

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Adelheid Buschmann Kristiansen
Arkivsaksnr.: 21/1675

Arkiv:

/	Formannskapet	21.10.2021
/	Kommunestyret	28.10.2021

Omstillingsprogram Meløy 2025

Kommunedirektørens innstilling

1. Kommunestyret vedtar å igangsette Omstillingsprogram Meløy 2025
2. Kommunestyret vedtar vedlagte omstillingskrav på totalt 46 millioner som ambisjon for omstillingen som i første fase som strekker seg fra 1.11.2021 til 31.12.2023. Utgangspunktet for dette omstillingskravet er at kommunestyret vedtar å fryse utgiftsnivået på 2021nivå, i størrelsesorden +/- 760 millioner og bruk av fond for å legge frem et budsjett og økonomiplan i balanse.
3. Formannskapet er styringsgruppe for Omstillingsprogram Meløy 2025, tillitsvalgte tiltrer styringsgruppen.
4. Formannskapet, som en del av styringsgruppen, bestiller og innstiller til kommunestyret på områder som krever vedtak i kommunestyret, herunder saker av prinsipiell karakter.
5. Formannskapet rapporterer på første fase i Omstillingsprogram Meløy til kommunestyret i juni 2022, oktober 2022 og juni 2023.
6. Det tilsettes en omstillingsleder for å styrke ressursene i Omstillingsprogram Meløy 2025 – stillingen er finansiert ut 2023 av tidligere ressurser satt av til nedbemanning i oktober 2020, eventuell videreføring av ressursen avklares i forbindelse med evaluering.
7. Det gjennomføres en evaluering av første fase for Omstillingsprogram Meløy 2025 innen august 2023 og rapport med anbefalinger for veien videre legges frem til kommunestyret til behandling før nytt kommunestyre tiltrer etter valget 2023.

Bakgrunn

I arbeidet med budsjett- og økonomiplan for 2022-2025 er det synliggjort at på grunn av fallende inntekter og økte kostnader så er det ikke mulig å levere et budsjett i balanse. Det betyr at det må iverksettes tiltak for å komme i gang med en økonomisk omstilling av Meløy kommune.

Kommunedirektøren orienterte kommunestyret om status i budsjettarbeidet i kommunestyremøte 30.09.2021. Det har også vært gjennomført et ekstraordinært formannskapsmøte 14.10 for å diskutere status i arbeidet.

Utfordringen med for høyt driftsnivå har vært kommunisert med formannskap og kommunestyret i ulike sammenhenger de siste årene. Imidlertid har økte inntekter, særlig fra salg av konsesjonskraft, i all hovedsak gitt inndekning for disse økningene. Denne situasjonen er endret med at inntektene fra salg av konsesjonskraft, samt at tilskudd kommunen har mottatt fra ulike ordninger, er betydelig redusert.

Det er, etter de siste endringer i rammetilskudd og anslag skatteinngang som ble kjent fredag 15.10, et avvik mellom inntekter og utgifter i budsjett 2022 på kr. 52 millioner.

Det vil ikke være mulig for administrasjonen å legge frem et budsjett i balanse om ikke det iverksettes tiltak allerede nå.

Formålet med denne saken er å anbefale kommunestyre å igangsette Omstillingsprogram Meløy 2025. Omstillingsprogrammet har til hensikt å ta grep for å redusere utgiftsnivået og vurdere ulike inntektsmuligheter for Meløy kommune.

Saksutredning og Vurdering

Status i budsjettarbeidet

Etter statsbudsjettet er lagt fram og vi har fått justert prognosene for inntektene og kvalitetssikret utgiftsnivået i tjenesteyrskommunene har Meløy kommune en økning i utgiftene fra budsjett 2021 til budsjett 2022 på kr. 49 148 186, mens inntektene er redusert i budsjettet for 2022 med kr. 2 785 104.

Det gir et merforbruk i budsjettet på kr. 51 933 300.

For de ulike tjenesteyrskommunene er utgiftsøkningen fordelt slik:

- Helse og velferd: økning fra 2021 til 2022 på kr. 29 020 642
- Oppvekst: Økning fra 2021 til 2022 på kr. 7 794 181
- Samfunn: Økning fra 2021 til 2022 på kr. 6 612 700

- Sentraladministrasjonen: Økning fra 2021 -2022 på kr. 814 792

Se tabell nedenfor.

Rapportnavn : Netto utgift

	Beskrivelse	Regnskap 2020	Budsjett 2021	Budsjett 2022	B
	Meløy				
	Sum utgifter	812 196 953	759 170 504	808 318 700	
	Sum inntekter	-812 196 880	-759 170 504	-756 385 400	
	Netto utgift	73	0	51 933 300	
1	Sentraladministrasjon				
	Sum utgifter	63 258 539	55 515 608	56 330 400	
	Sum inntekter	-6 455 808	-3 738 801	-3 475 900	
	Netto utgift	56 802 731	51 776 807	52 854 500	
2	Oppvekst				
	Sum utgifter	197 000 038	190 844 519	198 638 700	
	Sum inntekter	-38 474 236	-32 010 099	-26 852 600	
	Netto utgift	158 525 802	158 834 420	171 786 100	
3	Helse og Velferd				
	Sum utgifter	306 086 095	275 216 058	304 236 700	
	Sum inntekter	-52 027 272	-30 428 723	-35 031 500	
	Netto utgift	254 058 823	244 787 335	269 205 200	
4	Samfunn				
	Sum utgifter	112 062 875	102 939 539	109 562 500	
	Sum inntekter	-59 268 875	-44 835 700	-48 746 100	
	Netto utgift	52 794 000	58 103 839	60 816 400	

Kommunedirektøren vil ikke kunne legge frem et budsjett i balanse til behandling senere i november uten at det igangsettes grep snarest.

Konsekvenser dersom det ikke legges frem budsjett og økonomiplan i balanse

Kommunestyret har frist til 31.12.2021 å legge frem en budsjett- og økonomiplan for 2022-2025 i balanse.

Dersom ikke kommunestyret vedtar et budsjett i balanse vil kommunelovens kapittel 28 komme til anvendelse. Det betyr at dersom et av kriteriene i §28-1 er oppfylt vil kommunen automatisk få innmelding i ROBEK. En innstramming i bruken av kommunelovens kapittel 28 er varslet og det tilsier at Statsforvalteren ikke lenger kan utøve skjønn for å ikke innlemme kommunen i ROBEK. Dette ble utøvd da kommunen leverte budsjett- og økonomiplan for 2021-2024 der Statsforvalteren i møte med formannskapet i januar 2021 var tydelig på at budsjett og økonomiplanen lå nært opptil å medføre innmelding da det er både uspesifiserte nedtrekk, samt utfordrende å unngå merforbruk i hele økonomiplanperioden.

Nedenfor presenteres kommuneloven § 28-1 i sin helhet. Det er særlig kriteria a) Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk og b) Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk, som er relevant for Meløy kommune pr. nå.

§ 28-1. Innmelding i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)

Departementet skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) over alle kommuner og fylkeskommuner hvor minst ett av følgende forhold har inntruffet:

- Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.
- Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.
- Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.
- Balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.
- Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- Departementet har fattet et vedtak etter [inndelingslova § 16 a](#).

Hvis det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

Nedenfor presenteres en oversikt over hovedtall økonomi for budsjett 2022 sett opp mot budsjett 2021 og slik det her kommer frem er kriteria i §28-1 a) oppfylt for automatisk innmelding i ROBEK dersom det ikke iverksettes grep nå.

Rapportnavn : Hovedtall økonomi

Beskrivelse	Regnskap 2020	Budsjett 2021	Budsjett 2022
Meløy			
Sum inntekter	-812 196 880	-759 170 504	-756 385 400
Fast lønn	361 322 665	354 062 697	374 661 700
Lønn vikarer og ekstrahjelp	39 361 960	34 605 025	33 835 600
Lønn overtid	11 344 512	2 094 000	3 325 000
Annen lønn, godtgjørelse og stønad	22 106 874	22 552 224	21 907 200
Sosiale utgifter	63 561 902	73 205 922	81 900 200
Driftsutgifter	314 499 040	272 650 636	292 689 000
Sum utgifter	812 196 953	759 170 504	808 318 700
Netto utgift	73	0	51 933 300

Og når vi ser på hele økonomiplanperioden så er kriteria i §28-1 b) også oppfylt for automatisk innmelding i ROBEK dersom det ikke iverksettes grep nå.

Rapportnavn : Hovedtall økonomi

Beskrivelse	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024	Budsjett 2025
Meløy				
Sum inntekter	-756 385 400	-757 935 500	-761 398 500	-764 252 500
Fast lønn	374 661 700	374 211 000	374 211 000	374 211 000
Lønn vikarer og ekstrahjelp	33 835 600	32 030 800	31 414 200	31 311 400
Lønn overtid	3 325 000	3 325 000	3 325 000	3 325 000
Annen lønn, godtgjørelse og stønad	21 907 200	20 103 400	20 103 400	20 103 400
Sosiale utgifter	81 900 200	81 736 800	81 705 400	81 700 200
Driftsutgifter	292 689 000	291 150 600	291 454 600	291 806 600
Sum utgifter	808 318 700	802 557 600	802 213 600	802 457 600
Netto utgift	51 933 300	44 622 100	40 815 100	38 205 100

Det betyr at Meløy kommune vil bli innmeldt i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) fra januar 2022 om det ikke gjennomføres grep nå.

Vurderingen av om vilkårene er oppfylt skal som beskrevet ovenfor ikke bygge på skjønnsmessige vurderinger av kommunens økonomiske situasjon. En kommune skal derfor, selv om kommunen anses å ha en god økonomi, meldes inn i ROBEK dersom kommunestyrets vedtak om årsbudsjett, økonomiplan, underskuddsinndekning eller årsregnskap oppfyller kriteriene for registrering i ROBEK. Statsforvalterens vurdering innrettes med sikte på å avklare om vedtaket innebærer ubalanse på bunnlinjen, uten at det går nærmere inn på realismen i inntekter og utgifter.

Konsekvensene av en innmelding i ROBEK er beskrevet i kommunelovens § 28-3. Det handler rett og slett om at kommunestyret mister «handa på rattet» og kommunens vil bli lagt under statlig kontroll. I praksis betyr det:

- Departementet skal kontrollere lovligheten av vedtak om årsbudsjett truffet av kommuner eller fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret.
- Vedtak om å ta opp lån ikke gyldig før det er godkjent av departementet.
- Departementet godkjenner vedtak om å ta opp lån ved å fastsette en øvre ramme for låneopptak for budsjettåret.
- Departementet kan fastsette vilkår for bruken av lånerammen hvis det er nødvendig av hensyn til kommunens økonomi.
- Et vedtak om å inngå en avtale om leie av varige driftsmidler hvor leieavtalen kan påføre kommunen utgifter ut over de fire neste budsjettårene, er heller ikke gyldig før det er godkjent av departementet

Og etter § 28-4 får kommunen en orienteringsplikt og plikt til å vedta en tiltaksplan. I praksis betyr det:

- Må før de inngår avtaler, orientere avtaleparten om at vedtak om lån og langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet.
- Før disse kommunene inngår avtaler om lån, skal de også dokumentere overfor avtaleparten at avtalen er innenfor lånerammen, og at eventuelle vilkår for bruken av lånerammen som departementet har fastsatt, er oppfylt.
- Kommunestyret skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse.
- Tiltaksplanen skal fastsettes senest 30. juni dersom man meldes inn
- Tiltaksplanen skal sendes departementet så snart som mulig.

Dersom Meløy kommune blir innmeldt i ROBEK må kommunestyret vedta en tiltaksliste innen 30.6.2022.

Dersom kommunen gjør grep før budsjett- og økonomiplan 2022-2025 skal behandles vil vi i større grad ha «handa på rattet» selv og gjennomføre omstilling i økonomien og vurdere både inntektssiden og utgiftssiden selv. I dette arbeidet er det viktig for å unngå innmelding på ROBEK at krav til innsparinger/utgiftsreduksjoner som kommunestyret vedtar for å kunne oppnå en plan eller et budsjett i balanse, må fordeles på de enkelte tjenesteområdene og trekke ned de ulike bevilgningene etter kommunestyrets prioritering.

Fondsreserver

Kommunen har ulike disposisjonsfond som vil bli nødvendig å bruke for å levere et budsjett i balanse fremover. Status i disse fondene pr nå er:

- Disposisjonsfond drift: kr. 28 903 288
- Disposisjonsfond næring: kr. 3 735 270
- Disposisjonsfond premieavvik: kr. 13 868 047

Det betyr at Meløy kommune før saldering av regnskap 2021 har et fond på kr. 46 506 610. Av dette er kr. 19 476 381 allerede gjort vedtak fra kommunestyret på disponeringer i budsjett 2021.

Og pr nå er overføringen fra Havbruksfondet ca. 1 Mill mindre enn budsjettert, samt utbytte fra Meløy Energi redusert med 2 mill. Dette påvirker fondsoppbyggingen vår negativt. Prognosen for nivå på fondene ved utgangen av året er dermed på ca. 30 millioner og det er dermed ikke nok for å skaffe balanse for 2022. Det vil uansett være svært uansvarlig å ikke ha noe igjen på disposisjonsfond for å håndtere endringer gjennom året. Anbefalingen er fortsatt at vi bær ha minimum 40 millioner i fond.

Omstillingspotensiale

Kommunedirektøren har i de to siste budsjett og økonomiplanene vist til et omstillingspotensiale sett opp mot inntektsmodellens beregninger for forventet utgiftsbehov for Meløy kommune. Etter statsbudsjettet ble lagt frem for 2022 er siste beregning gjort og vises i tabellen nedenfor.

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å jevne ut de økonomiske forutsetningene for at kommunene skal kunne gi et mest mulig likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Alle kommuner får først et innbyggertilskudd som er på kr. 26 133 pr innbygger.

For Meløy kommune utgjør dette: 26 133 kroner x 6 219 innbyggere = 162 524 366 kroner.

Så gjennomføres det en Utgiftsutjevning basert på en modell hvor ulike faktorer inngår som til slutt utgjør en behovsindeks for Meløy kommune. Denne behovsindeksen er i modellen beregnet til 13,28%. Modellen kommer da frem til hva Meløy kommune skal få overført ekstra i inntektsmodellen fordi vi er mer tungdrevet enn snittet i Norge.

Tabellen nedenfor leses slik:

- Gjennomsnittlig utgiftsbehov: Hva koster det i snitt å drive en norsk kommune pr. innbygger.
- Beregnet utgiftsbehov: Modellen hensyntar hvor mye mer det koster å drive Meløy enn snittet pr. innbygger i Norge. Det gjøres da beregninger og Meløy får da et tillegg i rammetilskuddet på 48 788 190 for 2022.
- Netto driftsutgift: Dette beregnes av SSB og baserer seg på innrapporterte regnskapstall for 2020. Netto driftsutgift er en tallstørrelse som egner seg til sammenligninger med andre kommuner og beregnet utgiftsbehov i inntektsmodellen.

- Forskjellen mellom beregnet utgiftsbehov for 2022 og netto driftsutgift for 2020 beregnes slik: $83\,571 - 66\,918 = 16\,653$. Meløy kommunes driftsnivå er dermed kr. 16 653 høyere enn det modellene beregner. Når dette ganges opp med folketall så gir det en beskrivelse av mulighetsrommet for omstilling Meløy har.

2021	2022
Gjennomsnittlig utgiftsbehov pr. innbygger i Norge: kr. 56 318	Gjennomsnittlig utgiftsbehov pr. innbygger i Norge: kr. 59 073
Beregnet utgiftsbehov pr innbygger i Meløy: kr. 64 241(litt tungdrevet)	Beregnet utgiftsbehov pr innbygger i Meløy: kr. 66 918(litt tungdrevet)
Får i tillegg kr 49 674 728	Får i tillegg kr 48 788 190
Netto driftsutgift pr innbygger i Meløy i 2019 var kr. 75 014	Netto driftsutgift pr innbygger i Meløy i 2020 var kr. 83 571
Kommunens drift er kr. 10 773 mer enn det som er beregnet utgiftsbehov, totalt kr. 67 546 000	Kommunens drift er kr. 16 653 mer enn det som er beregnet utgiftsbehov, totalt kr. 103 565 007

Det tabellen viser er at Meløy kommune har et **mulighetsrom for omstilling på kr. 103 565 007.**

I tillegg har kommunedirektøren gjennom Økonomisk analyse Meløy som ble presentert i budsjettprosessen i fjor vist til et omstillingspotensiale opp mot utvalgte kommuner og KOSTRAgruppene som viser at det tallmessig er et omstillingspotensiale som omtrent tilsvarer det som beregningene ovenfor viser.

Samtidig er det kommunens egen drift som må gjennom omstillingen, og hva som er faktisk mulig vil kun en igangsetting av et omstillingsprogram vise.

Omstillingsprogrammet erstatter arbeidet med å følge opp handlingsreglene for økonomisk bærekraft. Det er ikke mulig å nå handlingsreglene for økonomisk bærekraft som kommunestyret har vedtatt innenfor den neste økonomiplanperioden.

Kommunedirektøren anbefaler at handlingsreglene for økonomisk bærekraft som er vedtatt legges inn som langsiktige mål mot 2030. Og at det arbeides med et eget program for å nå disse handlingsreglene etter 2025.

Omstillingskrav i Omstillingsprogram Meløy 2025

Det umiddelbare kravet for å få budsjett – og økonomiplanen i balanse er på 52 millioner. Det er svært krevende og ikke realistisk å få opp en liste på tiltak som skal svare ut hele merforbruket.

Det kommunedirektøren foreslår er følgende:

- Kommunestyret vedtar igangsetting av et omstillingsprogram hvor omstillingskravet er basert på at vi fryser utgiftene i budsjettet på 2021nivå. Det betyr at utgiftene for 2022 settes til 2021 nivå på kr. 760 000 000.

- Omstillingskrevet fordeles på de ulike enhetene ved at kravet blir forskjell mellom 2021budsjett og det som så langt er presentert fra hver enkelt leder som behov for 2022. Velagt oversikt over omstillingskravene for hver enkelt enhet. I oversikten er det tatt høyde for bruk av vel 6 millioner i fond for å komme i balanse.
- Lederteamene i de ulike tjenesteområdene får felles ansvar for omstillingskravet, og også enheter som ikke har økte utgifter fra 2021 til 2022 må se på utgiftsbehovet på nytt og iverksette tiltak.
- Hver enkelt leder må både «stokke om kortene» og «legge puslespillet på nytt» innenfor sitt område for å kunne levere budsjett på 2021nivå for sin enhet.
- Lederne skal rapportere månedlig til strategisk lederteam.
- Omstillingskravet skal inngå i lederavtalene til hver enkelt leder.

Omstillingskravet oppsummert:

Sum samfunn	3 915 391
Sum Helse og velferd	29 567 707
Sum Oppvekst	10 920 199
Sum fellestjenester	1 463 101
Totalt omstillingskrav	45 866 398

Differanse opprinnelig omstillingskrav	3 258 798
Totalt bruk av fond for balanse	6 043 902

Omstilling koster

I alle omstillinger er det behov for ressurser til å gjennomføre omstilling. Som eksempel kan nevnes omstillingen for næringslivet i Meløy hvor det totalt var inntekter i omstillingsprogrammet på kr. 108 030 095. Av dette ga Meløy kommune totalt kr 28 000 000 inn i programmet som vedlagte tabell fra evalueringen viser.

Tabell 2: Omstillingsprogrammets inntekter fordelt på kilder. 2012-18. Kroner.

År	Nordland fylkeskommune	Meløy kommune	Finansinntekter	Totalt
2012	16 000 000	5 500 000		21 500 000
2013	16 000 000	5 500 000	980 839	22 480 839
2014	15 000 000	5 000 000	464 008	20 464 008
2015	9 000 000	3 000 000	1 392 429	13 392 429
2016		3 000 000	1 063 224	4 063 224
2017	9 000 000	3 000 000	666 851	12 666 851
2018	10 000 000	3 000 000	462 744	13 462 744
Sum	75 000 000	28 000 000	5 030 095	108 030 095

Kilde: Omstillingsprogrammet i Meløy

Omstillingsarbeid i kommuner handler om å se på tre områder – samtidig:

- Produktivitet og effektivitet – gjøre de riktige tingene (p) og gjøre de riktige tingene riktig (e). Her handler det om å endre måten vi leverer tjenester både internt og eksternt i Meløy kommune
- Nivå/terskel – Handler om å finne ut hvilket nivå skal vi ha på tjenestene i Meløy kommune.
- Struktur – hvordan skal vi organisere tjenestene vi skal lever og hvor skal vi levere dem.

Det må være rom igjennom omstillingsprogrammet å bruke ressurser både i form av hoder og penger for å kunne hente ut omstillingspotensialet. Det finnes ikke omstillingsressurser i kommunen i dag, så disse må tilføres. I første omgang handler det om å tilføre ressurser i form av en omstillingsleder i arbeidet, samt en kvalitetsrådgiver. Det siste er viktig fordi det er stort behov for å igangsette internkontrollprosjekt, men det finnes ikke tilstrekkelig kapasitet i organisasjonen i dag.

En kvalitetsrådgiver vil inngå i arbeidsgruppen for omstillingen samt ha ansvar for planlegging, gjennomføring og rapportering på arbeidet med internkontroll og oppfølging av lederne. Tiltak knyttet til økte ressurser i form av en kvalitetsrådgiver vil bli beskrevet i budsjett- og økonomiplanen da dette er en varig tilsetning, mens omstillingsleder er en prosjektstilling som finansieres av tidligere avsatt midler til omstilling og nedbemanning.

Organisering av Omstillingsprogram Meløy 2025

Omstillingsprogrammet starter 1.11.2021 og varer ut 2025 og er delt inn i 2 faser.

Første fase i omstillingsprogrammet er fra 1.11.21 til 31.12.23. Det gjennomføres en evaluering og anbefaling om veien videre i september 2023 slik at nåværende formannskap og kommunestyre overleverer anbefalinger til neste formannskap og kommunestyre. Neste fase innledes da med videre omstillingskrav og varer da fra 1.1.2024 til 31.12.2025.

Formannskapet er styringsgruppe og skal følge omstillingsprogrammet tett. Tillitsvalgte tiltrer styringsgruppa.

Formannskapet, som en del av styringsgruppen, bestiller og innstiller til kommunestyret på områder som krever vedtak i kommunestyret, herunder saker av prinsipiell karakter.

Formannskapet rapporterer til kommunestyret i juni 2022, oktober 2022 og juni 2023 og har ansvar for å legge frem anbefalinger jamfør det som er beskrevet ovenfor.

Formannskapet vil gjennom programmet avklare hvilke og innstille på saker som gjennom omstillingsprogrammet skal til kommunestyret for endelig behandling.

Vedlegg

1. Omstillingskrav fordelt på enhetsnivå.

Adelheid Buschmann Kristiansen
Kommunedirektør