

Saksframlegg

REVIDERING AV ØKONOMIPLANEN 2011-2013

Arkivsaksnr.: 10/21023

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til innstilling:

1. Anslaget på kommunens inntekter i årene 2011, 2012 og 2013 nedjusteres med henholdsvis 70,4, 71,4 og 70,4 millioner kroner, jf tabell 8.
2. Anslaget på kommunens utgifter i årene 2011, 2012 og 2013 nedjusteres med henholdsvis 17,8, 22,0 og 18,9 millioner kroner, jf tabell 12.
3. Rådmannens forslag til saldering av økonomiplanen for perioden 2011-2013 vedtas slik det går fram av tabell 13 i saken:
 - a. I 2011, 2012 og 2013 disponeres henholdsvis 48,1, 36,9 og 31,0 millioner kroner av udisponert ramme (buffer)
 - b. Eiendomsskatten økes med 0,1 promillepoeng i 2012 og 2013.
 - c. I gjeldende økonomiplan er det årlig satt av 7 millioner kroner til utgifter til oppgaver i forbindelse med samhandlingsreformen (i perioden 2011-2013). Det årlige avsatte beløpet reduseres fra 7,0 til 2,5 millioner kroner.
4. Rådmannen bes om å legge fram tre saker for behandling i Bystyret høsten 2010, hvor det gjøres rede for rådmannens gjennomgang av områdene tekniske tjenester, barnevern og tjenester til psykisk utviklingshemmede.
5. Rådmannen gis fullmakt til å foreta de nødvendige budsjettkorrigeringer i tråd med denne saken.

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

1. Bakgrunn

Bystyret ba ved behandlingen av økonomiplanen for 2010-2013 om at rådmannen i løpet av våren 2010 la fram økonomiplanen til ny behandling. Bystyret pekte i den sammenheng på dette:

"De rød-grønne partiene vedtar rådmannens forslag til økonomiplan for perioden, med de endringer som følger av dette budsjettet. Vi mener imidlertid at veksten i driftsnivået må dempes ytterligere i økonomiplanperioden. De rød-grønne partiene forplikter seg derfor med dette til å dempe veksten i driftsnivået i økonomiplanperioden ytterligere, med mål om at man reduserer driftsutgiftene til gjennomsnittet for ASSS-kommunene, slik det ligger i dag. Dette for å få bedre samsvar mellom inntekter og utgifter. På en del enkeltområder ligger vi i dag over ASSS-gjennomsnittet i økonomisk forbruk uten at dette gjenspeiler seg i et bedre tjenestetilbud. Rådmannens gjennomgang må ha en spesiell fokus på disse områdene. De

Trondheim kommune

rød-grønne partiene mener dette er nødvendig for å frigjøre handlingsrom for politiske prioriteringer, for å skape en god by å bo i og et bedre kommunalt tjenestetilbud innenfor en fortsatt ansvarlig styring. Vi ber derfor rådmannen legge fram Økonomiplanen til ny behandling våren 2010 med endringer i tråd med dette”.

Bystyret ba videre om at det i forbindelse med revideringen av økonomiplanen ble foretatt en særskilt gjennomgang av følgende områder: barnevern, tekniske tjenester og tjenester til psykisk utviklingshemmede.

Rådmannen legger med dette fram forslag til revidering av økonomiplanen for 2011-2013. I del 2 i saksframlegget gis det en beskrivelse av forholdet mellom kommunens utgifter og inntekter i 2009. Videre gis det en beskrivelse av Trondheims ressursbruk på ulike tjenester sammenlignet med ASSS-kommunenes ressursbruk.¹ Bakgrunnen for at rådmannen har valgt å starte med en slik beskrivelse er at Trondheim kommune har foretatt en betydelig innstramning i 2009. Vi har gått fra å ha et negativt netto driftsresultat på 4,7 prosent i 2008, til et positivt netto driftsresultat på 5,1 prosent i 2009. Det er derfor interessant og relevant å se på om det fortsatt er slik at Trondheim kommune har høy ressursbruk sammenlignet med de andre ASSS-kommunene. Gjennomgangen som presenteres i del 2 viser at Trondheim kommune har tilpasset driftsutgiftene til driftsinntektene i 2009. Og mens vi tidligere hadde en høy ressursbruk sammenlignet med andre større kommuner, så indikerer data at vi nå har en lav ressursbruk. Samlet sett vil derfor ikke kommunen spare noe ved å redusere ressursbruken til gjennomsnittlig ressursbruk blant ASSS-kommunene. Innenfor en stor organisasjon som Trondheim kommune vil det imidlertid alltid være områder hvor det er mulig å ta ut effektiviserings- og/eller omstillingsgevinster.

Regjeringen la 11. mai fram revidert nasjonalbudsjett for 2010 (RNB) (St.prp. nr 125 (2009-2010)) og kommuneproposisjonen for 2011 (St.prp. nr 126 (2009-2010)). I forhold til anslagene i nasjonalbudsjettet 2010 inneholder RNB kun mindre justeringer i anslaget på kommunesektorens inntekter. Regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen at barnehagesektoren skal rammefinansieres fra og med 2011, samt at det skal gjennomføres endringer i inntektssystemet for kommunene. Regjeringen varsler videre at den legger opp til en vekst i kommunenes frie inntekter på mellom 2,3 og 2,8 milliarder kroner i 2011. De signaler som er gitt i kommuneproposisjonen medfører isolert sett at det er nødvendig å nedjustere kommunens inntektsanslag med 50,4 millioner kroner i perioden 2011-2013. Det gjøres nærmere rede for regjeringens forslag i RNB og kommuneproposisjonen i del 3 og 4 i saksframlegget.

Trondheim kommune fikk i 2009 et regnskapsmessig mindreforbruk på 140,5 millioner kroner. Rådmannen har i sak om årsoppgjøret for 2009 fremmet forslag til disponering av regnskapsresultatet. I del 5 i dette saksframlegget gjøres det kort rede for rådmannens forslag.

I del 6 i saksframlegget oppdateres anslaget på kommunens utgifter og inntekter i økonomiplanperioden. Gjennomgangen viser at kommunen har et handlingsrom i 2010. Som nevnt over medfører de signaler som er gitt i kommuneproposisjonen for 2011 at kommunen isolert sett må nedjustere inntektsanslaget for økonomiplanperioden. Vi har derfor et salderingsproblem i perioden 2011-2013. Rådmannens forslag til saldering av økonomiplan framgår av del 7 i saksframlegget. Hovedgrepet som rådmannen foreslår er å disponere store deler av den avsatte bufferen.

Bystyret ba i forbindelse med behandlingen av økonomiplanen for 2010-2013 om at rådmannen foretok en

1 ASSS-kommunene består av de ti største kommunene i landet: Fredrikstad, Bærum, Oslo, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.

Trondheim kommune

særskilt gjennomgang av tre områder: tekniske tjenester, barnevern og tjenester til psykisk utviklingshemmede. Rådmannen har startet arbeidet med gjennomgangen av de tre områdene, og det er gitt en omtale av de tre prosjektene i del 8 i saksframlegget. Ideelt sett hadde det vært ønskelig at gjennomgangen av de tre områdene hadde vært sluttført nå, slik at resultatene kunne innarbeides i revideringen av økonomiplanen. Gjennomgangen av de tre områdene er imidlertid krevende, og rådmannen har derfor ikke grunnlag for å trekke noen endelige konklusjoner på nåværende tidspunkt. Rådmannen vil komme tilbake med endelige konklusjoner fra de tre prosjektene i egne saker til bystyret høsten 2010.

Revideringen av økonomiplanen må ses i sammenheng med sak om årsoppgjøret for 2009, 1. tertialrapport for 2010, samt forslag til nytt finansreglement. Utviklingen i kommunens inntekter og utgifter så langt i år behandles i hovedsak i 1. tertialrapport for 2010, mens disponeringen av årsresultatet fra 2009 diskuteres i full bredde i sak om årsoppgjøret. Denne saken om revideringen av økonomiplanen omhandler i hovedsak perioden 2011-2013. Hovedtrekkene fra de andre sakene omtales imidlertid også i denne saken, da utviklingen i 2010, disponeringen av årsresultatet og forslag til nytt finansreglement har konsekvenser for økonomiplanperioden 2011-2013.

2. Analyser av foreløpige KOSTRA-tall for 2009

Trondheim kommune hadde i perioden 2006-2008 en sterkere vekst i driftsutgiftene enn i de frie inntektene. Det medførte at kommunen etablerte et driftsnivå som ikke var bærekraftig, og i 2008 fikk kommunen et regnskapsmessig merforbruk på 208 millioner kroner. Analyser av KOSTRA-data fra tidligere år viste samtidig at Trondheim kommune på flere områder hadde høy ressursbruk sammenlignet andre ASSS-kommuner. Trondheim kommune har i 2009 foretatt en betydelig innstramning. Det er derfor interessant å se på om ubalansen mellom kommunens utgiftsnivå og inntektsnivå har avtatt i 2009. Videre er det interessant og relevant å sammenligne Trondheims ressursbruk med ASSS-kommunenes ressursbruk. Er det fortsatt slik at Trondheim har en høyere ressursbruk enn de andre ASSS-kommunene?

Analysene som presenteres i dette saksframlegget er basert på en analyse av foreløpige KOSTRA-tall for 2009 (data fra konsernregnskapet). Det er viktig å være oppmerksom på at dette er foreløpig tall, og at resultatene derfor kan være påvirket av føringsfeil. Resultatene kan derfor bli annerledes når endelige KOSTRA-tall for 2009 foreligger.² Man bør derfor ikke fokusere på eksakte beløp/tallstørrelser, men heller ta utgangspunkt i trend/utvikling og retning som fremkommer av analysene. Datakvaliteten vil være avhengig både av Trondheim og de andre kommunenes føringer.

I analysene som presenteres i dette saksframlegget forutsetter vi at dagens kostnadsnøkkel i inntektssystemet gir uttrykk for de virkelige forskjeller i utgiftsbehov kommunene imellom. Resultatene vil derfor også være påvirket av kvaliteten på indikatorene for beregnet utgiftsbehov. Regjeringen har lagt fram forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene i kommuneproposisjonen for 2011. Den nye nøkkelen, som foreslås innført fra og med 2011, vil gi et annet bilde av kommunens utgiftsbehov til den enkelte tjeneste enn dagens nøkkel. Samlet sett indikerer regjeringens forslag til ny kostnadsnøkkel at Trondheim kommune har et lavere beregnet utgiftsbehov enn hva dagens nøkkel gjør.

2.2 Forholdet mellom kommunens ressursbruk, utgiftsbehov og utgiftskapasitet (2007-2009)

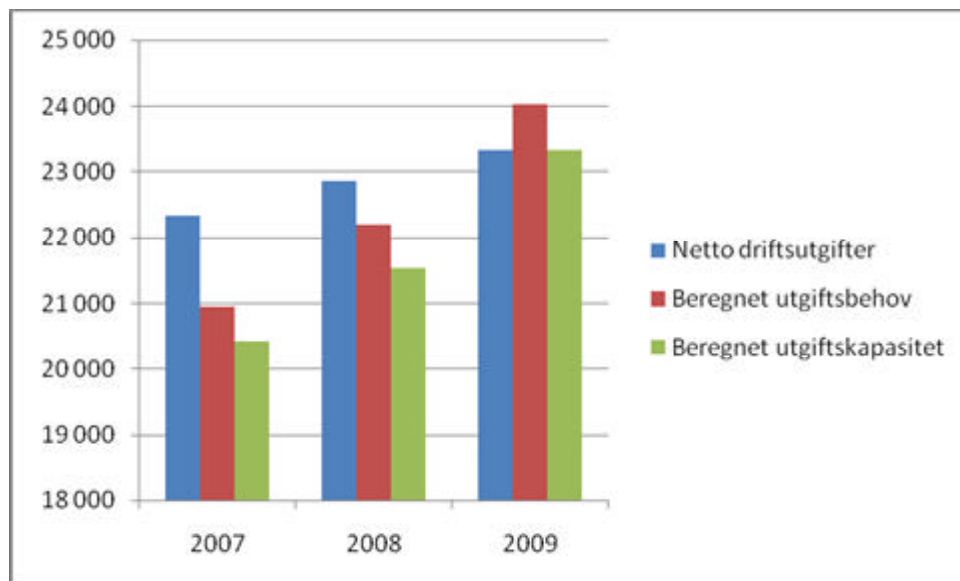
Figur 1 viser Trondheim kommunes ressursbruk på grunnskole, helse og sosialtjenester og administrasjon i perioden 2007-2009.³ Videre viser figuren kommunens *beregnete utgiftsbehov* og *beregnete utgiftskapasitet* til de samme tjenestene. Indikatoren *beregnet utgiftsbehov* sier noe om hvilken

² Endelige KOSTRA-tall for 2009 foreligger 15. juni.

³ Årsaken til at vi kun ser på kommunens ressursbruk på grunnskole, helse og sosialtjenester og administrasjon i dette avsnittet er at det kun er for disse områdene det fins egne delkostnadsnøkler i inntektssystemet for kommunene.

Trondheim kommune

ressursbruk Trondheim må ha for å ha et tjenestetilbud som er om lag på linje med landsgjennomsnittet, mens indikatoren *beregnet utgiftskapasitet* sier noe om hvilken ressursbruk kommunen "har råd til å ha".⁴ Alle tall i figuren er i kroner per innbygger.



Figur 1. Netto driftsutgifter (eksklusive avskrivninger og sosiale utgifter), beregnet utgiftsbehov og beregnet utgiftskapasitet til grunnskole, helse og sosialtjenester og administrasjon. 2007-2009. Tall i kroner per innbygger.⁵

Figur 1 viser at Trondheim i 2007 og 2008 hadde en ressursbruk som var svært høy, både i forhold til kommunens beregnede utgiftsbehov og i forhold til kommunens beregnede utgiftskapasitet. Ubalansen mellom kommunens ressursbruk og hva kommunen hadde råd til (beregnet utgiftskapasitet) var i 2008 på hele 220 millioner kroner.

Figur 1 viser at Trondheim kommune i 2009 har foretatt en betydelig innstramning, og kommunen har nå en ressursbruk som er lavere enn kommunens beregnede utgiftsbehov (-689 kroner per innbygger, eller om lag 116 millioner kroner). Dette er en indikasjon på at kommunen i 2009 hadde en ressursbruk på grunnskole, helse- og sosialtjenester og administrasjon som var noe lavere enn landsgjennomsnittet.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder nivået på de frie inntektene. Det medfører at kommunene har ulik *utgiftskapasitet*. En kommune med et høyt inntektsnivå vil ha en høyere utgiftskapasitet enn en kommune med et lavt inntektsnivå. Trondheim kommune har et inntektsnivå som ligger noe under landsgjennomsnittet. Når man skal vurdere om netto driftsutgifter er høye eller lave i forhold til kommunens inntektsnivå, er beregnet utgiftskapasitet det relevante sammenligningsgrunnlaget. Figur 1 viser at mens det i 2007 og 2008 var en ubalanse mellom kommunens ressursbruk og inntektsnivå, så er det i 2009 balanse mellom kommunens ressursbruk og inntektsnivå.

⁴ Det er gjort nærmere rede for de to indikatorene i vedlegg 8 i rådmannens forslag til budsjett- og økonomiplan for 2010-2013. Ved fastsettelsen av kommunenes beregnede utgiftskapasitet er det tatt utgangspunkt i kommunens utgiftskorrigerede frie inntekter i 2008 (rammetilskudd, skatt på inntekt og formue og eiendomsskatt).

⁵ I beregningene er det ikke korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov knyttet til variasjon i antall elever i statlige og private skoler og tilskudd til minoritetsspråklige elever i 2009. Dette vil bli gjort når endelig KOSTRA-tall for 2009 foreligger. Denne korrigeringen vil antakeligvis medføre at Trondheim kommune får noe lavere beregnet utgiftsbehov og utgiftskapasitet.

2.3 Trondheim sammenlignet med ASSS-kommunene

I tabell 1 sammenlignes Trondheims samlede ressursbruk på grunnskole, helse- og sosialtjenester og administrasjon med ASSS-kommunenes ressursbruk i 2009. Det ses på kommunenes ressursbruk i forhold til kommunens utgiftsbehov og utgiftskapasitet.

Tabell 1. Forholdet mellom Trondheim og ASSS-kommunenes ressursbruk, utgiftsbehov og utgiftskapasitet til grunnskole, helse og sosialtjenester og administrasjon i 2009. Tall i kroner per innbygger.

	Netto driftsutgifter i kr per innbygger (Kol 1)	Avvik i forhold til beregnet utgiftsbehov (Kol 2)	Avvik i forhold til beregnet utgiftskapasitet (Kol 3)
Trondheim	23 333	-689	5
ASSS-kommunene ¹	24 961	-277	-871

¹ ASSS-snittet er eksklusive Oslo, Drammen og Trondheim. Drammen er holdt utenfor da det ser ut til å være feil i konserttallene til kommunene.

Tabell 1 viser at mens Trondheim hadde en ressursbruk som var 689 kroner lavere enn kommunens beregnede utgiftsbehov i 2009, så hadde ASSS-kommunene i gjennomsnitt en ressursbruk som var 277 kroner lavere enn kommunenes beregnede utgiftsbehov. Trondheim kommune hadde med andre ord en lavere ressursbruk enn ASSS-kommunene i 2009. Både Trondheim og ASSS-kommunene hadde en ressursbruk som var lavere enn ressursbruken på landsbasis.

ASSS-kommunene har et høyere inntektsnivå enn Trondheim, og har derfor råd til å ha en høyere ressursbruk enn Trondheim. Dette ser vi når vi ser på kolonne 3 i tabellen over. Til tross for at ASSS-kommunene har en høyere ressursbruk enn Trondheim, så har ASSS-kommunene en lavere ressursbruk i forhold til utgiftskapasiteten enn hva Trondheim har. Mens Trondheim har en ressursbruk som om lag på linje med utgiftskapasiteten, så har ASSS-kommunene en ressursbruk som var 666 kroner lavere enn hva kommunene hadde råd til.

Tabell 2 viser hvor høy ressursbruk Trondheim og ASSS-kommunene har i forhold til utgiftsbehovet og utgiftskapasiteten innenfor ulike tjenestoområder i 2009.

Tabell 2. Forholdet mellom Trondheim og ASSS-kommunenes ressursbruk, utgiftsbehov og utgiftskapasitet i 2009.¹ Tall i kroner per innbygger.

	Avvik i forhold til beregnet utgiftsbehov		Avvik i forhold til beregnet utgiftskapasitet	
	Trondheim	ASSS	Trondheim	ASSS
Grunnskole ⁶	-662	-325	-433	-525
Barnevern	188	71	220	44
Kommunehelse	-62	-192	-19	-227
Pleie og omsorg	-27	724	228	501
Sosialhjelp	152	-63	213	-109

⁶ I beregningene er det ikke korrigert for variasjoner i utgiftsbehov knyttet til variasjon i antall elever i statlige og private skoler, og variasjoner i tilskudd til minoritetsspråklige elever. Dette vil bli gjort når endelige KOSTRA-data for 2009 foreligger. Denne korrigeringen vil antakeligvis medføre at differansen mellom kommunens ressursbruk og utgiftsbehov/utgiftskapasitet til skolen reduseres (anslagsvis med om lag 100 kroner per innbygger).

Trondheim kommune

Administrasjon	-279	-492	-203	-554
Sum	-689	-277	5	-871

¹ ASSS-snippet er eksklusive Oslo, Drammen og Trondheim. Drammen er holdt utenfor da det ser ut til å være feil i konserntallene til kommunene.

Tabell 2 viser at Trondheim har en ressursbruk som er lav i forhold til kommunens beregnede utgiftsbehov (landsgjennomsnittet) innenfor grunnskole, kommunehelse, pleie og omsorg og administrasjon. Dette er en indikasjon på at kommunen innenfor disse områdene har et tjenestetilbud som er noe lavere enn landsgjennomsnittet. Det er da forutsatt at alle kommunene driver tjenestene like effektivt. Dersom en kommune driver en tjeneste mer effektivt enn landsgjennomsnittet kan kommunen ha en ressursbruk som er lavere en kommunens beregnede utgiftsbehov, og fortsatt ha et tjenestetilbud som er om lag på linje med landsgjennomsnittet. Trondheim kommune har en ressursbruk som er høyere enn landsgjennomsnittet til barnevern og sosialtjenesten. Dette er en indikasjon på at kommunene har et tjenestetilbud som er noe høyere enn landsgjennomsnittet innenfor disse områdene. For nærmere omtale av Trondheims kommunes ressursbruk på barnevern vises det til omtale i del 8 i saken, samt til vedlegg 1 hvor det er foretatt en analyse av kommunens ressursbruk på barnevernstjenester.

Tabell 2 viser at sammenlignet med ASSS-kommunene har Trondheim lav ressursbruk på grunnskole og pleie og omsorg, og en høy ressursbruk på barnevern, kommunehelse, sosialhjelp og administrasjon. Administrasjon er i den sammenheng definert til å være utgifter til politisk styring, kontroll og revisjon, administrasjon, forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og administrasjonslokaler. Høye registrerte utgifter til kommunal eiendomsforvaltning er hovedårsaken til at Trondheim samlet sett har høyere utgifter på administrasjon enn ASSS-kommunene (se nærmere omtale i avsnitt 2.4). Trondheim kommune har en ressursbruk på funksjon 120 *administrasjon*, som er lavere enn gjennomsnittlig ressursbruk i ASSS-kommunene (se tabell 3).

2.4 Trondheims ressursbruk på barnehager, næring, kultur og ulike områder innenfor byutvikling

Tabell 3 viser ulike indikatorer på kommunens ressursbruk på barnehager, kultursektoren, administrasjon og ulike områder innenfor byutvikling i 2009. Rådmannen vil foreta en mer omfattende analyse av kommunens ressursbruk innenfor ulike områder når endelige KOSTRA-tall for 2009 foreligger (15. juni).

Som nevnt i avsnitt 2.3. er hovedårsaken til at Trondheim har en samlet ressursbruk på administrasjon som er høyere enn ASSS-kommunene at Trondheim har høye registrerte utgifter til utgifter av eiendomsforvaltning. Tabell 3 viser at mens Trondheims forvaltningsutgifter utgjør 444 kroner per innbygger, utgjør ASSS-kommunenes ressursbruk i gjennomsnitt 107 kroner per innbygger. 2008 var første året hvor kommunene ble bedt om å skille ut forvaltningsutgifter på en egen funksjon (funksjon 121). Erfaringsmessig er datakvaliteten på nye funksjoner dårlig i de første årene. På en ASSS-samling for eiendomsforvaltning i april 2010 kom det også fram at det er store variasjoner mellom ASSS-kommunene når det gjelder hvilke utgifter man fører på funksjon 121. Det er noen kommuner som ikke har ført utgifter på funksjon 121 i det hele tatt, og det er noen kommuner som har ført utgifter som skulle vært ført på funksjon 121 på andre funksjoner i KOSTRA (blant annet på funksjon 130 (administrasjonslokaler) og andre tjenestefunksjoner). Samlet medfører dette at de foreløpige KOSTRA-tallene for 2009 ikke gir grunnlag for å si oss noe om hvorvidt Trondheim har høye eller lave utgifter til eiendomsforvaltning sammenlignet med andre kommuner.

Tabell 3. Driftsutgifter på ulike tjenesteområder. Trondheim, ASSS-kommunene og landsgjennomsnittet. 2009.¹

	Trondheim	ASSS	Landet
Korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager	12 779	11 457	11 625
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korr. oppholdstime	42	46	48
Netto driftsutg. på kultursektoren (inkl idrett) i kr per innb	1 515	1 811	1 576
Netto driftsutg. på kirke i krone per innb ²	348	433	486
Netto driftsutg. til boligformål per innb	35	-75	-53
Netto driftsutg. til brann- og ulykkesvern i kr per innb	557	563	601
Netto driftsutgifter til fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø per innbygger ²	496	580	483
Avfall og renovasjon, driftsutgifter i kr. pr. innb. ²	670	762	1 050
Samferdsel - brutto driftsutg. i kr pr. innb for kommunale veier	1 278	915	955
Brutto driftsutgifter til politisk styring, i kr. pr. innb.	263	241	361
Brutto driftsutgifter til kontroll og revisjon, i kr. pr. innb	60	61	81
Brutto driftsutgifter til administrasjon i kr. pr. innb.	2 202	2 392	3 024
Brutto driftsutgifter til forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, i kr. pr. innb	444	107	110
Brutto driftsutgifter til administrasjonslokaler, i kr. pr. innb.	181	217	350

¹ ASSS-snittet er eksklusive Oslo, Drammen og Trondheim. Drammen er holdt utenfor da det ser ut til å være feil i konserntallene til kommunene. Landsgjennomsnittet er eksklusive Oslo.

² Disse tallene er fra kommuneregnskapet.

2.5 Oppsummering

Analysene som er presentert i dette avsnittet viser at Trondheim kommune har foretatt en betydelig innstramning i 2009, og at kommunen nå har balanse mellom utgifter og inntekter. Analysene viser videre at kommunen i 2009 har en samlet ressursbruk på kommunale tjenester som er lavere enn gjennomsnittlig ressursbruk i ASSS-kommunene (og lavere enn ressursbruken på landsbasis). Samlet sett vil derfor ikke kommunen spare noe ved å redusere ressursbruken til gjennomsnittlig ressursbruk blant ASSS-kommunene. Innenfor en stor organisasjon som Trondheim kommune vil det imidlertid alltid være områder hvor det er mulig å ta ut effektiviserings- og/eller omstillingsgevinster.

3. Revidert nasjonalbudsjett for 2010 (RNB)

Regjeringen la 11. mai fram revidert nasjonalbudsjett for 2010 (St.prp. nr 125 (2009-2010)). I forhold til anslagene i nasjonalbudsjettet 2010 inneholder RNB kun mindre justeringer i anslaget på kommunesektorens inntekter. Nivået på kommunenes frie inntekter er uendret sammenlignet med anslaget i nasjonalbudsjettet. Skatteanslaget for 2010 er opprettholdt, og den samlede kostnadsveksten (deflatoren) anslås uendret på 3,1 prosent.

4. Kommuneproposisjonen for 2011

Regjeringen la 11. mai fram kommuneproposisjonen for 2011 (St.prp. nr 126 (2009-2010)). I proposisjonen varsler regjeringen hvilken inntektsvekst kommunesektoren vil få i 2011. Videre foreslår regjeringen flere endringer i inntektssystemet for kommunene. I avsnittene 4.1 til 4.5 gjøres det nærmere rede for innholdet i kommuneproposisjonen.

4.1 Vekst i kommunesektorens inntekter

Trondheim kommune

Regjeringen legger opp til en samlet vekst i kommunesektorens inntekter på mellom 4 og 5 milliarder kroner i 2011, hvorav mellom 2,5 og 3,0 milliarder kroner vil komme i form av vekst i de frie inntektene. Av veksten i de frie inntektene er det lagt til grunn at fylkeskommunene skal få en vekst på 0,2 milliarder kroner. Regjeringen har ikke gitt noen signaler om hvordan vekst utover veksten i de frie inntektene blir fordelt mellom kommunene og fylkeskommunene. Det som ligger i differansen mellom vekst i frie inntekter og vekst i samlede inntekter er blant annet gebyrvekst og konsekvensjustering av påbegynte tiltak i 2010 som får helårseffekt i 2011.

Regjeringen opererer i kommuneproposisjonen med et intervall på veksten i kommunenes frie inntekter på mellom 2,3 og 2,8 milliarder kroner. I vedlegg 7 i kommuneproposisjonen presenterer regjeringen anslag på den enkelte kommunes vekst i frie inntekter i 2011. I dette vedlegget har departementet lagt til grunn at kommunene vil få en vekst i frie inntekter på 2,5 milliarder kroner i 2011. Videre i denne saken forutsettes det derfor en vekst i kommunenes frie inntekter på 2,5 milliarder kroner i 2011. Av en vekst på 2,5 milliarder kroner vil anslagsvis 2,2 milliarder kroner gå med til å dekke merutgifter knyttet til demografiske endringer. Det er dermed lite rom for reell aktivitetsvekst i budsjettopplegget.

I gjeldende økonomiplan er det budsjettert med en reell vekst i Trondheim kommunes frie inntekter på 101,4 millioner kroner fra 2010 til 2011. Dette anslaget var blant annet basert på en forutsetning om en vekst på landsbasis på 2,55 milliarder kroner, og på en forutsetning om at Trondheim vil få noe høyere skattevekst i 2011 enn landsgjennomsnittet (effekten av dette er anslått til 15,9 millioner kroner).

For Trondheims del vil en vekst i de frie inntektene på 2,5 milliarder kroner isolert sett gi en inntektsøkning fra 2009 til 2010 på 103,5 millioner kroner. Denne økningen gjelder før man hensyntar de foreslåtte endringene i inntektssystemet. I tråd med forutsetninger som er lagt til grunn i vedlegg 7 i kommuneproposisjonen er det da lagt til grunn at veksten vil fordeles mellom kommunene med et likt beløp per innbygger. Rådmannen vil understreke at dette nok er en grov forenkling. En kommune med et høyt beregnet utgiftsbehov vil antakeligvis få en høyere vekst i kroner per innbygger enn en kommune med et lavt beregnet utgiftsbehov.⁷ Rådmannen har videre holdt fast på forutsetningen i gjeldende økonomiplan om at Trondheim kommune vil få skattevekst som er noe høyere enn veksten på landsbasis.

Regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen at barnehagesektoren skal rammefinansieres fra og med 2011. Regjeringen foreslår videre flere endringer i inntektssystemet for kommunene. Endringene i inntektssystemet medfører isolert sett en inntektsreduksjon for Trondheim kommune på anslagsvis 39,5 millioner kroner (-235 kroner per innbygger).⁸ Rådmannen vil understreke at disse beregningene er foreløpige, og at det endelige utslaget for Trondheim kommune først vil bli klart når regjeringen legger fram forslag til statsbudsjett for 2011. Det gjøres nærmere rede for regjeringens forslag til endringer i inntektssystemet i avsnittene under.

Kommuner som samlet sett taper mer enn 300 kroner per innbygger på endringene i inntektssystemet vil få tap utover 300 kroner per innbygger kompensert gjennom et eget inntektsgarantitilskudd i 2011. Samlet vil kommunene som taper mye på endringene motta 372 millioner kroner i inntektsgarantitilskuddet. Inntektsgarantitilskuddet til de som taper finansieres ved at alle kommunene får et trekk i innbyggertilskuddet på 78 kroner per innbygger. For Trondheims del medfører dette isolert sett en inntektsreduksjon på 13,1 millioner kroner i 2011.

⁷ Trondheim kommune har et lavt beregnet utgiftsbehov.

⁸ Se tabell 7 for nærmere omtale av hvordan man har anslått dette tapet.

Trondheim kommune

Samlet medfører de signaler som er gitt i kommuneproposisjonen at det er nødvendig å nedjustere anslaget på kommunens frie inntekter med 50,4 millioner kroner i 2011 ((101,4)-(103,5-39,5-13,1) sammenliknet med det som ligger inne i vedtatt økonomiplan.

4.2 Barnehagesektoren skal rammefinansieres

Regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen at barnehagesektoren skal rammefinansieres fra og med 2011. Til sammen vil 21,6 milliarder kroner innlemmes i kommunens rammetilskudd.⁹ Trondheim kommune anslås isolert sett å tape 55,7 millioner kroner på innlemmingen av tilskuddet. Regjeringen legger ikke opp til å øke bevilgningen til barnehagesektoren parallelt med at barnehagesektoren skal rammefinansieres. Det innebærer at barnehagereformen fortsatt ikke vil være fullfinansiert fra statens side.¹⁰

Dagens finansiering av barnehagesektoren består i hovedsak av regulert foreldrebetaling, kommunalt tilskudd og øremerkede tilskudd. I 2008 besto statstilskuddene av i alt 9 øremerkede tilskudd som til sammen utgjorde 21,6 milliarder kroner. Det er de tre største tilskuddene som vil innlemmes i rammetilskuddet fra 2011, det vil si driftstilskuddet (16,2 milliarder kroner), skjønnsmidlene (4,2 milliarder kroner) og tilskudd for tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne (0,8 milliarder kroner).

De tre tilskuddene som foreslås innlemmet i rammetilskuddet fordeles i dag etter svært ulike kriterier. Driftstilskuddet til barnehager er et standardisert prisvridende tilskudd som utbetales i henhold til bestemte satser per barn i barnehage. Satsene er differensiert etter barnas alder og avtalt ukentlig oppholdstid. Tilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne fordeles etter antall barn i kommunen alderen 1-5 år. Skjønnsmidlene til barnehagedrift ble etablert i 2003 som en del av forliket om barnehagepolitikken, og fordelingen av tilskuddet er nokså komplisert. Tilskuddet skal i utgangspunktet dekke kommunens merutgifter som følge av innføring av maksimalpris på foreldrebetalingen, drift av nye barnehageplasser og til økt økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.

Når barnehagetilskuddene innlemmes i rammetilskuddet vil de fordeles mellom kommunene etter en egen kostnadsnøkkel for barnehager. Regjeringens forslag til kostnadsnøkkel for barnehager er i hovedsak basert på en analyse som Senter for økonomisk forskning ved NTNU har gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Tabell 4 viser regjeringens forslag til kostnadsnøkkel for barnehager.

Tabell 4. Regjeringens forslag til kostnadsnøkkel for barnehager

Kriterium	Kriterievekt
Barn 3-5 år	0,5286
Barn 1-2 år uten kontantstøtte	0,3572
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

Innlemmingen av de tre øremerkede barnehagetilskuddene i inntektssystemet vil medføre en omfordeling av inntekt mellom kommunene. Trondheim kommune anslås som nevnt over isolert sett å tape 55,7 millioner kroner på at barnehagesektoren skal rammefinansieres fra 2011 (2008-tall). Hovedårsaken til at Trondheim kommune vil tape er innlemmingen av skjønnsmidlene til barnehageformål. Som nevnt over skal skjønnsmidlene kompensere for kommunenes merutgifter etter innføring av maksimalpris, kommunal plikt til

⁹ Dette er 2008-tall.

¹⁰ KS og flere av storbyene har gjennom konsultasjonsordningen og andre kanaler dokumentert ovenfor staten at barnehagereformen ikke har vært fullfinansiert.

Trondheim kommune

finansiering av private barnehager og drift av nye barnehageplasser. De statlige skjønnsmidlene er skjevfordelt mellom kommunene med utgangspunkt i den enkelte kommunes egenfinansiering av barnehagesektoren ved innføring av barnehagereformen i 2003. Kommuner som i 2003 hadde høy barnehagedekning, lav foreldrebetaling eller høye tilskudd til de private barnehagene, får en relativ lavere andel av de statlige skjønnsmidlene, og motsatt. Trondheim kommune er blant de kommuner som får en relativt høy andel av de statlige skjønnsmidlene. Dette skyldes først og fremst den omfattende barnehageutbyggingen i Trondheim etter barnehagereformen. I 2009 mottok Trondheim kommune 254 mill kroner i statlige skjønnsmidler. Når skjønnsmidlene innlemmes i inntektssystemet og fordeles etter objektive kriterier vil Trondheim kommune få en inntektsreduksjon.

På oppdrag fra Storbyforskning KS har Telemarkforskning utredet alternative modeller for innlemming av barnehagetilskuddene i inntektssystemet for kommunene. En av Telemarkforskings modeller legger faktiske barnehageplasser i kommunene (inkludert ventelister) til grunn ved beregning av etterspørsel etter barnehageplasser. Telemarkforskning har i sin rapport sammenlignet fordelingsvirkningene av denne "plassmodellen" med en modifisert variant av regjeringens forslag til kostnadsnøkkel for barnehager. Telemarkforskings beregninger tyder på at resultatet for Trondheim, ikke blir vesentlig forskjellig om man benytter en "plassmodell" eller den foreslåtte delkostnadsnøkkel i regjeringens proposisjon. Hovedårsaken til at Trondheim kommune taper på innlemmingen ved begge modellene er at skjønnsmidlene ikke lenger vil bli skjevfordelt som i dagens øremerkede tilskuddsordning.

4.3 Endringer i kostnadsnøkkel for kommunene

Forskjellen mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder befolkningssammensetning, geografisk struktur og størrelse. Dette medfører at det er store variasjoner mellom kommuner i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere en enhet av tjenestene. En kommune med relativt sett mange eldre og mange skolebarn vil for eksempel ha mer behov for ressurser enn en kommune med relativt sett få eldre og få skolebarn.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene (i prinsippet) få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Med ufrivillige kostnadsulemper menes forhold som kommunen selv ikke kan påvirke (i hvert fall ikke på kort sikt). Kommunenes utgiftsbehov til kommunal tjenesteproduksjon beregnes med utgangspunkt i *kostnadsnøkkel* i inntektssystemet. Kostnadsnøkkel består av objektive kriterier med tilhørende vektorer, som skal fange opp ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulemper. Dagens kostnadsnøkkel for kommunene består av sju delkostnadsnøkler for helholdsvis grunnskole, barnevern, kommunehelse, pleie- og omsorg, sosialhjelp, administrasjon, landbruk og miljøvern.

Dagens kostnadsnøkkel for kommunene bygger i hovedsak på analyser som Rattsø-utvalget foretok i forbindelse med NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem*. Det innebærer at store deler av dagens kostnadsnøkkel er basert på data som er opptil 16 år gamle. Dette tilsier at det er behov for en revidering av kostnadsnøkkel. Regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen at det innføres en ny kostnadsnøkkel for kommunene fra og med 2011. Den nye kostnadsnøkkel vil i likhet med dagens kostnadsnøkkel bestå av egne delkostnadsnøkler for grunnskole, barnevern, kommunehelse, pleie- og omsorg, sosialhjelp, administrasjon, landbruk og miljøvern. Regjeringen foreslår, jf omtale i del 4.2, at barnehagetilskuddet innlemmes i inntektssystemet fra og med 2011. Den nye kostnadsnøkkel vil derfor også bestå av en egen delkostnadsnøkkel for barnehager.

I arbeidet med forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene har Kommunal- og regionaldepartementet basert seg på egne regresjonsanalyser og på resultater fra Statistisk sentralbyrå (SSB) simultane analysemodell KOMMODE. Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU har videre på oppdrag

Trondheim kommune

fra departementet utredet alternative kriterier til delkostnadsnøkkelen for barnehager. SØF har også gjennomført en utredning om kommunenes utgiftsbehov i grunnskolesektoren. I tillegg er departementets arbeid i stor grad basert på Borgeutvalgets utredning fra 2005 (NOU 2005:18).

Tabellene 5 og 6 viser dagens kostnadsnøkkel for kommunene, samt regjeringens forslag til ny kostnadsnøkkel. Den nye nøkkelen er ikke direkte sammenlignbar med dagens nøkkel, siden den nye nøkkelen også inkluderer barnehager.

Tabell 5. Dagens kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterium	Dagens kostnads- nøkkel
	Kriterievekter
Basistillegg	0,025
Innbyggere 0-5 år	0,023
Innbyggere 6-15 år	0,316
Innbyggere 16-66 år	0,120
Innbyggere 67-79 år	0,084
Innbyggere 80-89 år	0,132
Innbyggere 90 år og over	0,049
Skilte og separerte 16-59 år	0,038
Arbeidsledige 16-59 år	0,010
Beregnet reisetid	0,016
Reiseavstand til nærmeste sonekrets	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,011
Dødelighetstall	0,025
Ikke-gifte 67 år og over	0,025
Innvandrere	0,005
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,062
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,003
Urbanitetskriterium	0,041
Landbrukskriterium	0,005
Sum	1,000

Tabell 6. Regjeringens forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterium	Dagens kostnads-nøkkel
Kriterievekter	
Innbyggere 0-2 år	0,0084
Innbyggere 3-5 år	0,0934
Innbyggere 6-15 år	0,2944
Innbyggere 16-22 år	0,0212
Innbyggere 23-66 år	0,0952
Innbyggere 67-79 år	0,0455
Innbyggere 80-89 år	0,0692
Innbyggere 90 år og over	0,0463
Basiskriteriet	0,0233
Sone	0,0133
Nabo	0,0133
Landbrukskriteriet	0,0031
Innvandrere 6-15 år, ekskl Skandinavia	0,0085
Norskfødte med innvandrerforelder 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0009
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0040
Dødelighetskriteriet	0,0458
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,0115
Fattige	0,0062
Uføre 18-49 år	0,0039
Opphopningsindeks	0,0119
Urbanitetskriteriet	0,0153
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0460
Ikke gifte 67 år og over	0,0435
Barn 1-2 år uten kontantstøtte	0,0575
Innbyggere med høyere utdanning	0,0184
Sum	1,0000

Trondheim kommune anslås å tape 56,4 millioner kroner på endringene i kostnadsnøkkel, eller om lag 335 kroner per innbygger. Som nevnt i avsnitt 4.2 anslås kommunen i tillegg å tape 55,7 millioner kroner på at barnehagesektoren skal rammefinansieres fra og med 2011. Rådmannen har foreløpig ikke hatt anledning til å se på hvilke endringer i kostnadsnøkkel det er kommunen taper på. Rådmannen vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt. Under gis det en kort oppsummering av de viktigste endringene i kostnadsnøkkel:

- Basiskriteriet, som ivaretar smådriftsulemper, får relativt sett høyere vekt i forslaget til ny kostnadsnøkkel. I dagens kostnadsnøkkel ligger basiskriteriet inne i delkostnadsnøkkelene for grunnskole og administrasjon, landbruk og miljø. I forslaget til ny kostnadsnøkkel er basiskriteriet også inne i delkostnadsnøkkelene for pleie- og omsorgssektoren og i delkostnadsnøkkelene for kommunehelsetjenesten.
- Bosettingskriteriene, som ivaretar kostnader knyttet til spredt bosettingsmønster, får relativt sett lavere vekt i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Det har sammenheng med en kraftig nedjustering av

Trondheim kommune

bosettingskriterienes vekt i grunnskolenøkkel. I motsetning til i dag inkluderes bosettingskriterier i delkostnadsnøkkelene for pleie- og omsorgssektoren og helsetjenesten.

- Det blir flere levekårsvariabler og sosiale kriterier i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Urbanitetskriteriet får relativt sett lavere vekt i forslaget til ny sosialhjelpsnøkkel, noe som blant annet må ses i sammenheng med at forslag til ny nøkkel også inkluderer en opphopningsindeks som skal fange opp kommuner som har en opphopning av sosiale problem.

4.4 Storbytilskudd

Regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen for 2011 at det innføres et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Regjeringen begrunner innføringen av storbytilskuddet med at de største byene har særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon. Dette er utfordringer som det ifølge departementet er vanskelig å fange opp fullt ut gjennom en kostnadsnøkkel. Storbytilskuddet forslås fordelt mellom de fire største kommunene med et likt beløp per innbygger. Tilskuddet finansieres gjennom dagens hovedstadstilskudd til Oslo fylkeskommune.

For Trondheims del vil innføringen av storbytilskuddet isolert sett medføre en inntektsøkning på 53,2 millioner kroner, eller om lag 316 kroner per innbygger.

4.5 Reduksjon i de regionalpolitiske tilskuddene

Regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen for 2011 å redusere småkommunetilskuddet, Nord-Norgetilskuddet og Namdalstilskuddet. For Trondheim kommune anslås reduksjonen i de regionalpolitiske tilskuddene å medføre en inntektsøkning på 10,6 millioner kroner, eller om lag 63 kroner per innbygger.

4.6 Redusert skatteandel

Regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen at den samlede andelen av kommunens inntekter som kommer fra skatt skal reduseres fra 45 til 40 prosent. Regjeringen begrunner forslaget om redusert skatteandel med at dette vil gi en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. For Trondheims del anslås en reduksjon i skatteandelen å medføre en inntektsøkning på 8,7 millioner kroner, eller om lag 52 kroner per innbygger.

4.7 Tapskompensasjon gjennom skjønnstilskuddet

Kommuner som samlet sett taper mer enn 100 kroner per innbygger på omleggingen av inntektssystemet vil få deler av tapet kompensert gjennom økt skjønnstilskudd. Til sammen vil tapskompensasjonen gjennom skjønnstilskuddet utgjøre 400 millioner kroner. Trondheim kommune er blant de kommunene som taper mer enn 100 kroner per innbygger på omleggingen, og kommunen anslås å motta 14,1 millioner kroner i økt skjønnstilskudd i 2011, eller om lag 84 kroner mer per innbygger.

Tapskompensasjonen til kommuner som taper må innenfor en vekst på 2,5 milliarder kroner finansieres ved at innbyggertilskuddet til den enkelte kommune reduseres med 83 kroner per innbygger. For Trondheims del vil finansieringen av tapskompensasjonen isolert sett medføre en inntektsreduksjon på 14,0 millioner kroner. Samlet sett vil derfor innføringen av tapskompensasjon gjennom skjønnstilskuddet kun medføre en inntektsøkning for kommunen på 0,1 millioner kroner.

Trondheim kommune

4.8 Oppsummering – endringer i inntektssystemet

Samlet sett anslås Trondheim kommune å tape 39,5 millioner kroner på endringene i inntektssystemet (inkludert effekten av innlemming av barnehagetilskudd). Effektene for Trondheim kommune er oppsummert i tabell 7.

Tabell 7. Gevinst/tap på endringer i inntektssystemet. Tall i millioner kroner

Endring	Gevinst/Tap
Innlemming av barnehagetilskudd	-55,7
Endring i kostnadsnøkkelen	-56,4
Innføring av storbytilskudd	53,2
Reduksjon i regionalpolitiske tilskudd	10,6
Redusert skatteandel	8,7
Tapskompensasjon/økt skjønnstilskudd	14,1
Finansiering av tapskompensasjon/økt skjønnstilskudd	-14,0
Sum	-39,5

I vedlegg 7 i kommuneproposisjonen anslås den samlede virkningen av endringene i inntektssystemet å medføre en inntektsreduksjon for Trondheim kommune på 25,4 millioner kroner. Når rådmannen i tabell 7 anslår effekten til å være en inntektsreduksjon på 39,5 millioner kroner, så har det sammenheng med at rådmannen har lagt til grunn at tapskompensasjonen til de kommunene som taper på endringene i inntektssystemet må finansieres ved en reduksjon i innbyggertilskuddet til alle kommunene (jf avsnitt 4.4). Endringene i inntektssystemet framstilles da som en ren omfordeling av inntekt mellom kommunene (som et null-sum-spill). I kommuneproposisjonen har man ikke presentert endringene som en ren omfordeling mellom kommunene, men som en endring som på landbasis medfører en utgiftsøkning på 400 millioner kroner. Dersom rådmannen i dette notatet skulle presentert endringene på samme måte som Kommunal- og regionaldepartementet måtte vi i del 3 i notatet, avsnitt 4, operert med en vekst i de frie inntektene på 2,1 milliarder kroner (og ikke 2,5 milliarder kroner).

Uansett om man framstiller endringene i inntektssystemet som en ren omfordeling av inntekt mellom kommunene eller ikke, så medfører de signaler som er gitt i kommuneproposisjonen at det er nødvendig å nedjustere anslaget på Trondheim kommunes frie inntekter i 2011 med 50,4 millioner kroner (jf avsnitt 4.1).

5. Disponering av regnskapsresultatet for 2009

Trondheim kommune fikk i 2009 et regnskapsmessig mindreforbruk på 140,5 millioner kroner. Det er to hovedårsaker til det gode resultatet. For det første ble avkastningen fra kraftfondet svært god i 2009 (7,5 prosent)¹¹, og for det andre hadde enhetene god budsjettdisiplin og tok det dugnadsinitiativ som ble initiert våren 2009 etter et helt nødvendig vedtak i bystyret. Rådmannen gjør nærmere rede for regnskapsresultatet i sak om årsoppgjøret for 2009. I samme sak foreslår rådmannen at overskuddet fra 2009 i all hovedsak (135 av 140,5 millioner kroner) disponeres til å nedbetale den resterende del av underskuddet fra 2008. 1,5 millioner kroner foreslås overført til kirkelig fellesråd, for å dekke deres merforbruk i 2009. Fra rådmannens ståsted har det vært viktig å understreke at disponeringen av overskuddet ikke må bidra til økt press i driftsøkonomien, men støtte opp under å trygge en sunn langsiktig økonomisk utvikling i kommunen.

6. Oppdatert anslag på kommunens utgifter og inntekter

¹¹ I budsjettet var det budsjettet for 2009 var det opprinnelig budsjettet med en avkastning på 5,2 prosent.

Trondheim kommune

Budsjett og økonomiplanen for 2010-2013 inneholder flere usikkerheter på utgifts- og inntektssiden utover de forhold som framgår av kommuneproposisjonen. I denne delen av saken foretas det en vurdering av forutsetningene som er lagt til grunn i økonomiplanen. Det foretas en vurdering av forutsetningene som er lagt til grunn på makronivå i avsnitt 6.1 og 6.2. I avsnitt 6.3 foretas det en vurdering av utviklingen på tjenesteområdene. I avsnitt 6.4 gis det en samlet vurdering av forutsetningene som er lagt til grunn i økonomiplanen.

Det er gitt en utdypende beskrivelse av utviklingen hittil i 2010 i 1. tertialrapporten for 2010. Når 2010 også beskrives i denne saken, så har det sammenheng med at utviklingen i 2010 får konsekvenser for de tre siste årene i økonomiplanperioden.

6.1 Forutsetninger som er lagt til grunn på inntektssiden

Rammetilskudd og skatt på inntekt og formue

Anslaget på kommunens skatteinntekter og rammetilskudd endres som følge av to forhold:

For det første varsler regjeringen i kommuneproposisjonen for 2011 om en rekke endringer som i sum gir andre forutsetninger enn det som er lagt til grunn i gjeldende økonomiplan. Det andre forholdet består av oppdaterte opplysninger om befolkningsvekst og skattevekst.

De signaler som er gitt i kommuneproposisjonen for 2011 medfører, jf omtale i del 4, at det isolert sett er nødvendig å nedjustere anslaget på kommunens frie inntekter med 50,4 millioner kroner hvert år i perioden 2011-2014.

For 2010 legges befolkningen pr 1.1.2010 inn i grunnlaget som fordeler inntektsutjevningen i inntektssystemet. Dette er et forhold som gir Trondheim kommune økte inntekter sammenliknet med vedtatt økonomiplan. Videre er den observerte skatteveksten hittil i år høyere for Trondheim kommune enn forutsatt. Dette gir grunnlag for å justere opp veksten i 2010, noe som gir utslag i hele økonomiplanperioden.

I forhold til de forutsetningene som lagt til grunn i gjeldende økonomiplan kan anslaget på kommunens frie inntekter isolert sett økes med 31 millioner kroner i 2010, 24 millioner kroner i 2011, 23 millioner kroner i 2012 og 24 millioner kroner i 2013.

Eiendomsskatt

I gjeldende økonomiplan er det innarbeidet en inntektsøkning i eiendomsskatten på grunn av volumøkning på 1,5 prosent. Volumeffekten ser nå ut til å bli mindre enn forutsatt, noe som medfører at vi må nedjustere eiendomsskatten med 4 millioner kroner hvert år i økonomiplanperioden (eiendomsskatten er da kun nedjustert i forhold til observert nivå i 2010).

Andre generelle statstilskudd

Andre generelle statstilskudd består bl.a. av tilskudd til ressurskrevende tjenester, flyktninginntekter, inntekter fra rentekompensasjonsordninger og barnehagetilskudd.

Inntekter fra ulike rentekompensasjonsordninger følger renteutviklingen. Anslaget på kommunens inntekter fra rentekompensasjonsordninger ble nedjustert når budsjettet ble laget. Foreløpig vil rådmannen anta at disse inntektene er noenlunde korrekt budsjettet i 2010.

Trondheim kommune

Både flyktninginntektene og tilskudd til ressurskrevende tjenester antas å være budsjettert noe for høyt. Samlet sett nedjusteres derfor anslaget på generelle statstilskudd med 12 millioner kroner i 2010, og med 7 millioner kroner hvert år i perioden 2011-2014.

Barnehagetilskuddet innlemmes i kommunenes rammetilskudd fra og med 2011. Innlemmingen vil isolert sett medføre en reduksjon i andre generelle statstilskudd og en økning i kommunens frie inntekter. Samlet anslås innlemmingen av barnehagetilskuddet å medføre en inntektsreduksjon for Trondheim kommune på 55,7 millioner kroner. Inntektsreduksjonen er innarbeidet i kategorien "Rammetilskudd og skatt på inntekt og formue" (se for øvrig nærmere omtale i del 4 i saksframlegget).

Renteinntekter, inkludert avkastning fra kraftfondet

Det foreslås ingen endringer når det gjelder anslaget på kommunens renteinntekter på bykassens likvide midler.

Det foreslås å nedjustere avkastningskravet fra Trondheim kommunes kraftfond fra 3 prosent realavkastning til 2,5 prosent realavkastning fra og med 2011. Bakgrunnen for dette forslaget er oppdaterte analyser som viser at en allokering i tråd med en forventet realavkastning på 3,0 prosent ikke er tilrådelig basert på kommunens risikobærende evne, jf. sak om nytt finansreglement som fremmes parallelt. Fra 2011 foreslås derfor realavkastningskravet redusert til 2,5 prosent, hvilket tilsvarer en inntektsreduksjon på 29 millioner kroner.

Overskudd fra 2009

Som beskrevet i del 5 fikk kommunen et positivt resultat på 140,5 millioner kroner i 2009. Rådmannen foreslår jf omtale i del 5 at 135 millioner kroner disponeres til å nedbetale underskuddet fra 2008, mens 1,5 millioner kroner overføres til kirkelig fellesråd. Vi står da igjen med 4,0 millioner kroner som ikke er disponert, jf omtale i sak om årsoppgjøret for 2009

Hall- og baneleie

Det er fremmet politisk sak om ikke å effektivere tidligere vedtak om å innføre hall- og baneleie for idrettsutøvere over 19 år. Saken vil bli behandlet i bystyret 20. mai. Rådmannens forslag til innstillingen er følgende: "Bystyret vedtar at det ikke innføres hall- og baneleie for utøvere over 19 år i 2010". Hvis dette vedtas vil dette medføre en mindreinntekt på 2,5 millioner kroner hvert år i perioden 2010-2013.

Ranheim friidrettshall

Bystyret vedtok i august 2009, B-sak 105/09, *bygging av ny friidrettshall på Ranheim*. Finansiering av hallen forutsetter at kommunen får full momskompensasjon for investeringsutgiftene, og i budsjettet for driften av hallen er det forutsatt innføring av hall- og baneleie i dette anlegget.

Rådmannen er blitt kjent med at regelverket knyttet til den statlige momskompensasjonsordningen begrenser kommunens muligheter til både å få inntekter fra hall- og baneleie, og samtidig få full momskompensasjon for investeringsutgiftene. Rådmannen vil i løpet av mai/juni fremme egen sak om de økonomiske konsekvensene dette får for bygging og drift av Ranheim friidrettshall.

På bakgrunn av regelverket knyttet til momskompensasjonsordningen, og eventuelt vedtak i bystyre 20. mai om å ikke innføre hall- og baneleie, vil rådmannen anbefale at det heller ikke innføres hall- og baneleie i Ranheim friidrettshall. Dette medfører at Trondheim kommune oppnår full momskompensasjon som forutsatt, men at kommunen taper 0,5 millioner kroner i leieinntekter i 2010, økende til 1,5 millioner kroner årlig i perioden 2011-2013.

Trondheim kommune

Endring i anslaget på kommunens inntekter

I tabell 8 oppsummeres endringene i anslaget på kommunens inntekter i økonomiplanperioden.

Tabell 8. Endring i anslaget på kommunens inntekter i forhold til vedtatt økonomiplan. Tall i millioner kroner (økte inntekter med negativt fortegn)

	ØP 2010	ØP 2011	ØP 2012	ØP 2013
Frie inntekter	-31,0	-24,0	-23,0	-24,0
Kommuneproposisjonen (tap på endringer i IS)		50,4	50,4	50,4
Redusert avkastning fra kraftfondet		29,0	29,0	29,0
Eiendomsskatt	4,0	4,0	4,0	4,0
Andre generelle statstilskudd	12,0	7,0	7,0	7,0
Rest overskudd fra 2009 ¹²	-4,0			
Reversere hall- og baneleie	2,5	2,5	2,5	2,5
Ranheim friidrettshall	0,5	1,5	1,5	1,5
Sum endring i inntekter	-16,0	70,4	71,4	70,4

6.2 Forutsetninger som er lagt til grunn på utgiftssiden

Renteutgifter

Renteutgiftene ble nedjustert med 72 millioner kroner i revidert budsjett for 2009. I ettertid viser det seg at denne nedjusteringen var for optimistisk. Renteutgiftene i 2009 ble 30 millioner kroner høyere enn forventet. Dette drar man med seg inn i 2010, slik at man kan forvente at renteutgiftene vil være ca 15 millioner høyere enn budsjettet. I 2011, 2012 og 2013 anslås utgiftene å bli henholdsvis 34, 9 og 11 millioner kroner høyere enn budsjettet.

Avdrag på lån

Nye beregninger av minsteavdrag gjør at man kan redusere avdragene noe. Avdragene reduseres mindre i 2010 siden det tar noe tid å tilpasse seg minsteavdragene. Nye låneavtaler må tas opp med avdragsfrihet, og gamle kontrakter må reforhandles med avdragsfrihet etter hvert som de løper ut. Rådmannen anslår at utgiftene kan reduseres med 4 millioner kroner i 2010, økende til 24 millioner kroner i 2013.

Avsetning til dekning av tidligere års underskudd

I budsjettet for 2010 er det satt av 135 millioner kroner til inndeckning av underskudd fra 2008. Trondheim kommune fikk et overskudd på 140,5 millioner kroner i 2009. Rådmannen anbefaler, jf omtale i del 4 i saken, at overskuddet brukes til å nedbetale underskuddet fra 2008. Dette medfører at den budsjetterte avsetningen i 2010 på 135 millioner kroner frigjøres.

Til bundne avsetninger

Som beskrevet i 1. tertialrapport vil bykassen få en belastning på 29 millioner kroner i 2010 som følge av at inntektene innenfor avløp og renovasjon er betydelig lavere enn utgiftene, og at man ikke har positive fondsavsetninger som kan dekke dette. Dette medfører at bykassen i årene 2008-2010 blir belastet 73 millioner kroner som følge av ubalanse mellom inntekter og utgifter på avløp og renovasjon.

I 2011 må gebyrene økes betydelig slik at man for det første får likhet mellom utgifts- og inntektssiden. For det andre må gebyrene ytterligere opp, slik at bykassen får igjen noe av utlegget på 73 millioner kroner. Rådmannen vil komme tilbake til størrelsen på disse gebyrøkningene i budsjett- og økonomiplan 2011-2014.

¹² Det vises til sak om årsoppgjøret for 2009.

Trondheim kommune

I gjeldende økonomiplan er det planlagt å tilføre VARF området 50 millioner kroner i 2011 for å dekke ubalanse mellom teoretiske og reelle fond. 26 millioner kroner av dette skal gå til å dekke ubalansen innenfor avløp og renovasjon. Disse midlene vil bedre driftsresultatet for avløp og renovasjon i 2011, og vil også kunne inngå i dekninga av bykassens utlegg på 73 millioner kroner.

Samlet sett anslår rådmannen at 40 millioner kroner av utlegget på 73 millioner kroner blir dekt i 2011, 20 millioner kroner i 2012 og resterende i 2013.

Overføring til investeringsregnskapet

I anslaget på hvor mye av driftsinntektene som må overføres til investeringsregnskapet er det budsjettert med en avsetning på 2,5 prosent for å opprettholde realverdien på kraftfondet. Videre er det lagt til grunn av avkastning fra kraftfondet i økende grad skal brukes til å finansiere investeringer (jf vedtatt handlingsregel). I økonomiplanen er det videre i henhold til nye regler bruk av inntekter fra momskompensasjon også lagt til grunn at inntekter fra momskompensasjonsordningen i økende grad skal overføres til å finansiere investeringer (i 2014 må alle inntekter fra momskompensasjonsordningen brukes til å finansiere investeringer). Rådmannen ser ikke at det er grunn til å endre på noen av disse forutsetningene. Anslaget på hvor mye av driftsinntektene som må overføres til investeringsregnskapet endres derfor ikke.

Pensjon og diverse bykasseutgifter

Det foreslås ingen endringer når det gjelder anslaget på kommunenes pensjonsutgifter.

Feriepenger av sykepengeinntektene kan økes med om lag 6 millioner kroner hvert år i perioden 2010-2013.

Lønnsoppgjøret

Det foreslås ingen endringer når det gjelder anslaget på kostnader på lønnsveksten.

Befolkningsendringer

Rådmannen har benyttet en egenutviklet modell for å kompensere tjenesteområdene for merutgifter som følger av befolkningsendringer. Det er vedtatt at dagens modell skal forbedres, jf omtale i avsnitt 4.3.4 i rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan for 2009-2012. Forbedringene består dels i at man skal se på kriteriene som inngår i modellen, dels at man skal gå over fra å kompensere områdene basert på en prognose på befolkningsendringer til å gi områdene kompensasjon ut i fra faktisk befolkningsvekst.

Econ Pöyry har fått i oppdrag å se på forbedringer av ulike sider med dagens modell.¹³ Det er for tidlig å ta inn resultatet av dette arbeidet nå. Resultatene fra dette arbeidet vil være klart tidsnok til at det kan innarbeides i rådmannens forslag til budsjett- og økonomiplan for 2011-2014.

Tidligere fikk tjenesteområdene kompensasjon for merutgifter som følger av befolkningsendringer basert på en prognose på befolkningsvekst. Man justerte ikke rammene til tjenesteområdene dersom det i ettertid viste seg at befolkningsveksten ble en annen enn den man hadde lagt til grunn. I fjor ble det vedtatt at man skulle etterberegne modellen. Ved å etterberegne modellen når den faktiske befolkningsveksten er kjent, får vi mer korrekte bevilgninger til tjenesteområdene i forhold til kostnader for befolkningsvekst. Det ble lagt til grunn at man skulle justere rammene til tjenesteområdene ett år i etterkant. Det vil si:

Tjenesteområdene får i 2010 kompensasjon for anslag på befolkningsvekst fra 01.01.09 til 01.01.10.

¹³ Trondheim kommune gjennomfører dette prosjektet i samarbeid med Melhus kommune. Kommunene har fått støtte fra fylkesmannen til å gjennomføre prosjektet.

Trondheim kommune

Dersom det viser seg at ett område har fått for mye/for lite kompensasjon for utgifter som følge av faktisk befolkningsvekst i denne perioden så skal rammen til tjenesteområdet korrigeres for dette i 2011.

Faktiske befolkningstall per 1.1.2010 foreligger nå, og analysene viser at befolkningsveksten samlet sett koster 8,3 millioner kroner mer enn hva som ble lagt til grunn i budsjett- og økonomiplanen. Dette medfører en merutgift for kommunene i økonomiplanperioden. Tabell 9 viser hvilke endringer dette gir i rammene til tjenesteområdene.

Tabell 9. Justering av kompensasjon for utgifter som følge av befolkningsendring

Tjenesteområde	Endring
Skole	-3,9
Barnehage	-0,2
Barne- og familietjenesten	-0,0
Institusjoner	8,5
Helse	0,2
Hjemmebasert	2,8
Helse og velferd, forvaltning	-0,1
Helse og velferd, oppfølging	0,3
Kultur	0,4
Byutvikling	0,2
Administrasjon (2 prosent påslag)	0,2
Sum	8,3

Tabell 9 viser at prognosene pr 1.1.2010 for antall eldre var for lav, mens prognosene for elevtallet var for høyt. Resultatet av dette er reduserte rammer på skole og økte rammer til eldreomsorgen. I tråd med den vedtatte modellen har rådmannen lagt til grunn at rammene til tjenesteområdene skal justeres ett år i etterkant, det vil si fra og med 2011.

Økte kostnader til Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS

Kommunens utgifter til brann- og redningstjeneste vil øke mer enn det som er lagt til grunn i gjeldende økonomiplan. Som følge av befolkningsvekst vil kommunen i løpet av økonomiplanperioden nå et befolkningsnivå som krever at beredskapsbemanningen økes vesentlig. Det er usikkerhet knyttet til hvor stor merutgiftene vil bli, men det anslås at minimumsbehovet for økning utover det som ligger inne i gjeldende økonomiplan er 2,5 millioner kroner i 2011, økende til 4,8 millioner kroner i 2013.

Økte IT-utgifter

ERV drift og forvaltning ble besluttet opprettet i november 2009. Formål er drift og forvaltning av ERV-løsningen. Det er ikke avsatt midler til dette formålet i 2010.

Småskoletillegg

I budsjettvedtaket for 2010 avviste bystyret rådmannens forslag om nedleggelse av Kalvskinnet skole og viste til forestående vedtak i saken om skolestruktur for Trondheim. I pkt 5 i vedtak om skolestruktur for Trondheim er rådmannen bedt om å foreta en gjennomgang av budsjettfordelingsmodellen til grunnskolen med tanke på å rette opp skjevheter. Småskole tillegget skal fjernes og det skal opprettes et grendaskoletillegg. En omlegging av budsjettfordelingsmodellen til grunnskolen er et omfattende arbeid og en endring er ikke mulig å gjennomføre før skoleåret 2011/2012.

Rådmannen kan med bakgrunn i Opplæringsloven og prinsippet om likeverdighet ikke iverksette bystyrets

Trondheim kommune

vedtak om å redusere småskoletillegget til Lilleby og Romolslia skole fra høsten 2010. Tillegget er nødvendig for at Lilleby og Romolslia skal kunne gi likeverdig undervisning som de øvrige skolene i kommunen. I tillegg må de tildeles tilstrekkelig ressurser for å gjennomføre obligatorisk undervisning i forsvarlige grupper. Rådmannen foreslår i saken om 1. tertial at småskoletillegget til Lilleby og Romolslia tilsvarende 0,4 millioner kroner høsten 2010 dekkes, og at vøreffekten 0,4 millioner kroner legges inn i gjeldende økonomiplan i 2011.

Skole, forsinkelse utflytting fra Kjøpmannsgata(TKMK)

Budsjettvedtaket for 2010 forutsatte at Trondheim kommunale kulturskole skulle si opp leieforholdet i Kjøpmannsgt. 46. Reduksjonen i budsjetttrammen på 1,6 millioner kroner tilsvarer årsleien ved dette leieforholdet. Det var ikke mulig å bringe leieforholdet til opphør før 1.7.2010 med bakgrunn i leiekontrakten samt utflytting/rydding av lokalene. Rådmannen foreslår gjennom sak om 1. tertial 2010 at husleie tilsvarende 1. halvår, dvs. 0,8 million kroner dekkes i inneværende år.

Endring i anslaget på kommunens utgifter

I tabell 10 oppsummeres endringene i anslaget på kommunens utgifter i økonomiplanperioden.

Tabell 10. Endring i anslaget på kommunens utgifter i forhold til vedtatt økonomiplan. Tall i millioner kroner (økte utgifter med positivt fortegn, reduserte utgifter med negativt fortegn)

	ØP 2010	ØP 2011	ØP 2012	ØP 2013
Renteutgifter	15,0	34,0	9,0	11,0
Avdrag på lån	-4,0	-17,0	-17,0	-24,0
Avsetning til dekning av tidligere års underskudd	-135,0			
Bundne avsetninger (VARFS)	29,0	-40,0	-20,0	-13,0
Overføring til investeringsregnskapet	-	-	-	-
Pensjon og diverse bykasseutgifter	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0
Lønnsoppgjøret	-	-	-	-
Befolkningsendring		8,3	8,3	8,3
Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS		2,5	3,7	4,8
IT-utgifter	2,8			
Småskoletillegg	0,4	0,4		
Forsinket utflytting fra Kjøpmannsgata (TKMK)	0,8			
Sum endring i utgifter	-97,0	-17,8	-22,0	-18,9

6.3 Utviklingen på tjenesteområdene

Utviklingen på tjenesteområdene hittil i år er beskrevet i 1. tertialrapport for 2010. Tertialrapporten indikerer at tjenesteområdene i all hovedsak vil gå i balanse i 2010. I denne saken om revidering av økonomiplanen legges det derfor til grunn at det ikke er behov for å endre anslaget på tjenesteområdenes utgifter. For nærmere omtale av utviklingen på tjenesteområdene vises det til 1. tertialrapport for 2010.

6.4 Samlet endring i anslaget på kommunens utgifter og inntekter

I tabell 11 oppsummeres endringene i anslaget på kommunens utgifter og inntekter i perioden 2010-2013. Tabellen viser at kommunen har et handlingsrom i 2010. I perioden 2011-2013 har imidlertid kommunen et salderingsproblem. Rådmannens forslag til saldering av økonomiplanen framgår av del 7 i saksframlegget.

Tabell 11. Endring i anslaget i kommunens utgifter og inntekter i 2010-2013 i forhold til vedtatt økonomiplan. Tall i millioner kroner. (økte utgifter/reduerte inntekter med positivt fortegn, reduserte utgifter/økte inntekter med negativt fortegn)

	2010	2011	2012	2013
Endring i inntekter	-16,0	70,4	71,4	70,4
Endring i utgifter	-97,0	-17,8	-22,0	-18,9
Nettoeffekt	-113,0	52,6	49,4	51,5

7. Saldering av økonomiplanen

Tabell 11 viser at kommunen har et økt handlingsrom på 113 millioner kroner i 2010. I 2010 har vi i tillegg en buffer på 19,7 millioner kroner. Årsaken til at vi har et handlingsrom er at kommunen fikk et positivt driftsresultat i 2009. I perioden 2011-2013 har kommunen en årlig ubalanse på rundt 50 millioner kroner. Hovedårsaken til dette er at kommunen taper på endringene som er foreslått gjennomført i inntektssystemet for kommunene fra og med 2011.

I dette avsnittet gjøres det rede for rådmannens forslag til saldering av økonomiplanen.

Rådmannen har i arbeidet med å saldere økonomiplanen lagt vekt på at handlingsrommet i 2010 ikke må disponeres på en slik måte at det bidrar til økt press i driftsøkonomien, men at disponeringen støtter opp under å trygge en sunn langsiktig økonomisk utvikling i kommunen.

Et overordnet mål for rådmannen i arbeidet med å saldere økonomiplanen for 2011-2013 har vært å skjerme tjenesteområdene for nye reduksjoner i driftsrammen. Årsaken til det er at driftsrammene til tjenesteområdene har blitt redusert i flere omganger i de siste områdene, og at det i gjeldende økonomiplan er det lagt et betydelig kutt på de fleste tjenesteområdene. Årlig legges det også et generelt effektiviseringskrav på alle tjenesteområdene på 0,3 prosent. For rådmannen har det derfor vært viktig å forsøke å skjerme tjenesteområdene for nye kutt i driftsrammene. Analyser av foreløpige KOSTRA-tall for 2009 viser også at kommunen har foretatt en betydelig innstramning og at vi nå har en ressursbruk på flere tjenesteområder som er lavere enn ASSS-kommunenes gjennomsnittlige ressursbruk.

Rådmannens forslag til saldering av økonomiplanen framgår av tabell 12. Det gjøres nærmere rede for salderingsforslaget under tabellen.

Tabell 12. Saldering av økonomiplanen 2010-2013. Tall i millioner kroner.

	2010	2011	2012	2013
Sum endring i utgifter/inntekter (jf tabell 11)	-113,0	52,6	49,4	51,5
Etterskuddsmodell avkastning fra kraftfondet	113,0	-	-	-
Bruk av buffer		-48,1	-36,9	-31,0
Økt eiendomsskatt			-8,0	-16,0
Kutt i avsatte midler til samhandlingsreformen		-4,5	-4,5	-4,5
Sum	0,0	0,0	0,0	0,0

Etterskuddsmodell avkastning fra kraftfondet

Rådmannen vil, jf nærmere omtale 1. tertialrapport for 2010, anbefale at det økte handlingsrommet i 2010 benyttes til å gå tilbake til en etterskuddsmodell for bruk av avkastning fra kraftfondet. En etterskuddsmodell medfører at avkastningen fra kraftfondet settes av på et disposisjonsfond, og benyttes til å finansiere driftsformål først året etter avkastningen er realisert. Fordelen med denne modellen er at man får mer forutsigbare rammebetingelser for den kommunale tjenesteproduksjonen. Man kjenner i større grad

Trondheim kommune

inntektene for neste år når man lager budsjettet, og kan tilpasse seg eventuelle endringer dersom inntektene skulle svikte. Med dagens modell må man tilpasse seg umiddelbart dersom inntektene svikter, noe som er vanskelig å få til i praksis, og som ofte ender med et regnskapsmessig underskudd ved årets slutt.

For å komme à jour med en etterskuddsmodell er det behov for 166 millioner kroner. Det vil si at en avsetning på 113 millioner vil bringe kommunen et godt stykke på veien for å nå dette målet. For å komme helt à jour med etterskuddsmodellen kan man avsette en eventuell meravkastning fra kraftfondet utover realavkastningskravet til disposisjonsfondet. Dette kan man bygge opp gradvis over flere år. Alternativt kan man avsette eventuelle regnskapsmessige overskudd fra kommunen til dette formålet. For 2010 kan det for eksempel være aktuelt å avsette bufferen på 19,7 millioner kroner til dette formålet.

Bruk av buffer

I vedtatt økonomiplan er det satt av en buffer som skal ta høyde for uventede svingninger i inntektene og utgiftene. Tabell 13 viser hvor stor bufferen er i perioden 2011-2013.

Tabell 13. Avsatt buffer i økonomiplanperioden. Tall i millioner kroner

	ØP 2011	ØP 2012	ØP 2013
Buffer	48,9	48,9	48,9

Bufferen er etablert for å håndtere uventede svingninger i utgiftene og inntektene. Rådmannen vil derfor anbefale at bufferen disponeres til å saldere økonomiplanen for perioden 2011-2013. Med rådmannens forslag vil store deler av bufferen disponeres i 2011. I 2012 og 2013 står vi igjen med en buffer på henholdsvis 12,0 og 17,9 millioner kroner. Det er fortsatt usikkerhetsfaktorer igjen i budsjettet. Rentenivået kan for eksempel bli høyere enn forventet, antall flyktninger som tas imot i perioden kan bli lavere enn forutsatt, lønnsoppgjøret kan bli dyrere osv. Vi bør derfor ha en viss buffer mot slutten av økonomiplanperioden.

Opprettholde eiendomsskatten på samme reelle nivå som i dag

Eiendomsskatten kan være maksimalt 7 promille av takstverdien for eiendom. Trondheim kommune har i dag en eiendomsskatt på 5,2 promille. Kommunen har derfor mulighet til å øke eiendomsskatten noe, for på den måten saldere økonomiplanen. En økning i eiendomsskatten med et ½ promillepoeng vil medføre en inntektsøkning på om lag 40 millioner kroner.

Eiendomsskatten har i de siste årene økt mindre enn den kommunale deflatoren, noe som har medført at vi har hatt en reell nedgang i eiendomsskatteinntektene (anslått til 6 millioner kroner i 2010). For at eiendomsskatteinntektene skal opprettholdes på samme nivå som i dag må eiendomsskatten økes med litt over 0,1 promillepoeng hvert år framover.

Kommunens innbyggere vil få en økning i gebyrene innenfor VARFS-områdene i de nærmeste årene. Dersom kommunen velger å bruke økt eiendomsskatten som et virkemiddel for å saldere økonomiplanen, så vil det bidra til å øke det samlede skatte- og avgiftspresset ytterligere. Dette taler isolert sett for at man ikke bør foreslå en økning i eiendomsskatten nå. Men samtidig har det vært viktig for rådmannen å skjerme tjenesteområdene for ytterligere kutt i rammen. Etter en samlet vurdering vil derfor rådmannen foreslå at eiendomsskatten økes med 0,1 promillepoeng hvert år fra og med 2012. Dette tilsvarer den økningen som er nødvendig for å opprettholde eiendomsskatteinntektene reelt sett på samme nivå som i dag. I forhold til gjeldende økonomiplan vil forslaget medføre en inntektsøkning på 8 millioner kroner i 2012, økende til 16 millioner kroner i 2013.

Trondheim kommune

Disponering av midler fra samhandlingsreformen

I gjeldende økonomiplan er det årlig satt av 7 millioner kroner til utgifter til oppgaver i forbindelse med samhandlingsreformen. Midlene er ikke fordelt på konkrete tiltak. Trondheim kommune finansierer allerede flere tiltak som er i tråd med samhandlingsreformen, jf omtale i avsnitt 2.2.3 i rådmannens forslag til budsjett- og økonomiplan for 2010-2013. Rådmannen vil derfor anbefale at 4,5 millioner kroner av midlene som er satt av til samhandlingsreformen disponeres til å saldere økonomiplanen. De gjenstående 2,5 millioner kroner bør etter rådmannens vurdering benyttes til forebygging/tidlig intervensjon.

Om barnevern, tekniske tjenester og tjenester til psykisk utviklingshemmede

Bystyret ba ved behandlingen av økonomiplanen for 2010-2013 om at rådmannen foretok en særskilt gjennomgang av tre områder; barnevern, tekniske tjenester og tjenester til utviklingshemmede. Rådmannen har startet arbeidet med gjennomgangen av de tre områdene, men arbeidet er ikke sluttført. Rådmannen legger opp til å komme tilbake med endelige konklusjoner fra de tre prosjektene i egne saker til bystyret høsten 2010. Rådmannen vil anbefale at man avventer gjennomgangen av kommunens kostnadsnivå innenfor de tre områdene før man tar stilling til om driftsrammene til området skal endres. Det er gitt en nærmere omtale av gjennomgangen av de tre områdene i del 8 i saken.

8. Analyser av områdene: barnevern, tekniske tjenester og tjenester til psykisk utviklingshemmede

8.1 Barnevern

Bystyret ba i forbindelse med behandlingen av budsjett- og økonomiplanen for 2010-2013 om en særskilt gjennomgang av kommunens ressursbruk på barnevern:

”Rådmannen viser i budsjettforslaget for 2010 at Trondheim har hatt den høyeste ressursinnsatsen i barnevernet av alle ASSS-kommunene (...).Bystyret ber rådmannen belyse hvorfor kostnadsnivået er så mye høyere i Trondheim enn i sammenlignbare kommuner. Det bes spesielt se på om det høye kostnadsnivået kan ha sammenheng med barnevernsforsøket, og om det er korrekt ansvarsfordeling mellom BUF-etat og kommunen”.

Oppfølgingen av Bystyrets vedtak gjennomføres i to faser. I fase 1 som har gått fra årsskiftet og fram til i dag har rådmannen foretatt en analyse av dekningsgrader, tiltaksprofil, kostnader og kvalitet i barnevernet i perioden 2002-2009. Trondheim kommune har i denne perioden hatt en høyere ressursinnsats på barnevern enn ASSS-kommunene.

Resultatene fra analysene som er gjennomført i fase 1 er dokumentert i vedlegg 1, *Kostnadsutviklingen i barnevernet*. I vedlegget er det pekt på noen årsaksforhold som har betydning for forståelsen av forskjellene i barnevernet mellom kommunene, forskjeller som oppstår innenfor et lov- og regelverk som er felles for kommunene og svært detaljert med hensyn til mål, kvalitetskrav, ansvarsforhold og saksbehandling. Oppsummert er det pekt på:

- a. Trondheim har en samlet ressursbruk på barnevern og barnevernfaglig bistand uten barnevernsvedtak som er høyere enn i ASSS-kommunene (42 millioner kroner), særlig på barneverntjeneste/forvaltning (14 millioner kroner) og på barnevernstiltak utenfor opprinnelig familie (22 millioner kroner). Dette følger naturlig både av tiltaksprofilen som er påpekt under punkt b, og en høyere andel omsorgstiltak – jfr. punkt c. Forskjellen i kostnader er særlig knyttet til

Trondheim kommune

vår høye dekningsgrad på barn med tiltak utenfor opprinnelig familie sammenlignet med de andre kommunene

- b. Barne- og familietjenesten i Trondheim iverksetter flest tiltak for barn i aldersgruppen 13-17 år. Dette er den aldersgruppen som erfaringsmessig har behov for de mest ressurskrevende tiltakene enten de utføres i eller utenfor opprinnelig familie, og med eller uten barnevernvedtak
- c. Trondheim har hatt og har en høyere andel omsorgstiltak enn de andre kommunene. Omsorgstiltak innebærer at barnevernet overtar omsorgen etter vedtak i Fylkesnemnda for sosiale saker. Dette medfører m.a. større utgifter til barneverntjeneste i form av saksbehandling, tilsyn, reiseutgifter samt sakkyndig bistand og utredning
- d. KOSTRA-tall indikerer at det siden 2006 har vært en reduksjon i andel barn som får hjelp fra barnevernet. Den rapporterte reduksjonen har sammenheng med Trondheim startet en faglig og økonomisk omstilling av barnevernet i 2006. Denne omstillingen har medført at barn i kommunen i større grad får barnevernfaglig bistand i sitt nærmiljø uten at det fattes enkeltvedtak. I sammenlignbare kommuner ville det blitt opprettet barnevernssak i mange av disse tilfellene. I KOSTRA registreres kun de barna hvor det er fattet vedtak om barnevernstiltak. Dette medfører at KOSTRA-tall gir et misvisende bilde av omfanget av barnevernet i Trondheim. I realiteten er andelen barn som får hjelp fra barnevernet hos oss vesentlig høyere enn det som vises i statistikken, og høyere enn i sammenlignbare kommuner.
- e. Enhetskostnadene per barn med tiltak i familien i Trondheim er betydelig høyere enn i de andre kommunene. Dette har direkte sammenheng med utviklingen som er beskrevet under punkt d. I og med at KOSTRA kun teller barn med enkeltvedtak, er det kun de mest ressurskrevende barna som telles med når enhetskostnaden for Trondheim beregnes. Enhetskostnaden for barn med tiltak utenfor hjemmet lavere i Trondheim enn de andre kommunene. I disse sakene fattes det alltid enkeltvedtak.
- f. Trondheim har kortere behandlingstid i barnevernssakene enn ASSS-snittet, og betydelig kortere enn Bergen, Stavanger og Kristiansand. Dette henger sammen med den faglige og økonomiske omstilling som er omtalt under punkt d, og er en indikasjon på at barnevernet i praksis prioriterer de tyngste sakene som forutsatt i denne omstillingen.
- g. Når en tar hensyn til andelen barn med barnevernvedtak, er bemanningen og kompetansen i kjernebarnevernet i kommunen på samme nivå som de andre kommunene
- h. Barnevernet i Trondheim iverksetter noe flere tiltak per barn enn ASSS-snittet. 20,6 prosent av barnevernstiltakene i Trondheim faller inn i kategorien andre tiltak, som er en høyere andel enn de andre kommunene. Denne tiltakskategorien og forskjellene skal utredes nærmere av ekstern konsulent i neste fase.
- i. Trondheim har en dårligere levekårsindikator enn Bergen og Stavanger, men en bedre indikator enn Kristiansand. Lavere levekårsindikator kan være en indikator på at Trondheim har en større behov for barnevernstjenester enn de andre storbyene. Dette utredes nærmere av ekstern konsulent i fase 2.

Trondheim kommune

Fase 2 av barnevernsprosjektet, som skal gjennomføres i perioden mai – august 2010, omfatter en grundig utredning av bakenforliggende årsaker til forskjellene mellom kommunene som vises i KOSTRA. Her har rådmannen inngått kontrakt med Rambøll Management Consulting om en egen delutredning til saken. Sammen med den økonomiske analysen (som følger som vedlegg til denne saken), skal denne inngå i kunnskapsgrunnlaget i sak for bystyret om videre kvalitet og standarder i den kommunale barneverntjenesten. Denne saken legges frem for behandling i bystyret i oktober, og resultatene fra arbeidet vil innarbeides i rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan for 2011-2014.

8.2 Tekniske tjenester

I forbindelse med behandlingen av budsjett 2010 og økonomiplan 2010-2013 vedtok bystyret:

”Bystyret ber rådmannen komme tilbake med en sak som beskriver effektiviseringstiltak eller omorganisering av området Tekniske tjenester, Trondheim Bydrift. Tiltakene som blir foreslått skal ikke føre til reduksjon av tjenestetilbudet som for eksempel vintervedlikeholdet, men beskrive muligheter for effektivisering innenfor andre områder, som for eksempel administrasjon og konsulentttjenester mv. Herunder også økte inntekter fra grunnutleie, utleie av areal eller lignende. De rød-grønne partiene forventer en innsparing på 8 mill pr år. Saken må leveres til politisk behandling før 1.mai 2010.”

”I saken om en generell effektivisering av tekniske tjenester bes rådmannen om også å beskrive muligheter for effektiviseringstiltak eller omorganisering innenfor VARF-området, spesielt i forhold til administrasjon og konsulentttjenester mv. Eventuelle innsparinger på disse områdene skal i sin helhet gå til reduksjon av gebyrene.”

Rådmannen har nedsatt en prosjektorganisasjon, for begge bestillingene fra bystyret. Det har vært utlyst to anbudskonkurranser:

- Effektivisering innen tekniske tjenester – avgrenset til å omfatte vei, idrett, park og skog
- Effektivisering innen VARFS-området – vann, avløp, renovasjon(bestillerfunksjonen), feiing og slam

Utredningen om ”Effektivisering innen tekniske tjenester” ble igangsatt i slutten av mars og endelig rapport forventes å foreligge i slutten av juni. Når det gjelder prosjektet om VARFS-området så kom det først i gang i begynnelsen av mai og forventes ferdig i løpet av august.

Rådmannens plan er å legge frem en sak for bystyret til behandling i september hvor det gjøres rede for resultatene som presenteres i de to utredningsprosjektene og hvordan resultatene skal anvendes i en videre prosess.

Rådmannen har gjennom de to anbudskonkurransene bestilt utredninger som skal omfatte følgende forhold:

- Analyse av utgifter og inntekter; utgiftsdrivere, kostnadseffektivitet, inntekspotensiale, sammenligning med andre kommuner etc.
- Analyse av dagens organisering i forhold til de tjenester organisasjonen produserer, herunder en vurdering av de tjenester som produseres er i tråd med vedtak og gjeldende målsettinger.

Trondheim kommune

- Hvilke endringer kan gjøres for å bli en mer effektiv tjenesteprodusent? Utredningene skal omfatte forslag på tiltak som kan gjennomføres for å redusere dagens ressursinnsats uten at dette går på bekostning av volum og kvalitet på dagens tjenesteproduksjon.

Prosjektet om effektivisering av de tekniske tjenester(vei, idrett, park og skog) er delt inn i to hovedfaser: en breddeanalyse og en dybdeanalyse. Gjennom breddeanalysen er målet å identifisere utfordringer og komme frem til områder det bør settes fokus på. Dybdeanalysen setter fokus på operasjonelt nivå og identifisert effektiviseringspotensial for de utvalgte områdene kvantifiseres. I dybdeanalysen skal det også defineres tiltak og måleparametre for implementeringen.

Arbeidet med breddeanalysen, som har vært basert på analyser av foreliggende dokumenter, økonomiske data og intervjuer med nøkkelpersonell, har avdekket at det foreligger potensial for effektivisering innenfor flere områder. Etter en gjennomgang og kvalitetssikring av breddeanalysen er det konkludert med å gå videre til dybdeanalysen med følgende områder:

- Innkjøpte tjenester - analyserte data indikerer at det foreligger potensial for effektivisering
- Utnyttelse av arbeidskapasiteten – indikasjon om høy andel indirekte tid, noe som gir unødige høye produksjonskostnader
- Fleksibilitet og utveksling av arbeidskraft mellom avdelinger kan bidra til effektivisering og bedre ressursutnyttelse
- Overtidsforbruk - bedre planlegging og utnyttelse av ressurser kan bidra til å redusere overtidsbruken
- Styringssystemer - en forbedring kan bidra til høyere arbeidseffektivitet og bedre beslutningsgrunnlag i Trondheim Bydrift
- Planleggingssystem og bestillingsrutiner innen Maskin og Transport - kan bidra til høyere effektivitet i produksjon
- Ledelse og ledernivåer – vurdere om dagens modell for organisering av ledelse er hensiktsmessig

I løpet av mai og juni vil dybdeanalysen bli gjennomført og resultatene vil bli beskrevet og dokumentert i rapport fra konsulentene i slutten av juni. Dette vil i sin tur danne grunnlag for egen sak som skal frem til behandling i bystyret.

VARFS-prosjektet, er som beskrevet innledningsvis i en startfase, og det er derfor for tidlig å angi noe om hvilket potensial for effektivisering dette prosjektet vil gi. Dette får vi komme tilbake til når rapport fra konsulentene er ferdig og i bebudete sak til bystyret.

8.3 Tjenester til psykisk utviklingshemmede

I bystyrets vedtak fra budsjettbehandlingen ber bystyret rådmannen se på organiseringen av kommunens botiltak, både innenfor rus, psykiatri og psykisk utviklingshemmede. Rådmannen bes komme til Bystyret med en sak som beskriver dagens ressursbruk og samtidig komme med forslag som kan føre til rimeligere administrering og drift av botiltakene. Rådmannen vil her i særlig grad se på tjenester til psykisk utviklingshemmede, da denne gruppen står for nær 90 prosent av ressursbruken innenfor området *Botiltak og dagtilbud*. I tillegg vil rådmannen se på hele tjenestetilbudet for å gjøre en helhetlig vurdering av ressursbruken til målgruppen.

Flere tidligere undersøkelser viser at Trondheim kommune bruker mer ressurser på botiltak til psykisk utviklingshemmede enn sammenliknbare kommuner. Den siste undersøkelsen ble gjennomført i regi av KS og Ressurssenter for omstilling i kommunene RO og baserer seg på regnskapstall fra 2005. Undersøkelsen

Trondheim kommune

viste at Trondheim hadde en gjennomsnittskostnad som lå 20 prosent høyere enn sammenliknbare kommuner. Det var i alt 13 kommuner som deltok i undersøkelsen.

Det er ikke mulig å sammenlikne kostnadene til denne gruppen gjennom KOSTRA. Årsaken er at KOSTRA er funksjonsorientert, ikke målgruppeorientert. KOSTRA sier derfor bare noe om hva tjenesten inneholder, for eksempel pleie og omsorg i hjemmet, men ikke hvem som har mottatt tjeneste. I 2010 er det derfor satt i gang en ny sammenlikningsstudie som skal gi svar på hvilket kostnadsnivå Trondheim har sammenliknet med en kommune gruppe som består av Tromsø, Bergen, Sandnes, Kristiansand og Fredrikstad. Sammenlikningsstudiene skal ta for seg alle tjenester til utviklingshemmede, men med et spesielt fokus på botiltak. Studien vil basere seg på regnskapstall for 2009, og vil gi et oppdatert kostnadsbilde for gruppen. I tillegg til kostnadsnivå vil sammenlikningsstudien ta for seg struktur og organisering av tjenesten med tanke på å finne innsparingsmuligheter.

I gjeldende økonomiplan ligger det allerede inn en innsparing på 5,2 millioner kroner i 2010, 15,3 millioner kroner i 2011 og 19,3 millioner kroner i 2012 og 2013. Hovedtyngden av dette innsparingskravet stammer fra sak 05/29563 *Tjenester til utviklingshemmede*, der målet var å gi tjenester til flere psykisk utviklingshemmede innenfor samme budsjetttramme. Innsparingskravet er derfor et krav om å frigjøre ressurser gjennom mer effektiv drift for å gi en mer rettferdig fordeling av de samlede ressursene innenfor området som gir tjenester til psykisk utviklingshemmede. Et hovedmål har vært å avvikle køen av psykisk utviklingshemmede som søker bolig. Innsparingen skal derfor benyttes til å gi tjenester til flere, ikke saldere budsjettet.

Rådmannen har gjennom budsjett og økonomiplan 2010-2013 meldt fra om at det vil legges frem en egen sak som skal redegjøre for Trondheims kostnadsnivå i forhold til andre kommuner og hvilke innsparingsmuligheter kommunen har ved å endre på dagens struktur og organisering. Sammenlikningsstudien er planlagt ferdig før sommeren. Rådmannen planlegger å legge frem en politisk sak om ressursbruk og organisering i september 2010.

Størrelsen på det enkelte bofellesskap

I sak 05/29563 fra 2005 ble det vedtatt at bofellesskapene skulle bygges større og mer hensiktsmessig. Små og uhensiktsmessige bofellesskap skulle avvikles. I 2005 var gjennomsnittsstørrelsen på bofellesskapene 4,6 leiligheter pr bofellesskap. Pr april 2010 er gjennomsnittsstørrelsen steget til 5,3 leiligheter pr bofellesskap. Dette er en økning i størrelsen på 15 prosent siden 2005. I følge de nåværende planene til nybygging vil gjennomsnittsstørrelsen øke til 5,8 leiligheter pr bofellesskap i 2013. Gjennomsnittsstørrelsen vil da ha økt med 1,2 leiligheter eller 26 prosent siden 2005. Det er sannsynlig at dette har medført en effektivisering på området. Størrelsen på effektiviseringen vil imidlertid sammenlikningsstudien med andre kommuner gi svar på.

Det er imidlertid grunn til å tro at det fortsatt bygges for smått og uhensiktsmessig i forhold til andre byer det er naturlig å sammenlikne seg med. I sammenlikningsstudien har byene gitt foreløpig svar på antall leiligheter pr bofellesskap. Det er kun Bergen som har relativt små bofellesskap med 5,8 leiligheter pr bofellesskap. Tromsø har 7,7, Sandnes har 8,2, Kristiansand har 6,8 (2005 tall) og Fredrikstad har 8 leiligheter pr bofellesskap. Tallene tyder på at flere kommuner nærmer seg 8 leiligheter i gjennomsnitt. Informasjon tyder også på at vanlige bofellesskap i andre byene har en størrelsen på mellom 8-16 leiligheter i gjennomsnitt. Det samlede gjennomsnittet for kommunene er 7,3 leiligheter pr bofellesskap.

Dagens byggeplaner i Trondheim tilsier at vi fortsatt vil ha relativt små bofellesskap i kommunen. Pr i dag har de andre kommunene 2 leiligheter mer pr bofellesskap enn Trondheim. Selv i 2013 vil de andre

Trondheim kommune

kommunene ha 1,5 leilighet mer pr bofellesskap, gitt at de andre kommunene ikke bygger større i perioden. I utgangspunktet er mindre bofellesskap klart kostnadsdrivende, da det alltid vil være en del faste kostnader i bofellesskapene, særlig på natt.

Merkostnader på natt i små bofellesskap

Det er spesielt nattbemanningen som totalt sett kan reduseres når det bygges større bofellesskap. Nattressursen er som oftest en beredskapsressurs, og behovet for nattevakt er derfor som regel stabilt om det er 5 eller 10 leiligheter. I de tilfellene der nattevaktene jobber aktivt med brukere om natten, er det som oftest for å håndtere kriser som oppstår uregelmessig. Flere kriser oppstår sjeldent samtidig, slik at nattressursen kan utnyttes på flere brukere uten å øke bemanningen.

Pr i dag bruker kommunen 65 millioner kroner på nattressursen i bofellesskapene til psykisk utviklingshemmede. Hadde størrelsen på bofellesskapene økt med 2 leiligheter pr bofellesskap ville vi i dag kunne hatt 13 færre bofellesskap i kommunen. Gitt at de gjenværende bofellesskapene ville kunne betjenes innenfor eksisterende nattbemanning ville kommunen spare 18 millioner kroner på natt. Det ville imidlertid trolig vært behov for noe økning av nattressursen i de gjenværende bofellesskapene. Gitt at kommunen sparer 1 hvilende nattevakt for hvert bofellesskap som sammenslås blir besparelsen 10 millioner kroner. Mindre boliger enn sammenliknbare kommuner gir derfor en merkostnad på natt på mellom 10-18 millioner kroner.

Merkostnader på dag og kveld i små bofellesskap

Mindre bofellesskap gir også merkostnader på dag og kveldstid. Mindre bofellesskap gir færre ansatte på jobb til en hver tid. Det er imidlertid behov for hele tiden å ha en minimumsbemanning for å ivareta helse og sikkerhet. I Trondheim ser vi en klar sammenheng mellom størrelsen på bofellesskapene og kostnader. Gjennomsnittskostnaden for bofellesskap i Trondheim med mellom 1-5 leiligheter ligger pr i dag på 1 330 000 kroner pr bruker. For boliger med 6 leiligheter eller mer ligger gjennomsnitts kostnad på 960 000 kroner. De små bofellesskapene er 39 prosent dyrere enn de store.

En nøktern tilnærming til besparelse på dag og kveld er at ett mindre botiltak gir en besparelse på 1 grunnbemanning pr botiltak som slås sammen med andre. I budsjettmodellen tildeles ett årsverk i grunnbemanning pr botiltak nettopp for å ta høyde for smådriftsulemper. En reduksjon på 13 botiltak vil gi en besparelse på 7,3 millioner kroner. I tillegg antas det at botiltakene blir enklere og administrerte. Ved færre boliger er det rimelig å anta at kommunen kan redusere med minst en enhet på området. Dette gir en besparelse på 1,2 millioner kroner i administrasjonsressurs. Det antas videre at boligene generelt vil kunne drive med mindre variabel bemanning på dag. En reduksjon på 5 prosent av den variable bemanningen vil gi en ytterligere besparelse på 8,5 millioner kroner. Denne besparelsen er imidlertid mer usikker. Mindre boliger enn sammenliknbare kommuner gir derfor en antatt merkostnad på dag og kveld på mellom 8 – 17 millioner kroner.

Samlet sett gir små bofellesskap i Trondheim merkostnad på mellom 18-35 millioner kroner sammenliknet med andre kommuner. Ved å bygge betydelig større bofellesskap enn det vi har i dag kan vi alene få en innsparing på mellom 18-35 millioner kroner. Dette vil imidlertid kreve at kommunen tar større skritt i forhold til struktur og størrelse på bofellesskapene. Hvis nye bofellesskap hadde et gjennomsnitt på 12 leiligheter vil det måtte bygges 6 nye bofellesskap og samtidig avvikle de minste bofellesskapene for å komme opp i samme gjennomsnitts størrelse som de andre kommunene. En slik plan vil ta lang tid og gjennomføre, og rådmannen anslår en tidshorisont på 4-8 år.

Trondheim kommune

Dekningsgrad bofellesskap

Riktig omsorgsnivå har mye å si for en effektiv utnyttelse av ressursene på tjenesteområdet. Dette er ofte kalt BEON prinsippet eller omsorgstrappen. Spørsmålet er om vi har en optimal sammensetning av dagtilbud, avlastningstjenester, hjemmetjenester, boveiledningstjenester og botiltak. Poenget er at tjenestemottaker skal motta tilstrekkelig med tjenester for å mestre sin egen hverdag. For å sammenlikne omsorgsnivå er det viktig å se på dekningsgraden av bofellesskap i forhold til antall PU diagnoser. En sammenlikningsstudie av ressursbruk til psykisk utviklingshemmede i Hedmark vist at det var store forskjeller i dekningsgrad i bofellesskap. Dekningsgraden varierte fra 25 prosent til over 75 prosent. Studien viser at kommunen med lavest dekningsgrad i bofellesskap også hadde den laveste kostnaden pr tjenestemottaker. Kommunen med høyest dekningsgrad hadde den høyeste kostnaden pr tjenestemottaker.

Sammenlikningsstudien har som mål å avdekke hvor Trondheim ligger i forhold til dekningsgrad og vurdere om det er mulig å benytte flere trinn i omsorgstrappen. En reduksjon av dekningsgraden i bofellesskap med 5 prosentpoeng vil kunne spare kommunen for 12 millioner kroner forutsatt at vi avvirket plasser i de billigste bofellesskapene og ga hjemme og boveiledningstjenester i stedet. Gjennomsnittskostnaden i de gjenværende bofellesskapene ville imidlertid steget med 15 prosent som følge av dette. Dette ville imidlertid ikke representert en merkostnad, økningen kommer som følge av at det blir færre og dyrere brukere i botiltak. I sammenlikningsstudien er det derfor lagt vekt på å se på hele tjenestespekteret, ikke bare botiltakstjenester isolert.

I Trondheim ligger dekningsgraden på om lag 51 prosent, men dekningsgraden øker til 61 prosent for psykisk utviklingshemmede mellom 25 og 60 år. Resultater fra tidligere studier viser at dekningsgraden i Trondheim er på et gjennomsnittlig nivå. Det er imidlertid viktig å se nærmere på dekningsgraden, da et større omfang av hjemme- og boveiledningstjenester i nærhet av et bofellesskap, trolig kan gi bedre tjenester og mindre bruk av ressurser enn ved plassering i bofellesskap. Det er derfor viktig å presisere at redusert dekningsgrad ikke behøver å være til hindre for reduksjon av køen av boligsøkere. Ved å få til riktig plassering av brukere, vil køen kunne avvikes ved at det gis andre tilbud som dekker behovet for tjenester.

Begrensninger for å ta ut innsparingsmulighetene

Private bofellesskap med tjenester

Privat bygging av bofellesskap kommer ikke i tillegg til kommunens egne prosjekter. I og med at driftsmidlene er den avgjørende faktor vil et privat prosjekt komme i stedet for et kommunalt og dermed ikke føre til flere bofellesskap med tjenester. Private bofellesskap med tjenester kan medføre en del tilleggsproblemer som kan være kostnadsdrivende. For det første gir private bofellesskap en mer tilfeldig avvikling av køen. Det er foreldrene til barna som finner hverandre og således bestemmer brukersammensetningen. Dette behøver ikke å være en optimal sammensetning ut fra et brukerperspektiv. I tillegg gir privat bygging kommunen mindre kontroll med utforming og størrelsen på bofellesskapene.

Det er særlig en mer tilfeldig avvikling av køen som skaper problemer i forhold til private bofellesskap. Kommunen ønsker at nye plasser i bofellesskap skal tilbys de som behøver plassene mest. Det er derfor viktig at det er kommunen som bestemmer hvem som får tildelt plassene slik at de som behøver dette mest får plass først. Så lenge private bofellesskap legger beslag på driftsmidlene, vil kommunen miste denne styringen ved bygging av private bofellesskap med tjenester. Dette er uheldig med hensyn til ressursutnyttelse og en rettferdig fordeling av ressursene på området.

Trondheim kommune

Rådmannen vil tilrå at kommunen ikke gir bistand til denne type selvbygging og at kommunen heller ikke anbefaler tilskudd til slike prosjekt. Viktig i denne sammenhengen er at det er driftsmidlene som er den begrensende faktoren og ikke kommunens investeringsbudsjett. Selvbygging gir derfor ikke flere bemannede bofellesskap totalt sett i kommunen. Samtidig er det viktig å legge til rette for tredjesektor med de ideelle organisasjoner som tilbyr opplegg med både bolig og tjenester. Bygging av private bofellesskap uten fast bemanning kan imidlertid være en god løsning som kommunen bør se på som et positivt bidrag. Beboerne kan da motta punktvisse hjemme og boveiledningstjenester i boligene. Forutsetningen for dette er at beboere som får et behov for mer omfattende tjenester må belage seg på å flytte til egnet bofellesskap med tjenester

Flytte brukere til andre bofellesskap og andre egnede boformer

Helt siden sak 05/29563 ble vedtatt har det vært vanskelig og avvikle små og uhensiktsmessige bofellesskap. Mange beboere har ikke ønsket og flytte, og for å motivere til flytting har ofte de nybygde bofellesskapene blitt bygd mindre enn ønskelig. Problemer i forhold til flytting er klart begrensende for å ta ut de skisserte innsparingsmulighetene. Rådmannen mener at kommunen behøver en klar politikk for flytting av personer med omfattende tjenestebehov for å kunne gjennomføre planen som innebærer bygging av større bofellesskap og avvikling av små og uhensiktsmessige bofellesskap.

Oppsummering

Rådmannen antar at det er betydelige muligheter for innsparinger på området tjenester til utviklingshemmede. Ved å bygge større bofellesskap er den beregnede innsparingen alene på mellom 18-35 millioner kroner. I tillegg kan det være mulig å oppnå besparelser ved reduksjon i dekningsgraden. Det er imidlertid flere barrierer for å få ut innsparingsmulighetene, blant annet flytting av brukere og bygging av private bofellesskap. Det vil uansett ta mange år med omstrukturering for å få ut den skisserte innsparingen. I gjeldende økonomiplan ligger det allerede inn en innsparing på 5,2 millioner kroner i 2010, 15,3 millioner kroner i 2011 og 19,3 millioner kroner i 2012 og 2013. Innsparingen skal brukes til å gi tjenester til flere, ikke saldere budsjettet. Slik situasjonen er i dag, vil det bli svært krevende og nærmest urealistisk og få tatt ut den innsparingen som allerede ligger i gjeldende økonomiplan. Rådmannen vil komme nærmere tilbake til hvordan dette skal gjøres i budsjett og økonomiplan 2011-2014, samt egen politisk sak som beskriver ressursbruk og organisering sammenliknet med andre kommuner.

Rådmannen i Trondheim, 19.5.2010

Carl-Jakob Midttun
kommunaldirektør

Nina Nilsen
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: Kostnadsutviklingen i barnevernet i Trondheim

... Sett inn saksutredningen over denne linja