1,0	-0,5	-1,1	-0,8	-0,7
67-100 år	8,4	8,7	10,5	9,7	9,7	17,3	15,1	12,0	13,9	10,7
Total	-4,0	0,1	3,4	1,3	-0,3	9,0	8,2	7,2	6,4	5,2
Akkumulert fra 2022	-4,0	-3,9	-0,5	0,8	0,5	9,5	17,7	24,9	31,3	36,5

*Kilde: analyseverktøyet Framsikt

Tabellen over viser beregnede endringen fra 2022 til 2031 i mill. kroner i løpende kostnadsendringer i forhold til året før. Det betyr at hvis kommunen skal levere akkurat de samme tjenestene og det samme servicenivået som i dag, vil utgiftene øke med 36,5 mill. kroner innen 2031. Det er forventninger til at disse kostnadene blir kompensert i de frie inntektene til kommunene i Statsbudsjettet, men det er ingen garanti for en slik forutsetning. Det en legger merke til er en betydelig vekst i utgifter til tjenester rettet mot de eldre over 67 år, mens det vil bli en reduksjon i utgifter til tjenester rettet mot barn og unge i aldersgruppen under 15 år. Figuren nedenfor viser det forventede kostnadsbilde fremover i kommende perioder for disse to hovedgruppene. Denne en endringen fremkommer i utgiftsutjevningen i rammeoverføringen. Prioriteringer av kommunen ressursbruk bør være i tråd med inntektene, men som det fremkommer i vedlegg 1 og i pkt 2.5 er det skjevheter i ressursfordeling i Kragerø kommune i forhold til rammeoverføringen.

Figur 15 – Akkumulerte demografiske kostnader utvalgte befolkningsgrupper



Demografiendringer vil innebære et betydelig omstillingsbehov for Kragerø kommune. I delplanen for helse og omsorg fremkommer økte driftskostnader og økte investeringskostnader i den kommende 10 årsperiode. Dette samsvarer nokså godt med andre demografiske beregninger. Kostnadsbilde som fremkommer i delplanene legges til grunn i forventet kostnadsøkning fremover.

Det forutsettes at de demografiske utgiftsøkningene i perioden 2022- 2024 er ivaretatt i prognosemodellen til KS. For resten av analyseperioden legges beregnet demografisk utgiftsøkning til grunn for utgiftsutjevningen i beregningen av rammetilskuddet.

5.2 Driftskostnader

Beregning av driftskostnader tar utgangspunkt i regnskapet 2019 og 2020, samt budsjettet for 2021. Det innebærer at prognosen 2021 inneholder alle vedtatte driftstilpasning på totalt 15,9 mill. kroner. **Med bakgrunn i alle behandlede delplanene innenfor helse og omsorg øker kostnadene totalt i perioden 2022 til 2031 med 79,3 mill. kroner.** Andre kostnader blir ikke lagt til. Det er fordi det er grunn til å anta at andre områder må redusere kostnader. Dette blir synliggjort i kravet til driftstilpasning.

Tabell 12 – Prognose driftskostnader

Økonomisk oversikt- driftsutgifter	Regnskap 2019	Regnskap 2020	Prognose 2021	Prognose 2022	Prognose 2023	Prognose 2024	Prognose 2025	Prognose 2027	Prognose 2029	Prognose 2031
10 Lønnsutgifter	511 874	513 124	491 121	497 477	503 747	507 707	511 007	540 707	542 159	543 479
11 Sosiale utgifter	115 501	102 541	116 290	118 601	120 881	122 321	123 521	134 321	134 849	135 329
12 Kjøp av varer og tjenester	194 446	192 863	177 190	177 671	178 146	178 446	178 696	180 946	181 056	181 156
13 Overføringer og tilskudd til and Koronautgifter	84 095	89 036	44 877	45 358	45 833	46 133	46 383	48 633	48 743	48 843
			13 900							
Delsum driftsutgifter	905 916	897 565	843 378	839 108	848 608	854 608	859 608	904 608	906 808	908 808
Korreksjoner			75 702	64 136	64 020	64 130	64 088	65 057	66 419	67 513
Delsum driftsutgifter tj.prod	905 916	897 565	919 079	903 243	912 627	918 737	923 695	969 664	973 227	976 320
Selvkost driftsutgifter	49 474	54 433	55 105	56 207	57 331	58 478	59 647	62 057	64 564	67 173
Totalt driftsutgifter	1 009 660	1 009 428	1 032 684	1 011 080	1 021 588	1 028 845	1 034 973	1 083 351	1 089 421	1 095 123

Alle prognosene fra 2022 er uten koronakostnader. Usikkerheten i tallene øker jo lenger fram i tid en ser. Noe av usikkerheten er til de demografiske komponentene. Framtiden vil by på overraskelser, og det vil bli avvik mellom prognoser og virkeligheten. Likevel er det flere forutsigbare elementer ved dagens kostnadsnivå.

Lønn og sosiale kostnader

På bakgrunn av de behandlede planene for helse og omsorg er kostnadene økt med 9,6 mill. kroner allerede i 2022 korrigert for kjøp varer og tjenester. Fra 2027 er det forutsatt at nytt sykehjem settes i drift, noe som øker driftskostnadene betydelig.

Analysen er også heftet med en annen stor usikkerhet rundt pensjonssatsene. Endringer i disse satsene vil komme, men det er vanskelig å anslå hvor mye og i hvilken retning satsene vil gå. Korona pandemien gjør at usikkerheten rundt dette er større enn noensinne.

Kjøp av varer og tjenester som erstatter tjenesteproduksjon

Det forventes at økt aktivitet også medfører en økt utgift for kommunen innen kjøp av varer og tjenester som erstatter tjenesteproduksjon. Det er lagt inn en vekst på 5% pr året i perioden basert på økte kostnader innen helse og omsorg som fremkommer i delplanen.

Overføringer

Det er lagt inn en vekst på samme måte som under «Kjøp av varer og tjenester som erstatter tjenesteproduksjon».

Korreksjoner

Det blir alltid et avvik mellom budsjett og regnskap. Dette avviket henger sammen med høyere inntekter enn budsjettet. Basert på regnskap 2019 og 2020, samt budsjett 2020 og 2021 legges inn en korreksjon for å få frem et riktig kostnadsnivå i analysen.

Selvkost

Selvkost er spesifisert for å få frem ordinær drift. Dette er et område som får store utfordringer i denne kommende perioden. Se eget punkt om selvkost.

6.0 Inntektsanalyse

En stor del av inntektene til kommunen består av rammeoverføringer fra staten. Dette er regulert av statlige føringer og rammefordelingsmodellen. Andre betydelige inntektskilder til kommunen er ordinær kommuneskatt, eiendomsskatt og egenandeler. Analyser av framtidige inntekter vil danne grunnlaget for de økonomiske rammene kommunen har tilgjengelig for drift av tjenestetilbudet til kommunenes befolkning. Inntektsanalysen er en vesentlig pilar i perspektivanalysen, da dette gir rammene for hva kommune har råd til i den neste 10 års perioden.

6.1 Skatt- og rammetilskudd

Skatt- og rammetilskuddet er kommunens største inntektskilde. Denne inntekten fordeles ut til kommunen gjennom inntektssystemet, der objektive kriterier er førende for hvor mye kommunen får i samlet inntekt. For beregning av fremtidige rammeoverføringer benyttes en oppdatert KS prognosemodell. Prognosemodellen er oppdatert 14 mai 2021 etter publisering av kommuneproposisjonen for 2022.

Rammeoverføringer er basert på tilskudd pr innbygger, men det er 2 utjevningsnøkler i inntektssystemet som er med på å rette opp ulikheter mellom kommunene. Utjevning skal bidra til at alle kommuner kan gi et godt og likt tjenestetilbud til sine innbyggere.

1. Utgiftsutjevningen består av mange objektive kriterier som til slutt indikerer om kommunen er en lettdrevet (effektiv) kommune eller en tungdrevet (ineffektiv) kommune sammenlignet med landssnittet på ulike områder. Se vedlegg 1
2. Inntektsutjevningen skal kompensere for skjevheter i kommunenes skattenivå, da det er store forskjeller mellom kommunene på dette området. Kommuneskatten påvirkes også av skattøren som blir fastsatt hver høst i Statsbudsjettet.

En finner utfyllende informasjon om inntektssystemet på;

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>.

Tabell 13 – Beregning skatt- og rammetilskudd (i 1000 kroner)

Økonomisk oversikt - Skatt og rammeinntekter	Regnskap 2019	Regnskap 2020	Prognose 2021	Prognose 2022	Prognose 2023	Prognose 2024	Prognose 2025
1 Rammetilskudd	337 335	351 672	350 913	334 855	333 347	333 744	331 563
2 Inntekts- og formuesskatt	268 676	269 045	288 566	286 649	284 248	283 039	282 281
Sum	606 011	620 717	639 479	621 504	617 595	616 783	613 844
* Inkl koronamidler i 2020 og 2021							

Følgende forutsetninger er benyttet for å framskrive kommunens skatt- og rammetilskudd:

- LHML befolkningsprognose for Kragerø og MMMM for landet fra august 2020 er lagt til grunn.
- Skjønnstilskudd er stabilt i perioden.
- Skatten skal ligge på omtrent 80 % av landsgjennomsnittet i hele perioden. Så lenge skatten er under 90% av landsgjennomsnittet vil økt skatt bli utlignet med inntektsutjevningen.
- Den demografiske kostnaden beregnet fra 2025 forutsettes dekt av økt rammetilskudd, da modellen til KS dekker perioden 2021-2024. Dette tilsvarer utgiftsutjevningen
- Innbyggertilskuddet er beregnet på befolkningsutviklingen LHML i hele perioden

Det er ikke tatt hensyn til at staten kan endre forutsetninger og beregningsmetoder for skatteinngangen eller rammeoverføringen. Tabellen viser egentlig en realnedgang i rammeoverføringen fra staten som en følge av redusert befolkning og endret befolkningssammensetning

6.2 Øvrige inntekter

Eiendomsskatt

Kragerø kommune har i budsjett 2021 følgende forutsetninger for eiendomsskatten:

- 3 promille på alle boliger og fritidseiendommer i kommunen
- 2 promille på verker og bruk i hele kommunen
- Kr 300 000,- i bunnfradrag på boliger/fritidsboliger som ikke benyttes til næringsvirksomhet

Regnskapet for Kragerø kommune i 2020 viser en samlet inntekt på eiendomsskatt 60,0 mill. kroner. Dette er noe lavere enn forventet. Endringen i bunnfradraget fra 2021 vil øke eiendomsskatten, men siden klagebehandlingen fremdeles pågår er det noe usikkerhet knyttet til denne inntekten. Stortinget har vedtatt at maksimalsatsen for eiendomsskatt settes ned fra 5 promille til 4 promille fra 2021. Nivået for eiendomsskatten i hele analyseperioden er i forhold til antatt prognose for 2021. Det er lagt inn en organisk vekst på 1% pr år fra 2022 utfra antatt nye bygg eller utvidelser.

Eiendomsskatt kan sees i sammenheng med renter og avdrag på den måten at inntektene fra skatt og ramme i sin helhet bør benyttes til tjenesteproduksjon. Tabellen nedenfor viser utviklingen de siste 5 år.

Tabell 14 – Regnskapsutvikling eiendomsskatt og renter/avdrag (tall i 1 000 kr)

	Regnskap 2020	Regnskap 2019	Regnskap 2018	Regnskap 2017	Regnskap 2016
Eiendomsskatt	- 60 012	- 48 139	- 45 748	- 42 306	- 40 956
Renter og avdrag	82 332	54 996	48 613	45 598	46 755
Differanse	22 320	6 857	2 864	3 292	5 799

Differansen mellom eiendomsskatt og renter og avdrag viser hvor mye som må dekkes av de såkalte frie inntektene. Fra 2019 til 2020 økte denne differansen med 15,5 mill. kroner. Maksimum eiendomsskatt for Kragerø kommune med 4 promille og null i bunnfradrag er omtrent 95 mill.

kroner. Dette vil dekke alle utgifter til renter og avdrag og vel så det og konsekvensene for dagens tjenestenivå blir begrenset.

Brukerbetalinger

Brukerbetalinger er inntekter knyttet til faste avtaler/abonnementer om generelle kommunale tjenester. I analysen er det tatt utgangspunkt i regnskap og årsbudsjett 2021. Fra 2022 er det lagt inn en organisk vekst på 1% pr år i analyseperioden.

Andre inntekter

Andre inntekter består av refusjoner, andre refusjoner, salgs og leieinntekter. Nivået på dette videreføres basert på den historiske utviklingen.

Korreksjon inntekter

For beregning av handlingsreglene er det nødvendig at inntektsprognosen er mest mulig realistisk. Inntektsutviklingen vil danne grunnlaget for driftstilpasninger og beregning av handlingsregler. Ved nærmere analyse er inntektsnivået er budsjettet systematisk lavere enn regnskapet. Dette gjenspeiles også ved at utgiftene er lavere budsjettert enn det regnskap skulle tilsi. Inntektskorreksjonen regnes som et prosentanslag på øvrige inntekter og er vurdert utfra historiske avvikstall mellom regnskap og budsjett. Sett fra et økonomistyrings perspektiv bør dette avviket være et minimum.

Selvkost – kommunal avgifter

Kommunale avgifter tilpasses slik at netto selvkost dekker driftsutgifter og kapitalutgifter gitt forventet investeringsnivå. Se eget punkt om selvkost.

6.3 Oppsummering driftsinntekter

Inntektsrammen som er beregnet i tabellen viser inntektsrammen 2022-2031 og vil være de midlene som er tilgjengelig for drift av kommunen. Inntektene er justert opp i forhold til vedtatt budsjett, da det erfaringsmessig vil være en økt inntektsramme i avslutta regnskap. Netto driftsinntekter er beregningsgrunnlaget for alle handlingsregler, slik at denne korrigeringen er nødvendig for å få sammenhengende tidsserier for handlingsreglene. Kostnadssiden endres tilsvarende, slik at netto vedtatt driftsramme er ivaretatt. Tallene er usikre og mest usikre imot sluttene av prognoseperioden.

Tabell 15 – Prognose inntekter perioden 2020-2030 (tall i 1 000 kr)

Økonomisk oversikt - driftsinntekter	Regnskap 2019	Regnskap 2020	Prognose 2021	Prognose 2022	Prognose 2023	Prognose 2024	Prognose 2025	Prognose 2027	Prognose 2029	Prognose 2031
Skatt/ramme	606 011	620 717	639 479	621 504	617 595	616 783	613 844	622 406	636 292	646 357
Eiendomsskatt	48 139	60 012	65 000	65 650	66 307	66 970	67 639	68 999	70 386	71 800
Brukerbetalinger	22 196	21 373	24 127	24 369	24 612	24 858	25 107	25 612	26 127	26 652
Andre inntekter (inkl korr)	270 730	235 813	236 992	237 243	238 534	240 068	241 467	245 371	249 741	253 914
Delsum inntektsramme tj.prod	947 075	937 915	965 598	948 766	947 048	948 679	948 057	962 388	982 544	998 723
Selvkost drift kom.avg.	63 715	72 348	74 437	78 010	81 754	85 679	89 791	98 618	108 313	118 960
Total brutto driftsinntekter	1 010 791	1 010 263	1 040 035	1 026 776	1 028 802	1 034 357	1 037 849	1 061 006	1 090 857	1 117 683

Alle tallene er i 2021 kr. Det innebærer at en ikke har korrigert for framtidig lønns- og prisvekst. Forutsetningene for alle tallene fremkommer i punktene ovenfor.

7.0 Selvkost

Selvkostområdet er todelt. Det er VARFS som skal være selvfinansierende gjennom kommunale avgifter. Det andre området er bygg og plan som er vedtatt selvfinansierende gjennom gebyrinntekter. Det lages et eget regnskap for selvkostområdene for å sikre at de kommunale

avgiftene og gebyrene er i samsvar med utgiftene. VAR område står ovenfor store utfordringer som henger sammen med forventet utvikling innen klima og miljø, samt krav til leveranse kvalitet.

7.1 Klimautvikling

Hovedrapporten fra FN's klimapanel konkluderer med at det er ekstremt sannsynlig at klimagassutslippene fra menneskelig aktivitet er hovedårsaken til den observerte temperaturøkningen fra 1951 og frem til i dag. I Norge har gjennomsnittstemperaturen økt med over én grad siden 1900. Det har blitt mer ekstremvær, mer nedbør og mer flom. Det er derfor viktig å innføre tiltak som reduserer de menneskeskapte klimagassutslippene. Det blir viktig at kommunen tilpasser seg et endret klima og etablerer gode strategier og planer for klimatilpasning. Tradisjonelt har vann- og avløpsområdet i hovedsak omfattet rør og nedgravde løsninger. Med klimaendringer og behov for klimatilpasning vil en framover være mer avhengig av gode fremtidsrettede løsninger.

Investeringsbehovet i kommunalt eide vann- og avløpsanlegg fortsetter å øke. For å sikre innbyggerne nok rent drikkevann og forsvarlig rensing av avløpsvann, må norske kommuner de neste 20 årene oppgradere og bygge ny infrastruktur for mange milliarder kroner. Ifølge Norsk Vann-rapporten 259/2021 «Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2021-2040», utarbeidet av Norconsult og SINTEF, viser at investeringsbehovet har økt med over 50 milliarder siden 2017, da forrige rapport om temaet ble laget.

Den største andelen av investeringsbehovet er knyttet til ledningsnett for drikkevann og avløpsvann. Ledningsnett bygges ut kontinuerlig, men samtidig er det stort behov for å bytte ut gamle ledninger som skaper stadige utfordringer for sikker leveranse av drikkevann og fare for at urensset avløpsvann havner på avveie. Rapporten om «Norsk vann» er basert på nye og mer presise analyser av den tekniske tilstanden på ledningsnett, aldersfordeling, konsekvenser av klimaendringer, endringer i befolkning og vurderinger av planlagte nyanlegg i årene som kommer. Konklusjonen er at det er behov for å investere 81 milliarder kroner i ledningsnett for vann, og 114 milliarder kroner i ledningsnett for avløp i Norge frem mot 2040. I tillegg må det investeres 65 milliarder kroner i eksisterende og nye vannbehandlingsanlegg, og 72 milliarder kroner i avløpsrenseanlegg for å oppfylle renskrav og sikre natur og miljø. Dette er mye.

Økte investeringer vil slå ut i høye gebyrøkninger for alle abonnenter. Rapporten viser at det kan bli snakk om nærmere tredobling av gebyrene fram mot 2040 for enkelte kommuner. Gebyrveksten vil avhengig av hvor mye den enkelte kommune allerede har investert i løpende utbygging og vedlikehold, og hvor mange abonnenter som skal være med på å dele regningen.

Avløpsledningsnett i kommunen er svært utrangert og selv om man har økt utskiftingstakten er man ikke i nærheten av Norsk vanns anbefaling på 1% årlig. Denne økningen vil kreve en økt investeringsramme. Utskiftingen av ledningsnett er svært viktig for å hindre innlekk av overvann som øker i takt med klimaendringene. I tillegg har Mattilsynet har gitt pålegg til Kragerø kommune om å legge frem en plan for hvordan kommunen skal etterleve kravet om reservevann i drikkevannsforskriften.

Det er åpenbart at gebyrnivået i Kragerø vil øke. Disse utfordringene gjelder hele landet og en kan bare håpe at staten vil bidra og at ikke alle kostnadene blir veltet over på kommunens innbyggere, men det er ingen signaler i den retningen.

7.2 Vann, Avløp og Renovasjon (VAR)

Prognostisering og budsjettering av utgiftsnivå for VAR-tjenestene er utfordrende. Det er utfordrende å «treffe planken» når gebyrsatsene i budsjettet skal fastsettes. Det er også derfor selvkostregelverket har regler for håndtering av overskudd og underskudd. Denne mekanismen sørger for at abonnenter som betaler årlige gebyr (vann, avløp, husholdningsrenovasjon, slamtømming og feiing) ikke blir skadelidende dersom kommunens gebyrinntekter i ett år er større eller mindre enn kostnadene. Avviket skal kompenseres over en femårsperiode.

Nivået på de kommunale avgiftene gjenspeiler tidligere investeringer.

Tabell 16 – Andel renter og avdrag

VARFS (alle funksjoner)					
	Budsjett	Regnskap	Avvik	Renter/avdrag	Andel*
2021	- 20 170 003			86 656 844	23 %
2020	- 17 829 645	- 15 419 872	2 409 773	82 332 028	19 %
2019	- 19 202 116	- 15 806 761	3 395 355	54 995 840	29 %
2018	- 14 920 049	- 13 876 814	1 043 235	48 612 576	29 %
* Andel i 2021 er basert på budsjett, øvrige på regnskap					

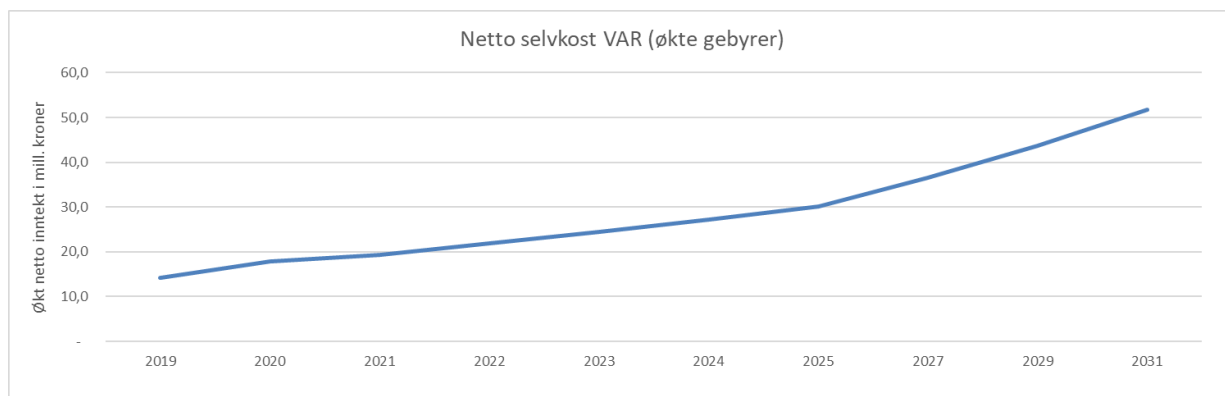
I forhold til andre sammenlignbare kommuner har Kragerø kommune lave kommunale avgifter. De relativt lave kommunale avgiftene i Kragerø kommune tyder på et etterslep på investeringssiden innen VAR området. Hovedplanen 2017-2027 legger føringer på prioriteringer og investeringsnivået innen VA-området i denne perioden. Siden hovedplanen ble utformet har en fått mere erfaring med kostnadsnivået, samt at Mattilsynet har kommet med nye krav til vannbehandling og rensing. Det er sannsynlig at investeringsrammen i hovedplanen for den kommende perioden er for lav. En snarlig revidering av hovedplanen er nødvendig for å oppdatere både behovet og gjennomføringsevnen.

EnviDan har på oppdrag fra Kragerø kommune utarbeidet en kortfattet investeringsanalyse for å redegjøre for hvordan ulike investeringsscenarioer vil påvirke vann- og avløpsgebyret i perioden 2020-2030 (jfr perspektivanalysen 2020-2030). EnviDan har over 16 års erfaring som rådgiver og programvareleverandør innen selvkostområdet og det er over 270 kommuner som benytter selvkostverktøyet til Envidan.

Det er vurdert flere investeringsscenariene og det mest sannsynlige er et nivå som innebærer investeringsutgifter på opptil 458 millioner kroner frem mot 2030. Det er høyere enn det som ligger i dagens hovedplan. Det er kapitalkostnaden til investeringene som i all hovedsak vil påvirke de kommunale gebyrene. I denne perspektivanalysen legges det til grunn en investeringsramme på omtrent 40 mill. kroner pr år i hele perioden. Økte investeringer vil resultere i vesentlig høyere vann- og avløpsgebyrer enn i dag. **Beregninger viser at VA-gebyrene vil bli omtrent 50 % høyere i 2031 enn i dag.** Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig gebyr økning på nesten 5 %. Andre kommunene må også gjennomføre betydelige VA investeringer og det er grunn til å anta at gebyrnivået i Kragerø vil bli på omtrent samme nivå som andre kommuner på samme størrelse.

Figuren nedenfor viser en forventet utvikling. Gebyrene økes betydelig og netto selvkost økes tilsvarende får å kunne betjene økt gjeld til dette området.

Figur 16– Utvikling netto selvkost VAR



Andelen gjeld til VAR investeringer bør få betydning for hvordan gjeldsgraden internt vurderes over tid. Gjeld til selvkostinvesteringer innenfor VARFS inngår i kommunens netto lånegjeld og inngår dermed i gjeldsgraden. Andelen gjeld til dette selvkostområdet utgjør omtrent 20% av totalt nettogjeld ved utgangen av 2020. Nedbetaling av renter og avdrag bør gjenspeile dette forholdet og etter nye regler for minimumsavdrag fra 2020 er forholdet mellom avdrag og renter til selvkost og øvrige investeringer i et riktig forhold.

7.3 Plan og Bygg

For selvkosttjenestene plansaksbehandling, byggesaksbehandling, eierseksjonering og kart/oppmåling er resultatet 2020 langt fra et budsjett i balanse. Det er ikke avsatte fondsmidler på dette område, da disse midlene er brukt opp tidligere. Etter selvkostforskriften er det ikke lenger lov å fremføre underskudd for disse tjenestene. Budsjettet for 2021 viser et forventet overskudd på 1,5 mill. kroner, noe som ikke er i samsvar med selvkostforskriften på dette område. Dette må tilpasses slik at kostnader og gebyrinntekter balanserer. Forøvrig var det en stor inntektssvikt i 2020 som en konsekvens av for liten saksbehandlerkapasitet i forhold til saksmengden.

Disse saksbehandlingstjenestene er først og fremst arbeidsintensive. Man skulle da anta at det er enkelt å budsjettere disse tjenestene, men det er det ikke. De færreste kommuner har innsikt i hvilke kostnader som er tillatt å inkludere i gebyrkalkylene for disse tjenestene. Videre er viktig at gebyrene er robuste og fullfinansierer kommunal saksbehandling. Gebyrsatsene må revurderes og kvalitetssikres, slik at selvkost for dette område blir gjennomført. Denne vurderingen må også ta høyde for utvidelse av antall årsverk på dette område fra 2021.

8.0 Finans

8.1 Finansinntekter

Utbytte

For Kragerø kommune gjelder dette utbytte fra Kragerø Energi. Utbytte i 2020 og 2019 var på 4,1 mill. kroner. Alle midler ble benyttet til drift. I årsbudsjettet 2021 (jfr budsjett 2020) er det budsjettet med 5,1 mill. kr i utbytte. På bakgrunn av usikkerheten knyttet til størrelsen på utbytte er det i perioden frem til 2031 ikke lagt inn noen endringer på dette nivået.

Renteinntekter

Her inngår renteinntekter på kommunens innskudd og renteinntekter på formidlingslån. Kragerø kommune har gode rentebetingelser i Skagerak Sparebank. Renteinntektene på formidlingslånene

finansierer renteutgiftene kommunen har på startlånene i Husbanken. I analysen er det tatt utgangspunkt i årsbudsjettet 2021. Nivået er videreført fra tidligere perioder, men en antar en gradvis økning i takt med varslet renteøkning.

8.2 Finansutgifter

Låneopptak til investeringer påvirker driften gjennom belastning av renter og avdrag. Kragerø kommune har allerede en høy lånegjeld, slik at nye planlagte låneopptak vil medføre ytterligere press på kommunens økonomi. Det er finansutgifter (renter og avdrag) til ordinære investeringer som vil belaste driften fremover og finansieres av de frie inntektene. Finansutgifter som skyldes lån til VA-område finansieres av kommunale avgifter. Høy total gjeld er høy risiko og medfører at kommunen er eksponert for renteendringer. Startlån fra husbanken inngår ikke i netto lånegjeld da den er selvfinansierende. Startlån påvirker ikke driftsregnskapet, da avdragene føres i investeringsregnskapet.

Rentenivået er per tiden lavt. For rentebanen frem mot 2031 legges de siste vurderinger gjort av Norges Bank til grunn. Se pkt 2.1.1 – økonomiske utsikter nasjonalt. Deres økonomiske prognoser tilsier at renten skal opp, noe som vil få store økonomiske konsekvenser for alle kommuner med høy gjeld.

Tabellen nedenfor viser vurdert låneramme pr år i tidsrommet 2021-2031. Det understrekes at lånerammen for 2022 til 2031 ikke er vedtatt. Det legges vekt på et bærekraftig investeringsnivå slik at gjeldsgraden og belastningsgraden innen 2031 i analyseperioden er i tråd med ønsket målsetting. Gjeldsnivået vil påvirke belastning av renter og avdrag i driften. Etter endringer i kommuneloven fra 2020 legges det opp til at avdrag innbetales etter minimumsavdrag i hele perioden. En ser en betydelig økning i avdragsutgifter for Kragerø kommune fra 2020.

Tabell 17 – Lånerammer pr år i perioden 2021-2031 (i mill. kroner).

Økonomisk oversikt - Lånefinansiert investering	Prognose 2021	Prognose 2022	Prognose 2023	Prognose 2024	Prognose 2025	Prognose 2026	Prognose 2027	Prognose 2028	Prognose 2029	Prognose 2030	Prognose 2031	Sum 2022- 2031
Helse og omsorg (jfr delplaner)		4,0	21,5	21,5	89,5	60,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	196,5
Større utbygginger/vedlikehold		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0	20,0
Diverse investeringer		5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	50,0
Sum ordinære investeringer	16,1	9,0	26,5	26,5	94,5	65,0	15,0	15,0	5,0	5,0	5,0	266,5
Selvkost	41,5	35,0	35,0	35,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	385,0
Total lånefinansiert inv. ramme	57,6	44,0	61,5	61,5	134,5	105,0	55,0	55,0	45,0	45,0	45,0	651,5

Ordinære investeringer i perioden er tredelt:

1. Det er planlagt store helse og omsorg (HO) investeringer frem mot 2026. Investeringsnivået er behandlet i delplanene til helse og omsorg. Dette legges til grunn - se vedlegg 2
2. Etter 2026 hhv 2027 og 2028 er lag inn et større investerings beløp for å ivareta andre prosjekter som sannsynligvis har presset seg frem. Denne analysen ikke stilling til hva som skal lånefinansieres.
3. Det legges opp til en bufferlån på 5 mill. kroner pr år i hele perioden til diverse i hele perioden. Utover at digitalisering bør prioriteres høyt, tar ikke denne analysen ikke stilling til hva som skal lånefinansieres.

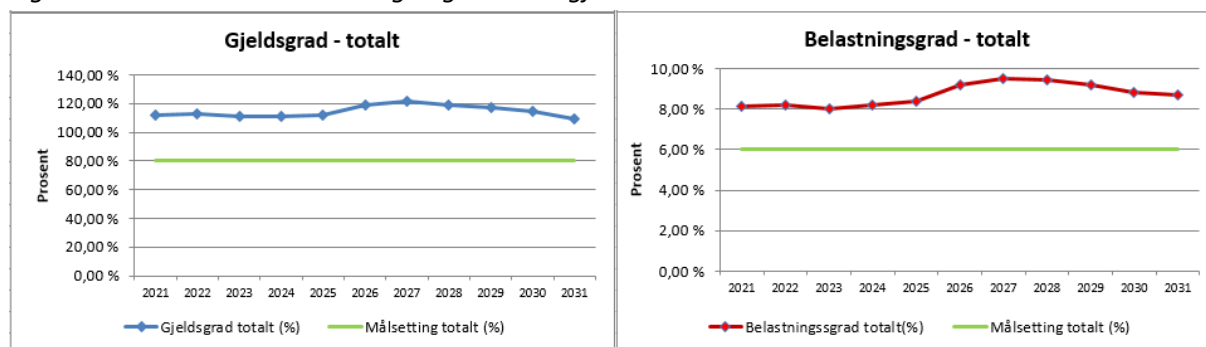
Den teknologiske utviklingen er i stor fart og det vil være vanskelig for Kragerø kommune å ikke være en del av denne utviklingen. Investeringer innen digitalisering er ikke til å unngå. Digitalisering vil være det viktigste satsningsområde de neste 10 årene på alle kommunalområder. Innenfor alle

tjenestene i oppvekst vil den digitale og teknologiske omstillingen prege tiden fremover. Det stilles økte forventninger til digitale læringsarenaer innen både barnehage og skole. Morgendagens verdensborgere må lære hvordan de skal forholde seg til denne utviklingen. Videre er innføring av velferdsteknologi helt nødvendig for å effektiviserer pleie og omsorgstjenesten, samt for å opprettholde kvaliteten på tjenesten. Det vil medfører bedre systemer for brukere og nye måter å utføre arbeide på. Pandemien har også vist at digitalisering gir både ansatte, ledere og folkevalgte andre arbeidsformer, andre møteformer og ikke minst andre og mere effektive opplæringsarenaer. Digitalisering kan bidra til at Kragerø kommune er en attraktiv arbeidsplass og et attraktivt sted å bo.

Bakgrunnen for den relativt lave lånerammene er at Kragerø har en svært høy gjeld som er blitt en stor kostnad på drift. Lave lånerammer krever at midlene prioriteres til områder med størst behov. Sett i forhold til dagens driftssituasjonen bør gjelden reduseres for å få lavere renterisiko og lavere avdrag. Dette vil redusere behovet for effektivisering på andre områder.

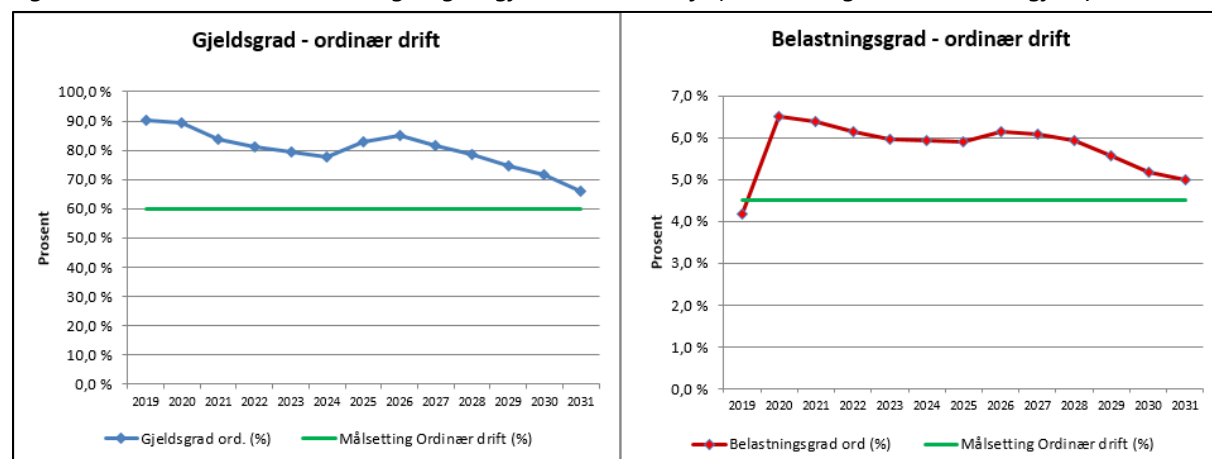
Lånealternativet legger opp til et lånenivå som medfører at en oppnår en lavere gjeldsgrad 2031 enn i 2021. Belastningsgraden blir en konsekvens av minimumsavdrag og rentenivå for gjeldsnivået.

Figur 17 – Konsekvenser handlingsregler totalt gjeld



Gjeldsgrad og belastningsgrad totalt vil på ingen måte være i nærheten av målsettingene i 2031. I perioden er det planlagt et investeringsnivå innen selvkost på 385 mill. kroner, det utgjøre 60% av låneopptaket i perioden. For at dette skal vise et bilde av konsekvenser for ordinær drift må tilsvarende betraktning gjøres kun for ordinær gjeld.

Figur 18 – Konsekvenser handlingsregler gjeld ordinær drift (investeringer eks selvkostgjeld)

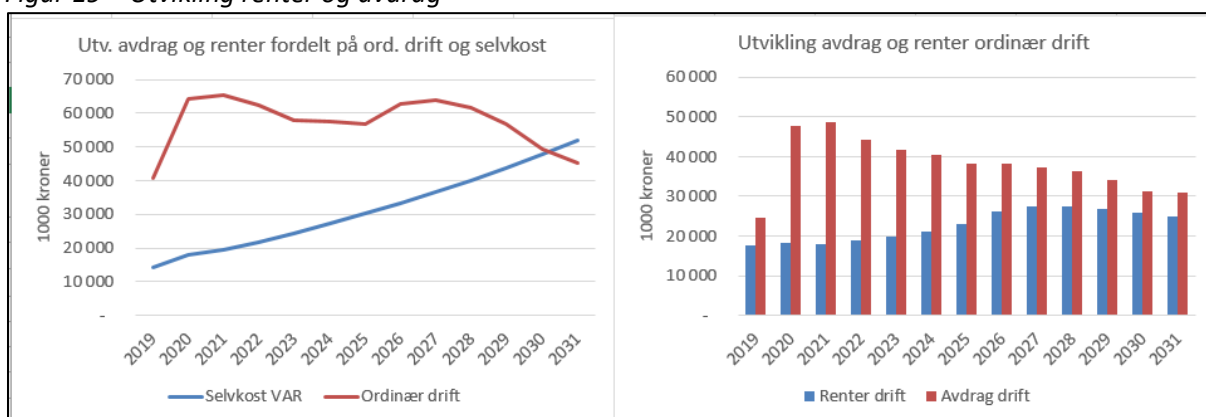


Gjeldsgrad og belastningsgrad for ordinær gjeld reduseres i perioden. Et lavt investeringsnivå gir lavere gjeld og lavere finansutgifter over tid. Målsettingen må tilpasses ordinær gjeld. Siden total målsetting på gjeldsgrad er 80% og 20% av dette i 2021 er VAR lån, er det naturlig å sette målsettingen til 60% for gjeld ordinær drift. Tilsvarende må målsettingen på belastningsgrad ordinær drift endres fra 6% til 5%. Det betyr at 5% av de frie inntektene skal benyttes til å dekke renter og avdrag. Det er dette Kragerø kommune har råd til over tid.

Gjeldsgrad og belastningsgrad ordinær drift vil heller ikke nå målsettingene i 2031 gitt det forutsatte investeringsnivået. Sett i forhold til å oppnå en bærekraftig kommuneøkonomi bør ambisjonen innen HO reduseres. Dersom en tar ut 82 mill. kroner, som er planlagt til samlokalisering av omsorgsleiligheter, vil en oppnå målsettingen om en bærekraftig kommuneøkonomi. En ny rapport fra Telemarkforskning 2021 (hva skjer i kommuner med svak befolkningsutvikling?), viser derimot at kommuner med svak befolkningsutvikling har høye investeringsutgifter pr innbygger for å tilpasse tjenestetilbudet til flere eldre. Dette vil være en utfordring for Kragerø kommune som allerede har et høyt gjeldsnivå.

Investeringsnivå er totalt 651 mill. kroner i perioden 2022-2031. Herav 385 mill. kroner på selvkost. I perioden vil finansutgifter (renter og avdrag) på selvkostområde øke betydelig, mens finansutgifter (renter og avdrag) på ordinære investeringer ikke synker vesentlig i perioden før mot slutten av perioden. Dette til tross for et begrenset lånenivå på ordinære investeringer.

Figur 19 – Utvikling renter og avdrag



Det er forventet at rentene vil stige med 1,5% innen relativt kort tid etter at pandemien er avsluttet. Dette vil få stor betydning for Kragerø kommune som har høy gjeld. Renteutgiftene vil stige for gjeld knyttet til ordinære investeringer. Frem mot 2028 øker renteutgiftene med omtrent 10 mill. kroner, som må finansieres gjennom et lavere driftsnivå på andre områder. Finansutgiftene kan begrenses ved at lånefinansierte ordinære investeringer holdes så lavt som mulig.

8.3 Oppsummering finansinntekter og finansutgifter

Alle tallene er i 2021 kroner. Lån til ordinære investeringer er forutsatt med en rentebane som bygger på signaler fra Norges Bank. Avdrag utføres etter beregninger om minimumsavdrag, da kommuneøkonomien til Kragerø kommune ikke tillater høyere avdragsbelastning.

Lånealternativene skiller mellom totalt og til ordinær drift. Lånealternativet til ordinær drift er for høyt for å nå målsetting om en bærekraftig økonomi i 2031. For å nå målsettingen må lånenivået reduseres med omtrent 80 mill. kroner tidlig i perioden fra nivået som er grunnlaget for analysen. Et samlet låneopptak på omtrent 185 mill. kroner i perioden 2022 til 2031 til ordinær drift er det Kragerø kommune har råd til over tid.

Tallene i en prognose er alltid usikre og mest usikre imot sluttene av prognoseperioden. Den største eksterne usikkerheten er rentebanen og fremtidig utbytte. Videre er gjeldsnivået og evne til å begrense låneopptak også en usikkerhetsfaktor. Lånealternativet som er beskrevet blir vurdert videre i sammenheng med resultatgrad, fondsgrad og krav til driftstilpasning.

9.0 Perspektiver

Spørsmålet er ikke hva det koster – spørsmålet er hva kommunen har råd til. Kostnadsrammene til Kragerø kommune i perioden 2022-2031 er beregnet med utgangspunkt i inntektsprognosene i samme periode. Konsekvensene vurderes i forhold til måloppnåelse på handlingsreglene:

Tabell 18 – Oversikt målsettinger handlingsregler totalt og for ordinær drift

Handlingsregler	Vedtatte målsettinger Totalt	Målsettinger ordinær drift
Indeks	Over 100	Over 100
Resultatgrad	Bedre enn 1,75%	Bedre enn 1,75%
Belastningsgrad	Lavere enn 6%	Lavere enn 5%
Gjeldsgrad	Lavere enn 80%	Lavere enn 60%
Fondsgrad	Bedre enn 5%	Bedre enn 5%

Det er i denne analysen gjort en tilpasset målsetting på handlingsreglene for ordinær drift som har betydning for gjeldsgraden og belastningsgraden. Målsettingen på resultatgrad, fondsgrad og indeks er uforandret. Forutsetninger i perspektivanalysen:

I analysen er det gjort få endringer i gjeldende budsjett for 2021. Følgende er endret:

- Rammeoverføringene er endret i tråd med nye forutsetninger i beregningsmodellen til KS.
- Koronautgifter og inntekter er hensyntatt.
- Forventet avvik inntekter og utgifter er lagt til av hensyn til å få sammenhengende tidsserier mellom regnskap, budsjett og prognoser.

I perioden 2022 til 2031 er det følgende forutsetninger:

- Inntekter og kostnader er uten korona konsekvenser.
- Inntektsmodellen forutsettes uforandret og at dagens nivå legges til grunn i perioden. Dvs det forutsettes ingen økte overføringer til kommunene.
- Det legges opp til et positivt resultat i hele perioden.
- For å oppnå en bærekraftig kommuneøkonomi legges det opp til at målsettinger på handlingsreglene bør nåes innen 2031.
- Rentebanen er i tråd med de siste prognosene fra Norges Bank.
- Lånerammen i perioden er et estimat. Den er ikke vedtatt.
- Alle beregninger er i 2021 kroner.

Faktorer som ikke er lagt inn i tallgrunnlaget er:

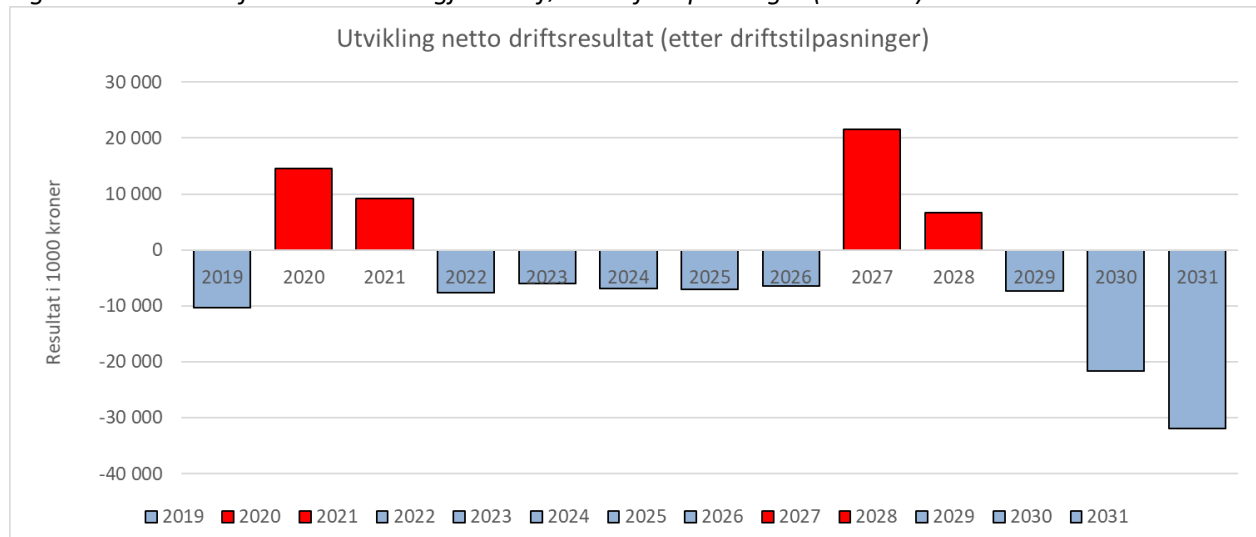
- Hverken amortisering av premieavvik eller forventninger til fremtidige premieavvik ligger inne i analysen av konsekvensene for perioden 2021-2030.
- Det er høy grad av usikkerhet knyttet til pensjonsbetalinger.

9.1 Analyse bærekraftig kommuneøkonomi

Bærekraftig kommuneøkonomi vurderer spesielt ordinær drift. Ordinær drift inneholder ikke selvkost. Kravet til lånenivå og driftstilpasninger legges på et nivå som gir en tilnærmet bærekraftig kommuneøkonomi i 2031. Dersom en ikke gjennomfører driftstilpasninger vil en ikke oppnå anbefalte målsettinger for handlingsreglene. Det forutsettes at avdragene gjennomføres som minimumsavdrag. Finansutgifter til ordinære investeringer må dekkes av de frie midlene, mens selvkost finansieres med økte gebyrer.

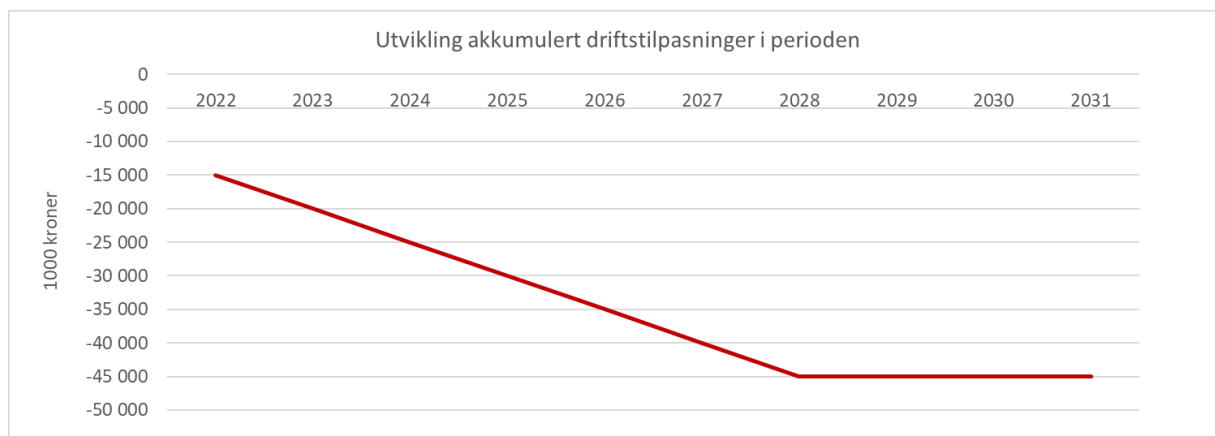
TBU fremhever at det viktigste i kommuneøkonomien for å oppnå et økonomisk handlingsrom er å levere et positivt netto driftsresultat. **I beregningen er det forutsatt et positivt netto driftsresultat fra 2022. Behovet for driftstilpasninger er tilpasset denne forutsetningen.**

Figur 20 – Netto driftsresultat etter gjennomførte driftstilpasninger (i mill. kr)



Alle søyler i figuren under null viser et mindreforbruk (overskudd). Det er ikke lagt opp til særlig store overskudd i perioden 2022 til 2026, men det er lagt inn en sikkerhetsmargin for å unngå et regnskapsunderskudd. Store underskudd i 2027 og 2028 skyldes iverksetting av nye sykehjemsplasser. Et mindreforbruk i perioden 2022 til 2026 blir nødvendig for å bygge opp tilstrekkelig med fondsmidler for å kunne håndtere denne overgangen. Figuren nedenfor viser behovet for driftstilpasninger for å oppnå beregnet resultatet.

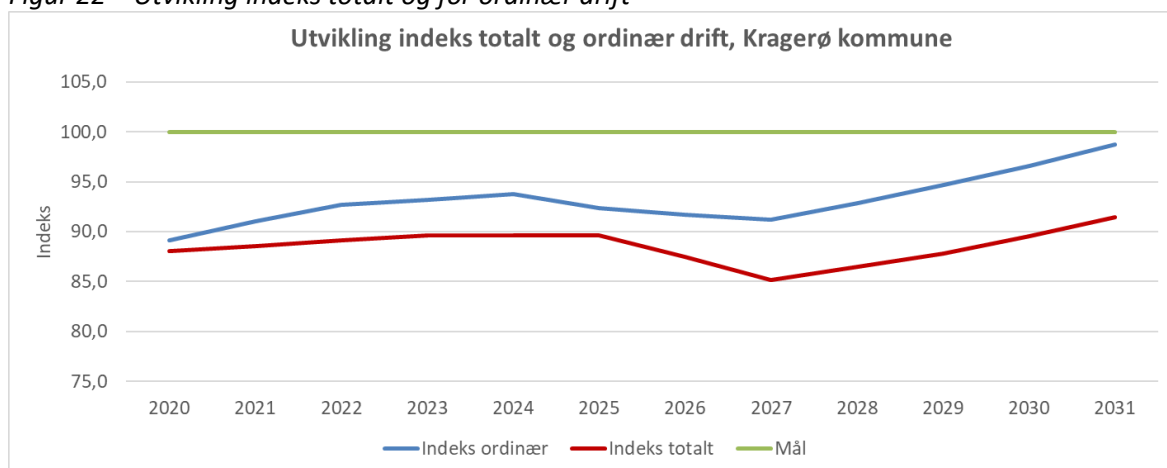
Figur 21 – Beregnede krav driftstilpasninger (ord. Drift) med forutsatt lånenivå.



Ut fra at beregnede inntektene er mindre enn beregnede drifts- og finansutgifter må det utføres driftstilpasninger i perioden 2022 til 2031. **Beregningene viser at rammene må reduseres allerede i 2022 med 15 mill. kroner for kunne oppnå et positivt resultat.** Dette kommer i tillegg til gjennomførte tiltak i 2021 på 15,9 mill. kroner. **Totalt i perioden 2022 til 2031 må driften reduseres med 45 mill. kroner for å få en bærekraftig kommuneøkonomi.** Dette nivået kan ikke kompenseres med økt eiendomsskatt, da det ikke er mulig å kreve inn ytterligere 45 mill. kroner totalt i eiendomsskatt. Det er behov for økonomisk omstilling sett i et 10 års perspektiv. Behovet for omstilling vil kreve vanskelige beslutninger og politisk mot.

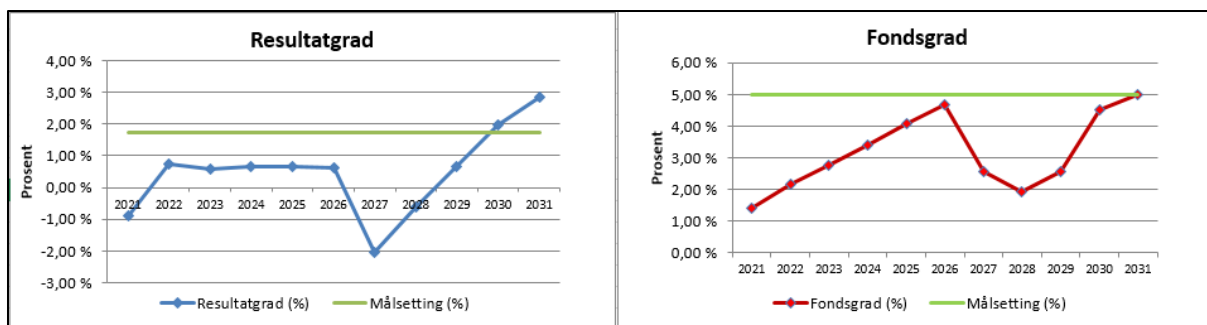
Indeks er en vektet sum av alle fire handlingsregler. Bærekraftig kommuneøkonomi er en realitet når indeksen er over 100. Under 100 viser at økonomien er utfordrende med et begrenset handlingsrom. Figuren nedenfor viser at Kragerø kommune ikke vil oppnå en bærekraftig kommuneøkonomi i 2031 for ordinær drift med de gitte forutsetningene, men det kunne vært oppnådd med et noe lavere investeringsnivå enn det som ligger til grunn for beregningen. Indeksen totalt er preget av det høye gjeldsnivået som sannsynligvis vil bli gjeldende for selvkost.

Figur 22 – Utvikling indeks totalt og for ordinær drift



Figurene nedenfor viser utviklingen av handlingsreglene for en bærekraftig kommuneøkonomi for ordinær drift. Utviklingen for handlingsreglene fremstilles frem mot 2031.

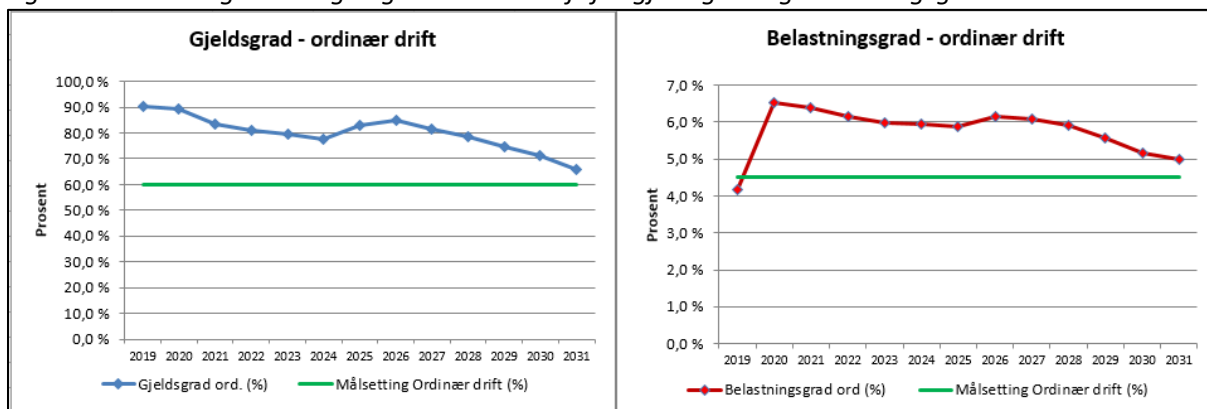
Figur 23 – Utvikling handlingsregler resultatgrad og fondsgrad



Resultatgraden vil med gjeldende forutsetninger være positiv fra 2022 og nå et anbefalt nivå på 1,75% i 2029. Skulle en oppfylle en resultatgrad på 1,75% fra 2022 må en ha redusert driftsnivået med totalt 27,5 mill. kroner. Dette ville vært en uoverkommelig omstilling på så kort tid. Positiv resultatutvikling fra 2022 gir også en stabil utvikling av fondsgraden. Fondsgraden vil være på 5% i 2031. Videre forutsettes det at alle fondsmidler over 5% i 2031 blir benyttet til reduksjon av gjeld gjennom økte avdrag. Det svært svake resultatet i 2027 og 2028 er en konsekvens av at nye sykehjemsplasser settes i produksjon. Det blir viktig å bygge opp et fond med positive resultater i alle år i forkant av denne hendelse som kan håndterer denne overgangen.

Resultatgraden og fondsgraden påvirkes ikke av selvkost når selvkost holder budsjettet i forhold til gebyrer og kommunalavgifter. Det er gjeldsgraden og belastningsgraden som endres når selvkost utgår, slik at gjeldsgrad og belastningsgrad kan også sees i forhold til ordinær drift for å gi et bedre bilde av kommuneøkonomien til Kragerø kommune. Eget regnskaper gjøre at konsekvenser selvkost kan skilles ut for å beregne gjeldsgrad og belastningsgrad til lånefinansierte investeringer til ordinær drift.

Figur 24 – Utvikling handlingsregler ordinær drift for gjeldsgrad og belastningsgrad



Med et lavt lånenivået til ordinære investeringer vil en nærme seg en bærekraftig kommuneøkonomi innen 2031. Beregningen viser at lånenivået er litt for høyt og bør redusere med opp mot 80 mill. kroner tidlig i perioden dersom en ønsker måloppnåelse i 2031. Redusert låneopptak vil også redusere behovet for driftsreduksjoner.

9.2 Verktøykassa

Når det gjelder driftstilpasninger er det mest nærliggende å redusere eller effektivisere tjenestetilbudet. Det kan innebære både redusert kvalitet og redusert aktivitet i forhold til dagens nivå på tjenestetilbudet. Siden kommuneøkonomien består av 80% lønn vil varige driftstilpasninger

inneholde en reduksjon av antall ansatte. Dette er selvfølgelig utfordrende, men det kan gjennomføres på flere måter og over tid. Nedenfor er en oversikt over andre muligheter.

Langsiktige tiltak:

- Begrense låneopptak
- Øke brukerbetaling og gebyrer
- Økning av eiendomsskatten til 4 promille og reduksjon av bunnfradraget

Kortsiktige tiltak:

- Bruke disposisjonsfond for å dekke opp driftsunderskudd
- Selge eiendommer/eierandeler for å redusere gjeld eller for å unngå låneopptak til investeringer.

Tiltak som beskriver driftstilpasninger vil inngå i arbeidet med kommende økonomiplan 2022-2025. I en slik prosess blir det viktig at ansatte, administrasjon og politikk jobber sammen mot en bærekraftig kommuneøkonomi.

9.3 Oppsummering perspektivanalysen

Perspektivanalysen har fokus på økonomisk analyse i et 10 års perspektiv som vurderes i forhold til handlingsreglene. Hensikten er å analysere hva som kreves for å oppnå en bærekraftig kommuneøkonomien, både totalt og for ordinær drift. En bærekraftig utvikling er en utvikling som ivaretar dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. Følgende hovedpunkter fremkommer i analysen:

1. Kragerø kommune har ikke en bærekraftig kommuneøkonomi.
2. Gjeldsnivået til Kragerø kommune er for høyt og belaster driften med betydelig finansutgifter til renter og avdrag. Økt rente vil skape store økonomiske utfordringer. I lyset av dette bør lånefinansiert ordinære investeringer begrenses for å få ned gjeldsnivået.
3. Kragerø kommune har og vil få betydelig økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen. Andelen personer over 67 år øker og andelen personer under 15 år reduseres. Rammeoverføringen fra staten forutsettes tilpasset denne utviklingen, slik at dette bør i stor grad gjenspeiles i ressursbruken på de ulike tjenesteområdene. Økonomien er allerede i ubalanse. Økonomisk omstilling er nødvendig.

Det er behov for at det gjennomføres driftstilpasninger på 15 mill. kroner i 2022 i forhold til budsjett 2021 for å kunne oppnå et svakt netto driftsresultat. Dette forutsetter at alle planlagte driftstilpasninger i 2021 gjennomføres. Driftstilpasninger for 2022 vil bli korrigert for årseffekt driftstilpasninger 2021. Totalt i hele perioden må det gjennomføres driftstilpasninger for 45 mill. kroner. Låneopptaket som er lagt til grunn i beregning er for høyt, slik at en oppnår ikke en bærekraftig kommuneøkonomi ved periodens slutt. Gjelden til Kragerø kommune er for høy og dette blir spesielt merkbart når renten øker. Forventet renteøkning på 1,5% vil påføre Kragerø kommune omtrent 10 mill. kroner i økte driftsutgifter i perioden. I lyset at dette bør nye låneopptaket begrenses.

Kommunedirektøren erkjenner at det kan være krevende å redusere låneopptak til det nivået som foreslås i analysen all den tid kommunen har store utviklingsoppgaver. Alternativer til reduksjon av låneopptak er å øke omfanget av driftstilpasning og/eller øke eiendomsskatten.

Behovet for økonomisk omstillingen krever at kommunen tar et enda større helhetsperspektiv i sine prioriteringer og gjennomfører varige driftstilpasninger. Effektiv ressursutnyttelse på tvers av kommunalområder/virksomheter og avdelinger vil være en suksessfaktor sammen med evnen til å ta ut gevinster som følge av digitalisering og nye måter å arbeide og samhandle på. Gode prosesser internt og eksternt som skaper felles forståelse, tydelig retning og felles prioriteringer vil være avgjørende for å skape en bærekraftig kommuneøkonomi.

Tallene i en perspektivanalysen er alltid usikre og mest usikre imot sluttene av prognoseperioden. Den største eksterne usikkerheten er rentebanen, men det er også knyttet stor usikkerhet til fremtidige skatteinntekter. Videre er gjeldsnivået og evne til driftstilpasninger den største interne usikkerheten. Til tross for dette vil denne analysen etter kommunedirektørens oppfatning være et godt grunnlag for den økonomiske planleggingen i tiden fremover.

10.0 Planrammer drift- og investeringsbudsjettet 2022

Alle planrammer er foreløpig og de er ikke fordelt pr kommunalområde. Endrede inntektsforutsetninger fra staten i økonomiplanprosessen kan endre planrammene. Planrammene kan også bli endret dersom budsjettforutsetningen i 2021 ikke gjennomføres som planlagt. **De foreløpige planrammene danner utgangspunktet for administrativ oppstart av økonomiplanprosessen 2022-2025.**

Driftsrammer 2022

Tildeling av rammer pr kommunalområde for 2022 tar utgangspunkt i vedtatt budsjett 2021 og alle tiltakene i økonomiplanen 2021-2024. Det forutsettes at alle vedtatte tiltak er gjennomført ved oppstart av nytt budsjettår i 2022. Årseffekten i 2022 av tiltak iverksatt i 2021 er 12,3 mill. kroner, se tabellen nedenfor.

Tabell 19 – Fordeling vedtatte driftstilpasninger økonomiplan 2021-2024

	Driftstilpasning 2021	Helårseffekt driftstilpasninger	Forventet endring 2022 (årseff.)
Støtte og utvikling	- 1 181 000	- 1 446 000	- 265 000
Oppvekst	- 8 308 000	- 15 197 000	- 6 889 000
Helse og omsorg	- 5 658 000	- 8 658 000	- 3 000 000
Samfunn	- 791 000	- 2 906 000	- 2 115 000
Totalsum	- 15 938 000	- 28 207 000	- 12 269 000

I lyset av resultatet i 2020 og at disposisjonsfondet omtrent ble halvert, legges det opp til at det i perioden 2022-2031 ikke brukes av disposisjonsfondet for å få det ordinære driftsbudsjettet til å gå i balanse. Den økonomiske situasjonen er krevende og det blir nødvendig at fondet også fungerer som en økonomisk buffer for å ha en sikkerhetsmargin mot uforutsette hendelser.

Tabell 20– Rammeberegning 2022

	Netto årsbudsjett 2021
Politikk	8 534 131
Kommunedirektøren	17 903 892
Støtte og utvikling	37 090 197
Oppvekst	215 625 334
Helse og omsorg	250 749 735
Samfunn	106 414 982
Sum netto budsjett 2021	636 318 271
Lønnsøkning 2021	15 600 000
Andre vedtatte endringer i 2021?	
Konsekvenser barnevernsreformen?	
Konsekvensjustert budsjett 2022	651 918 271
Krav til innsparing i forhold til budsjett 2021	-15 000 000
Ramme tjenesteproduksjon 2022	636 918 271
Krav til innsparing i forhold til budsjett 2021	-15 000 000
Videreført vedtatt årseffekt tiltak 2021	12 300 000
Krav til ytterligere driftstilpaning 2022	-2 700 000
*Alle tall i 2021 kroner	

Konsekvensjustert budsjett 2022 forutsetter at lønnsøkningen i 2021 blir som forutsatt i RNB. Det er vedtatt å øke antall stillinger på selvkostområdet bygg/og plan, men dette får ingen konsekvenser for konsekvensjustert budsjett fordi dette forutsetter riktige gebyrer i forhold til kostnadsnivået i 2022.

Behovet for driftstilpasninger i 2022 er beregnet til totalt 15 mill. kroner. Utfra forutsetningen vil kravet til nye driftstilpasninger i 2022 være på 2,7 mill. kroner. Ytterligere utfordringer vil tilkomme dersom driften i 2021 blir høyere enn planlagt budsjett eller at årseffekten av alle iverksatte tiltak i 2021 ikke blir som forutsatt.

Fordelingen av driftstilpasninger på de ulike kommunalområdene vil bli vurdert av kommunedirektørens ledergruppe og danne grunnlaget for budsjett og økonomiplan 2022-2025. Det som vektlegges er bl.a. fordeling av driftstilpasninger i 2021.

Tabell 21 – Fordeling krav til driftstilpasning pr kommunalområdet 2021

	Netto årsbudsjett 2021 før driftstilpasninger	Driftstilpasning 2021	Prosent driftstilpasning
Støtte og utvikling	38 271 197	- 1 181 000	-3,1 %
Oppvekst	223 933 334	- 8 308 000	-3,7 %
Helse og omsorg	256 407 735	- 5 658 000	-2,2 %
Samfunn	107 205 982	- 791 000	-0,7 %
Totalsum	625 818 248	- 15 938 000	-2,5 %

For 2021 var det kommunalområdene oppvekst, samfunn, samt støtte og utvikling, som fikk de største reduksjonene. For område oppvekst er nedgangen i befolkning under 15 år og færre

flyktninger hovedgrunnen til reduksjonene. Effektiviseringskravet til støtte og utvikling ble relativt høyt etter budsjettvedtaket, da felleskostnader og læringer var en del av grunnlaget i effektiviseringen uten at dette kunne endres. Reduserte rammer på kommunalområdet samfunn var i hovedsak knyttet til kultur. Til tross for en økt befolkningsmengde for de over 67 år, var det forventet en optimalisering av område helse og omsorg.

For 2021 ble det redusert på saksbehandlingsressurser innen oppvekst, kultur og støtte/utvikling. Kragerø kommune har beskjedne ressurser avsatt til saksbehandlings- og stabsressurser da det er en målsetting at kommunens ressurser i størst mulig grad skal gå til direkte brukerrettede tjenester. Det advares mot ytterligere reduksjoner i de administrative tjenestene uten grundige konsekvensanalyser. Det er tjenesteproduksjon som utgjør kostnadene til Kragerø kommune, herunder: skoler, barnehager, institusjoner, hjemmetjeneste, brann, etc. Kommunedirektøren vil fokusere på at driftstilpasninger fra 2022 må være å tilpasse tjenesteproduksjon til et nivå som Kragerø kommune har råd til over tid.

Nye driftstilpasninger i 2022 og for resten av økonomiplanperioden på kommunalområdene fordeles på bakgrunn av KOSTRA-analyser, befolkningsutvikling, kostnadsnivå og behandlede planer. Videre er det knyttet usikkerhet til finansiering av barnevernsreformen. Det er også grunn til å anta at et redusert investeringsnivå (eks selvkost) vil kreve færre driftsressurser. **Det skulle tilsi at driftstilpasninger i hovedsak må utføres innen kommunalområdene oppvekst og samfunn som utgjør over 50% av tjenesteproduksjonen.** Kommunalområdet helse og omsorg er i vekst, mens kommunalområdet støtte og utvikling er såpass lite at ytterligere tilpasninger uten å berøre læringer blir umulig. Rammene for kommunalområdene oppdateres løpende i budsjettprosessen i tråd med gjeldende forutsetninger.

Omstillingen blir omfattende og krever en grundig budsjettprosessen for å komme frem til riktige tiltak. Budsjettprosessen vil konkretisere tiltakene for 2022 som legges frem for kommunestyret for vurdering og beslutning. Gode og varige resultater krever at administrasjon og politikk kommer frem til gjennomførbare løsninger sammen.

Investeringsrammer 2022

Investeringsrammene 2022 omfatter lånefinansiering av midler til ordinær investeringer. Det er prosjekter som vil belaste ordinær drift med renter og avdrag. Selvkost har egne rammer som følger andre prioritering.

Det ligger føringer i delplanene til helse og omsorg over hva investeringen til dette område omfatter. Dette legges til grunn for investeringsnivået innen helse og omsorg, se vedlegg 1. Det er ikke lagt noen føringer for diverse investeringer, men det er i denne analysen lagt vekt på et lavt investeringsnivå for å få bedre kontroll på det høye gjeldsnivået til Kragerø kommune.

Tabell 22 – Investeringsrammer økonomiplan 2022-2025

Økonomisk oversikt -					
Lånefinansert investering	Prognose 2021	Prognose 2022	Prognose 2023	Prognose 2024	Prognose 2025
Helse og omsorg (jfr delplaner)	-	4 000 000	21 500 000	21 500 000	89 500 000
Større utbygginger/vedlikehold	-	-	-	-	-
Diverse investeringer	-	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Sum ordinære investeringer	16 080 000	9 000 000	26 500 000	26 500 000	94 500 000
Selvkost	41 500 000	35 000 000	35 000 000	35 000 000	40 000 000
Total lånefin. investeringsramme	57 580 000	44 000 000	61 500 000	61 500 000	134 500 000

Investeringsrammen ordinære investeringer for 2022 er lav. Når det gjelder perioden 2023 til 2025 viser beregninger at denne rammen bør reduseres for å kunne få et lavere gjeldsnivå og en bærekraftig kommuneøkonomi mot slutten av analyseperioden.

Vedlegg 1 – Utgiftsutjevning og enhetskostnader

Se eget vedleggsdokument

Vedlegg 2 – Demografiutfordringer pleie og omsorg

Se eget vedleggsdokument

Vedlegg 3 – Demografiutfordringer grunnskole

Se eget vedleggsdokument

Vedlegg 4 – Demografiutfordringer barnehager

Se eget vedleggsdokument

Vedlegg 5 – Sammenligning handlingsregler med andre kommuner

Se eget vedleggsdokument

Vedlegg 6 – Hva er ROBEK?

Se eget vedleggsdokument

Vedlegg 7 – Begrepsforklaringer

Se eget vedleggsdokument