



Aktiv hverdag – trygg framtid



2020 - 2023

Kommuneplanens Handlingsdel, Tvedestrand



Høringsutkast september
2019 – Versjon 1 Rådmann

Innhold

Forord og sammendrag	2
1 Innledning.....	4
1.1 Formålet med Handlingsplanen	4
1.2 Folketalls- og demografiutvikling	4
1.3 Arbeidsmarked og sosiale ytelser	7
2 Visjon og målsetting	8
2.1 Aktiv hverdag – trygg framtid.....	8
2.2 Kommunens målsetting	8
3 Strategi og satsningsområder	8
3.1 Bakgrunnsbilde	8
3.2 Strategi.....	11
3.3 Satsningsområder	14
3.4 Rådmannens endelige vurdering av alternativene	16
4 Vedlegg.....	18

Forord og sammendrag

Tvedestrand er en kommune i *utvikling*, som har investert stort de siste årene og fortsatt skal investere mye de nærmeste årene. Sist vedtatt økonomiplan for 2019-2022 viser en kommune som vil få økonomiske utfordringer i slutten av perioden.

På denne bakgrunnen vedtok kommunestyre i sist budsjett og økonomiplan at det skal gjennomføres et større utviklings- og omstillingsprosjekt som skal gi kommunen et lavere driftsbudsjett på omlag 12 mill. kroner i løpet av perioden 2020-2022. Det ble i tillegg også lagt til grunn at skole- og barnehagesektoren må gjennom større strukturelle endringer for å få ned driftsutgiftene med omlag 9 mill. kroner ved utgangen av 2022-2023, slik at det høye investeringsnivået innenfor denne sektoren kan gjennomføres.

Ved behandlingen av Handlingsplanen for 2016-2020 vedtok kommunestyret i desember 2015 «Utviklingsalternativet» som hovedstrategi for å nå kommunens hovedmålsettinger. Denne strategien har vært nedfelt i alle vedtatte handlingsplaner, økonomiplaner og budsjetter etter 2015.

Kommunen er nå godt i gang med å gjennomføre «Utviklingsalternativet» sine hovedstrategier og – satsningsområder. I tillegg er kommunen i full gang med å planlegge, og senere gjennomføre, et større utviklings- og omstillingsprosjekt i kommunen. Dette vil stille store krav til politikere, ansatte og ledelsen til å prioritere, og ikke minst *gjennomføre* det som blir vedtatt.

«Utviklingsalternativet» legger til grunn et svært høyt kommunalt investeringsnivå innenfor prioriterte områder med fortsatt sterkt fokus på en stram og effektiv kommunal drift.

Kommunestyret vedtok ny Kommuneplanens samfunnsdel for 2018-2030 i februar 2018 med fokus på følgende hovedutfordringer:

- Gode levekår for alle
- Næringsutvikling
- Digitalisering
- Frivillighet og samskaping
- Markedsføring og omdømmebygging
- Vekst og utvikling i hele kommunen
- Rekruttering og kompetanseutvikling
- Klima og energi

Handlingsplanen for 2020-2023 skal angi hvordan samfunnsdelens hovedutfordringer skal følges opp gjennom fortsatt satsning på «Utviklingsalternativet», men tilpasset nye og strammere økonomiske rammevilkår og handlingsrom for kommunen som organisasjon.

Det betyr i klartekst at det må gjøres *svært vanskelige prioriteringer*, og det må være vilje til å gjøre større endringer i strukturer og driftsopplegg for kommunens tjenester, dersom «Utviklingsalternativet» skal la seg fullt ut gjennomføres i perioden 2020-2023.

I forhold til sist vedtatt økonomiplan vil forutsetningen om å øke eiendomsskatten fra 4 til 5 o/oo sannsynligvis ikke la seg gjennomføre i 2022-2023, dette som følge av at maksimalsatsen trolig vil bli 4 o/oo fra 2021. Det vil gi et inntektsbortfall på omlag 6 mill. kroner årlig.

Kommunen tar inn omlag 24 mill. kroner med en skattesats på 4 o/oo. Alle disse midler går med til å finansiere økte renter og avdrag på det svært høye investeringsnivået og til økte driftsutgifter ved utviklingsalternativet.

I tillegg kan kommunen miste omlag 4,7 mill. i rammeoverføringene dersom det innføres nytt system for distriktsindeksen. Andre mindre endringer i inntektssystemet fra 2020 kan utgjøre omlag 0,5 mill. kroner i mindre inntekter.

Samlet kan dette gi en forverring på inntektssiden med omlag 11 mill. kroner utover det som ligger i gjeldende økonomiplan.

På utgiftssiden innenfor enkelte sektorer er det og vil det kunne bli større økonomiske utfordringer enn det som ligger i gjeldende økonomiplan. Det er særlig innenfor helse- og omsorgssektoren, samt NAV (sosiale ytelser). Dette som følge av flere forhold som demografiutviklingen, sysselsettingsgraden, levekår, ressurskrevende brukere m.m.

Innenfor helse- og omsorgssektoren vil det kunne bli behov for økt kapasitet både innenfor hjemmebaserte tjenester og sykehjem, som følge av demografiutviklingen. Dette må utredes nærmere i planperioden etter rådmannens vurdering.

Samlet kan det bli en utgiftsvekst på omlag 8-10 mill. kroner utover det som ligger i gjeldende økonomiplan.

Dersom kommunen får en positiv utvikling i folketallet de nærmeste årene som følge av m.a. «utviklingsalternativet», vil f.eks. 100 ekstra innbyggere kunne gi en økning i rammeoverføringene med anslagsvis 2,5 mill. kroner (usikkert tall, bygd på flere forutsetninger).

Rådmannen har utarbeidet to ulike utviklingsalternativer i planperioden; med og uten bygging av ny barneskole i sentrum. Alternativ 2, lavere tempo på utbyggingsalternativet, medfører en utsettelse på bygging av nye barneskole til etter planperioden 2020-2023.

Jarle Bjørn Hanken
Rådmann

Øyvind Johannesen
Ass. rådmann

1 Innledning

1.1 Formålet med Handlingsplanen

I henhold til plan- og bygningslovens § 11-1 skal kommuneplanen ha en handlingsdel som angir hvordan kommuneplanens samfunnsdel og arealdel skal følges opp de fire påfølgende årene. Handlingsplanen skal revideres årlig. Økonomiplan etter § 14-4 (tidligere § 44) i ny kommunelov kan inngå i handlingsplanen.

Kommunestyret har gjennom planstrategien vedtatt at det skal utarbeides en Handlingsplan for de 4 påfølgende år som et eget selvstendig dokument. Høringsutkast til plan behandles av kommunestyret i septembermøtet i sammenheng med budsjettseminar. Planen legges ut på høring i minst 30 dager, jfr. PBL § 11-4, og den behandles endelig sammen med økonomiplan og årsbudsjett i desember hvert år. Høringsutkast til Handlingsplan fungerer derfor også som politiske styringssignaler for rådmannens arbeid med økonomiplan og årsbudsjett utover høsten.

Handlingsplanen skal ta utgangspunkt i kommuneplanens vedtatte samfunnsdel for 2018-2030, og avklare hvilke hovedstrategier og – satsningsområder (tiltak og grep) som skal gjennomføres i perioden 2020-2023 innenfor forsvarlige økonomiske rammer. Det vil være viktig i den forbindelsen å ha et perspektiv som gir en bærekraftig økonomisk utvikling over en lengere tidshorisont enn 4 år.

Den nye kommunelovens § 14-2, pkt. c, setter nå krav til at kommunen skal fastsette finansielle måltall som f.eks. størrelsen på netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad m.m. Den nye kommunelovens § 14-1 setter nå tydeligere krav til at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

1.2 Folketalls- og demografiutvikling

Folketallsutviklingen og sammensetning gir indikatorer på vekstkraft og utvikling i lokalsamfunnet. Kommunens frie inntekter, skatt og rammeoverføringer, bygger i stor grad på utvikling i folketall og sammensetningen, samt beregnet utgiftsbehov, målt opp mot landet som helhet. Størrelsen på skatt og rammeoverføringer fastsettes i stor grad av Stortinget, samt utviklingen i folketallet og samlede skatteinntekter på landsbasis. Dersom kommunen får en befolkningsutvikling som er bedre enn landsgjennomsnittet vil kommunens frie inntekter øke med omlag kr. 25.000,- pr. ny innbygger. Blir det en svakere vekst enn landsgjennomsnittet blir virkningen motsatt (nedgang i frie inntekter).

Folketall i Tvedestrand pr. 31.12.

År 2009	År 2010	År 2011	År 2012	År 2013	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018
5 939	5 969	6 019	6 064	6 059	6 048	6 014	6 051	6 086	6 069

I perioden 2007 til 2012 var det en økning i folketallet i Tvedestrand. Økningen var på 190 personer, eller på 3,2 %. Fra 2013 til 2015 var det en nedgang i folketallet med 50 personer eller 0,8 %, mens innbyggertallet økte igjen fra 2016 til 2017 med 72 personer (1,2 %). I 2018 gikk innbyggertallet ned med 17 personer, -0,3 %, mens landet økte med 0,6 %.

Fra 2007 til 2017 er det en økning i innbyggertallet i Tvedestrand på 3,6 %. Landet totalt har hatt en vekst på 11,8 %. Årlig gjennomsnitt er 0,36 % for Tvedestrand og 1,18 % for landet. Dette er ytterligere forsterket i 2018. Denne utviklingen gir negativ effekt i forhold til blant annet hva kommunen får i frie inntekter gjennom inntektssystemet. Etter at inntektssystemet ble innført med dagens profil, har kommunen hatt et tap i sine samlede skatte- og rammeoverføringer på om lag 1-2 mill. kroner hvert år. Dette har vært et «skjult» effektiviseringskrav for kommunen de siste 15-20 årene.

Det er forskjellig utvikling for de ulike aldersgruppene over tid. Antall barn og unge (aldersgruppen 0-19 år) har blitt gradvis redusert de siste årene, fra 1 462 i 2010 til 1 339 i 2018. Dette er en nedgang på -8,4 %. Nedgangen i aldersgruppen 0-5 år er markant, hele 20,6 %.

I samme periode er det aldersgruppen 67-79 år som har en markant økning i antall innbyggere, hele 49,6 %, økning på 282 personer.

Det betyr at kommunen får en stadig eldre befolkning, mens barn/unge har hatt en reduksjon de siste årene. Den yrkesaktive delen av befolkning har holdt seg rimelig stabil.

Fortsetter denne utviklingen vil det påvirke prioriteringen av de kommunale tjenestene og ressursene i fremtiden. Det kan bety færre barne- og skoleplasser og økning i helse- og omsorgsbehovene. KS har i 2019 utarbeidet en prognose for demografiutvikling pr. kommune, og den viser følgende utviklingstrekk:

Anslag endring i kommunens utgiftsbehov (i 1000 kroner) per tjenesteområde som følge av befolkningsendringer
(endring fra 1.1.2019)

Endring utgiftsbehov per 1.1	Pleie- og omsorg	Grunnskole	Barnehage	Sosial	Kommunehelse	Barnevern	SUM TVEDESTRAND
2020	2 235	-1 110	1 334	-124	227	-152	2 410
2021	3 058	-2 220	-191	-106	153	-168	527
2022	3 041	555	-1 446	-107	227	-93	2 177
2023	1 347	-1 665	382	-145	180	-143	-43
2024	3 073	-1 803	-763	-56	156	-255	351
2025	3 137	-971	-191	-186	148	-96	1 841
2026	7 271	-2 358	0	-106	243	-163	4 885
2027	7 042	-2 358	0	-162	241	-154	4 608
2028	6 527	-1 526	-55	-288	210	-178	4 690
2029	4 210	-832	0	-180	172	-84	3 286

Samlet folketall i Tvedestrand har vært slik de siste 20 årene:

- 1.1.1998: 5.929 innbyggere
- 1.1.2008: 5.874 innbyggere
- 1.1.2018: 6.086 innbyggere

Veksten fra 1998 til 2018 er på 2,6 %. For hele landet var veksten i samme periode 19,9 %.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserte i juni 2018 prognoser for folketallet i landets kommuner i 2040. Bakgrunnen for prognosene er dagens folketall, samt forutsetninger om de demografiske komponentene framtidig fruktbarhet, dødelighet, innenlandske flyttinger og inn- og utvandring. Med ulike forutsetninger om disse komponentene er det lagd prognoser ut fra hvor stor folkevekst det blir i landet totalt. For Tvedestrand har en følgende prognose for 2040:

- 6.000 innbyggere ved hovedalternativet for nasjonal vekst (midlere alternativ).
- 5.700 innbyggere ved lav nasjonal vekst.
- 6.300 innbyggere ved høy nasjonal vekst.

Forutsetningene bygger på historiske data og nasjonale utviklingstrekk, og ikke på lokale forventninger. For Tvedestrand betyr det at den forventede positive utviklingen med bakgrunn i m.a. ny E18 og ny videregående skole ikke er hensyntatt.

Elevtall

Nedenfor vises elevtallet ved barne- og ungdomsskolene i Tvedestrand nå, samt for 10 og 20 år siden. Som en ser er elevtallet gått ned.

Elevtall	Skoleåret 1997/1998	Høsten 2007	Høsten 2017
Alle barneskolene	566	500	513
Ungdomsskolen	242	246	207
Sum	808	746	720

Elevtallene er hentet fra årsberetninger og økonomiplan/budsjett.

Folketall i Tvedestrand pr. ettårig alder 0-15 år

SSB publiserer også folketall pr. ettårig alder. I tabellen under har en satt inn antall pr. 1.1.2018, samt tall fra SSB befolkningsframskrivninger. I befolkningsframskrivingen er det hovedalternativer med midlere nasjonal vekst som er benyttet. En har valgt å gruppere i 0-5 år (barnehagealder), 6-12 år (barneskolealder) og 13-15 år (ungdomsskolealder).

	0-5 år	6-12 år	13-15 år	Sum
1.1.2018	335	500	211	1.046
Prognose 1.1.2020	339	483	217	1.039
Prognose 1.1.2030	323	417	194	934
Prognose 1.1.2040	295	404	183	882

Dersom SSBs befolkningsprognoser slår til blir det en betydelig reduksjon i barnetallet både i barnehagene og i skolen. Dersom en legger til grunn høy nasjonal vekst i SSBs befolkningsframskriving vil antall barn og unge være 1.049 i 2020, 1.007 i 2030 og 1.017 i 2040.

1.3 Arbeidsmarked og sosiale ytelser

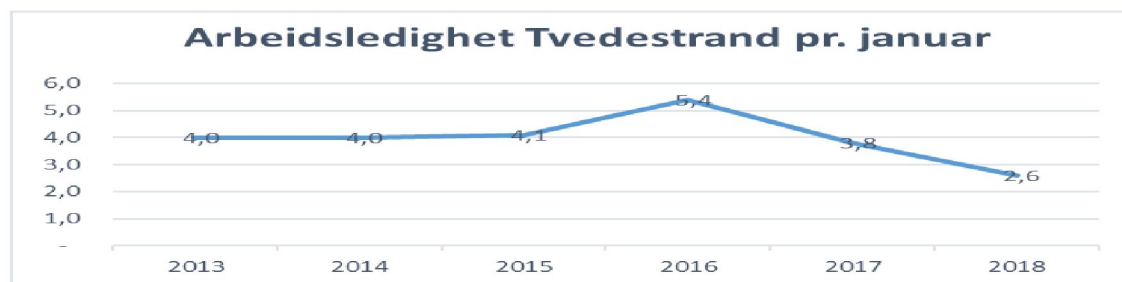
Utvikling av arbeidsledighet (helt ledige arbeidssøkere) i % av arbeidsstyrken, pr. årsskiftet (januar)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Landet	3,3	3,1	2,8	2,5	2,6	3,1	3,4	3,2	2,3
Snitt fylket	3,8	4,0	3,5	3,6	4,0	3,7	4,7	3,5	2,3
Tvedestrand	4,4	4,3	3,2	4,0	4,0	4,1	5,4	3,8	2,6

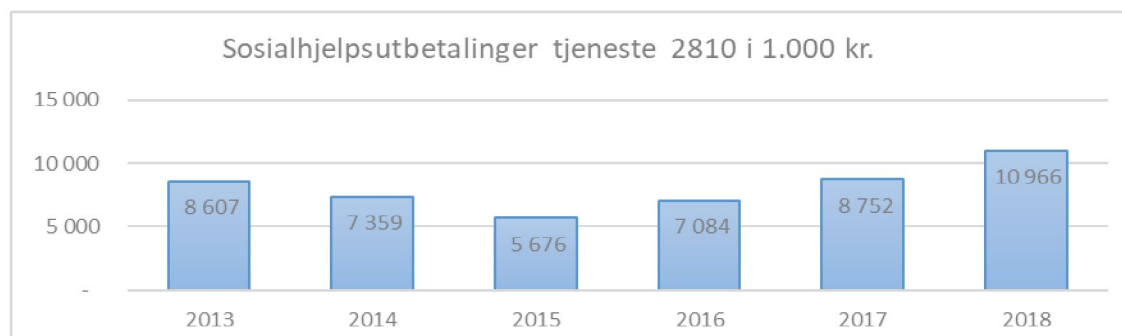
Arbeidsledigheten i Tvedestrand har i perioden variert i mellom 2,6 % og 5,4 %. I 2018 var den nede i 2,6 %, mens den i 2016 var oppe i hele 5,4 %. Ledigheten i Tvedestrand har i alle årene, unntatt 2012, vært lik med eller høyere enn gjennomsnittet både for Aust-Agder og landet. Arbeidsledigheten har sunket vesentlig i 2018 både på landsbasis, i fylket og i kommunen. I 2019 ligger arbeidsledigheten pr. juni på 2,5 % i kommunen, i fylket på 2,3 % og på landsbasis 2,1 %.

Det som er svært bekymringsfullt for Tvedestrand er at utbetalingene til sosiale ytelser ikke har sunket i 2018 og 2019, selv om arbeidsledigheten har gått ned vesentlig. Utbetalingene til ordinære sosial ytelser har i løpet av perioden 2015 til 2018/2019 nesten doblet seg.

Arbeidsledigheten i kommunen har utviklet seg slik de siste 6 årene:



Ordinære sosiale ytelser *ekskl.* flykninger (intro 1-5 år) og kvalifiseringsprogrammet har utviklet seg slik de siste 6 årene:



Visjon og målsetting

Kommunen har siden 2011 hatt visjonen:

1.4 Aktiv hverdag – trygg framtid.



1.5 Kommunens målsetting

I kommuneplanens samfunnsdel har kommunestyret vedtatt følgende målsetting:

- **Være en attraktiv bokommune med Østre Agder/Agder som arbeidsplassregion**
- **Styrket næringsutvikling med økt antall arbeidsplasser**
- **En befolkningsutvikling tilnærmet lik landet**
- **Gode levekår**

2 Strategi og satsningsområder

2.1 Bakgrunnsbilde

Kommunen har de siste 10 årene lagt til grunn et langsiktig arbeid som har hatt fokus på «tidlig innsats» med en tverrsektoriell organisasjonstenkning på utøvelse av tjenestene.

Dette blir det fortsatt viktig å ha fokus på fremover, og på flere områder kan en se indikatorer på en positiv virkning av denne innsatsen.

Det er viktig at alle tjenester i kommunen fortsetter å arbeide for å bli enda bedre på tverrsektoriell samhandling. Måter å jobbe på som i større grad bruker samskapning som verktøy, sammen med frivillighet, vil også være viktige grep i fremtiden. På dette området bør det være økt fokus på ytterligere å heve kunnskapsnivået i organisasjonen, blant ledere, ansatte/arbeidstakerorganisasjoner og politikerne. Det at flere innbyggere i enda større grad opplever å «mestre sitt eget liv» blir et viktig satsningsområde fremover.

Utviklingsalternativet, som ble vedtatt som hovedstrategi i 2015, legger stor vekt på investering og satsning innenfor følgende tre hovedområder:

- Barn og unge
- Infrastruktur og næringsutvikling
- Idrett, folkehelse og kultur

Denne store satsningen har som en klar målsetning om å øke innbyggertallet i kommunen utover landsgjennomsnittet. Økning av innbyggertallet i kommunen er det som vil kunne gi en bærekraftig utvikling av samfunnet Tvedestrand kommune.

Oppstart av utviklings- og omstillingsprosjektet i 2019 har en klar målsetning om å redusere kommunens driftsutgifter og effektivisere driften i løpet 3 år, samtidig som kommunen fortsatt skal gi god nok kvalitet på tjenestene og ha et godt omdømme. Utvikling av ansattes kompetanse for å møte fremtidens utfordringer står også i fokus i dette prosjektet. Gjennomføring av prosjektet vil kreve et tett og tillitsbasert samarbeid mellom politikere, ansatte/arbeidstakerorganisasjonene og ledelsen i kommunen.

Med utgangspunkt i vedtatt økonomiplan for 2019-2022, årsbudsjett for 2019, regnskap for 2018, samt 1 tertialrapport 2019, ser det økonomiske utfordringsbildet for kommunen slik ut frem mot 2023:

- Lagt til grunn i vedtatt økonomiplan
 - Redusere driftsnivået gjennom utviklings- og omstillingsprosjektet med omlag 12 mill. kroner.
 - Redusere driftsnivået gjennom strukturelle endringer innenfor skole og barnehage med omlag 9 mill. kroner, som følge av store investeringer innenfor denne sektoren.
 - Økning i *netto* drifts- og finansutgifter ved bygging av ny stor barnehage og ny stor barneskole i sentrum, omlag 6 mill. kroner, skulle finansieres i hovedtrekk med økning i eiendomsskattesatsen med 1 o/oo, fra 4 til 5 o/oo.
- Endringer i de økonomiske forutsetningene som vil/kan endre seg i forhold til vedtatt økonomiplan:
 - Maksimal skattesats for eiendomsskatt vil ihht. siste regjeringserklæring bli 4 o/oo fra 2021. Det gir et bortfall inntekt på omlag 6 mill. kroner.
 - Distriktsindeksen i inntektssystemet kan bli endret fra 2021. Det kan gi et bortfall av inntekt på omlag 4,7 mill. kroner.
 - Høyere tjenestebehov innenfor omsorgssektoren med omlag 2,5 mill. kroner.
 - Høyere behov for sosiale ytelser innenfor NAV med omlag 2,5 mill. kroner.
 - Endring av antall ressurskrevende brukere som *ikke* gir rett på statlige tilskudd for ordningen ressurskrevende brukere. Kostnad mellom 3-5 mill. kroner.

- Innlemming av øremerkete statstilskudd i inntektssystemet fra 2020 kan gi et tap på omlag 0,5 mill. kroner, jfr. kommuneprp. 2020 og beregninger fra KS.

Samlet kan dette utgjøre en forverring av kommunens økonomi i forhold til vedtatt økonomiplan med omlag 19-21 mill. kroner.

- Andre forhold og usikkerhetsfaktorer:

- Renteutviklingen de neste 4 årene. Rentebanen som er lagt inn i gjeldende økonomiplan er 2,1 % i 2019, 2,5 % i 2020 og 3,0 % i 2021 og 2022. Den siste utviklingen kan kanskje tyde på det ikke blir en slik renteøkning, men at den kan bli svakere eller avta helt. Det vil være positivt for kommunens økonomi.
- Utbytte fra Agder Energi AS vil alltid være en usikkerhetsfaktor kommunen må leve med.
- Ny kommunelov har større krav til at kommunen må fastsette økonomisk måltall som gir rammer for kommunens handlingsrom. I gjeldende økonomiplan er netto driftsresultat negativt i hele planperioden, varierende fra -0,3 til -1,0 %. Anbefalt nivå fra statlig hold er et netto driftsresultat på 1,75 %.
- Kommunen har pr. 31.12.18 omlag 20,6 mill. kroner på disposisjonsfond. Det er lagt opp til å bruke omlag 4,1 mill. kroner i perioden 2019-2022. Status i 1. tertialrapport 2019 indikerer at det kan bli en større bruk av disposisjonsfond i 2019 enn budsjettet med 1,5 mill. kroner.

Kommunen er i ferd med å gjennomføre flere av tiltakene som er beskrevet i satsningsområdene for «Utviklingsalternativet». Ny E 18 er ferdigstilt og åpnet, opparbeidelse av nye næringsområder er i avslutningsfasen ved A 67 Tvedestrand næringspark, og bygging av nytt idrettsanlegg ved den nye videregående skolen er i full gang. Disse investeringene vil være ferdigstilte i løpet av 2019-2020. Innenfor næringsfeltet er det p.t. stor interesse for kjøp av de nyutviklede næringsområdene. Dette er positivt for utviklingen av lokalsamfunnet.

Kommunen er i tillegg i gang med planlegging og gjennomføring av flere infrastrukturtiltak innenfor vann og avløp som følge av ovennevnte investeringer og nye planlagte investeringer.

Det planlegges ny barneskole i sentrum og det er vedtatt å bygge ny barnehage i sentrum.

Nye barnehage ved Bronsbu skal erstatte 2-3 gamle barnehager i sentrum og ble vedtatt å bygge av kommunestyret i juni 2019 innenfor en kostnadsramme på 59,5 mill. kroner (2019-priser). Ny barnehage skal stå ferdig høsten 2022. Det er forventet at denne investeringen *netto* vil øke kommunens samlede utgifter med omlag 1 mill. kroner.

Planlegging av ny barneskole er i gjeldende økonomiplan forutsatt å stå ferdig høsten 2023 og planarbeidet bør derfor starte opp i 2020. Foreløpig kostnadsramme for ny barneskole i sentrum er på 272 mill. kroner (2019-priser) for 525 elever. Kommunestyret har forutsatt at alle de 3 grendeskolene (Holt, Dypvåg og Songe) skal legges ned fra 01.08.2023. Det er forventet at denne investeringen *netto* vil øke kommunens samlede utgifter med omlag 5 mill. kroner.

Nye boliger for personer med nedsatt funksjonsevne ved Lyngmyr er under planlegging og vil omfatte 8 boenheter pluss fellesarealer m.m. Kostnadsrammer er p.t. på 43 mill. kroner og boligene skal være ferdige høsten 2021. Det vil være behov for minst 6 årsverk til kommunale tjenester for de aktuelle personene i boligene, som gir økte driftsutgifter med omlag 4 mill. kroner.

Ellers er det i gjeldende økonomiplan satt opp flere mindre investeringer i perioden frem til 2022.

Kapitalutgiftene vil øke fra omlag 21 mill. kroner i 2017 til omlag 47 mill. kroner i 2022, jfr. gjeldende økonomiplan for 2019-2022. Det er en økning på 26 mill. kroner som er forutsatt finansiert med eiendomsskatten. Lånegjelden til investeringer vil øke fra 325 mill. kroner i 2017 til hele 711 mill. kroner i 2022, jfr. gjeldende økonomiplan for 2019-2022.

Det store spørsmålet blir fortsatt hvor høy lånegjeld kommunen kan betjene på en økonomisk forsvarlig måte?

Svaret på dette spørsmålet vil selvsagt være sterkt styrt av hvorledes kommunens driftsutgifter (tjenestevolum/-nivå) og rentenivået utvikler seg, samt utviklingen på kommunes samlede frie inntekter (skatt og rammeoverføring). På flere av disse områdene ser en negativ utvikling, som ytterligere forverre den økonomiske balansen og handlingsrom for kommunen.

Med dette bakgrunnsbildet er det i denne handlingsplanen fra rådmannens side fortsatt skissert to alternative strategier og satsningsområder for å videreutvikle «utviklingsalternativet». Det er selvsagt mulig med andre alternativer eller kombinasjoner enn de som er skissert under.

2.2 Strategi

Utviklingsalternativ 1 – Høyt investeringsnivå og stort fokus på å effektivisere driften – Videreføre tempoet på utviklingsalternativet

- Gjennomføre det svært høye investeringsnivået som forutsatt i handlingsplanen og økonomiplanen for 2019-2022. Dette medfører m.a. fremtidig bygging av ny barnehage i sentrum til 59,5 mill. kroner innen høsten 2022 (vedtatt) og ny barneskole i sentrum til 272 mill. kroner innen høsten 2023 (planlagt).
- Tilpasse driftsnivået til det ordinære inntektsnivået uten vesentlig bruk av eiendomsskatt. Det betyr en reduksjon i driftsnivået på omlag 40 mill. kroner i løpet av perioden 2020-2023. Dette skal m.a. skje gjennom:
 - Endringer i barnehagestrukturen med nedleggelse av 2-3 barnehager i sentrum (Skriverstua, Villa Utsikten og eventuelt Bøklia). Effektivisere driften med minst 1,4 mill. kroner.
 - Endring i skolestrukturen med nedleggelse av 3 grendeskoler (Holt, Songe og Dypvåg). Effektivisere driften med minst 7,9 mill. kroner.
 - Gjennomføre en større utviklings og omstillingsprosjekt i 2019-2020 som gir reduserte driftsutgifter med minst 12 mill. kroner i løpet av perioden 2020-2022. Dette omhandler m.a. følgende delprosjekter:
 - a. Ny organisasjons- og ledelsesstruktur som gir lavere ressursbruk
 - b. Bevisst satsning på digitalisering, både organisatorisk og samfunnsmessig, med forventning om gevinstrealisering, som gir reduserte driftsutgifter og økt kvalitet.
 - c. Redusere ambisjonsnivået generelt på kommunale tjenester, der det er mulig, men fortsatt med fokus på tidlig innsats og et langsiktig perspektiv. Det ses spesielt på «ikke lovpålagte oppgaver», ressursbruken til spesialundervisning i grunnskolen og sosiale ytelser fra NAV.
 - d. Søke om deltagelse i forsøksordningen med statlig finansiering av helse- og omsorgstjenester for perioden 2020-2022.
 - e. Bevisst og systematisk satsning på frivillighet og samskaping som strategi i fremtidige tjenesteløsninger.
 - Ytterligere reduksjon i driftsnivået med omlag 13-19 mill. kroner i slutten av planperioden; fra 2023 og utover.
- Eiendomsskatten holdes på 4 o/oo, sannsynligvis maks-sats fra 2021. Dersom maks-satsen ikke blir satt ned fra 5 til 4 o/oo i 2021, økes satsen til 5 o/oo fra 2021. Dette gir økt eiendomsskatt på 6 mill. kroner.
- Salgsinntekter ved salg av næringsarealer og annen eiendom kan brukes til å redusere de årlige låneopptakene og avsetning til fond for oppbygging av egenkapitalen i KLP.
- Lånegjelden til investeringer skal ikke økes etter 2023, og bør ikke overstige 750 mill. kroner. Investeringsnivået etter 2023 bør maksimalt ligge på et nivå på 50 % av det kommunen utgiftsfører i avdrag på lån til investeringer fra 2024.
- Ha som målsetning at disposisjonsfondet i planperioden ikke kommer under 10 mill. kroner.

- Utvikling en ny lokal strategi for klima og miljø i løpet av planperioden.
- Videreutvikle en balansert og forutsigbar planstrategi i løpet av planperioden, med særlig fokus på kystsonen og by- og stedsutvikling, og som har en målsetning om å ta hele kommunen i «bruk».
- Forvente at den samlede satsningen i kommunen gjennom utviklingsalternativet vil gi en innbyggerutvikling i løpet av planperioden som øker mer enn landet. Det kan bety høyere skatt- og rammeoverføringer enn tidligere prognoser.

Utviklingsalternativ 2 – Lavere investeringsnivå og stort fokus på å effektivisere driften – Sette ned tempoet på utviklingsalternativet

- Gjennomføre et lavere investeringsnivå enn forutsatt i handlingsplanen og økonomiplanen for 2019-2022 med en reduksjon på minst 300 mill. kroner. Dette medfører m.a. at fremtidig bygging ny barneskole i sentrum til 272 mill. kroner innen høsten 2023 utsettes og settes på «vent». I planperioden, skal det i tillegg til å planlegge framtidig ny barneskole, også utredes andre alternativer enn bygging av ny barneskole i sentrum, samt hvorledes fremtidig skolestruktur skal være etter 2023.
- Tilpasse driftsnivået til det ordinære inntektsnivået uten vesentlig bruk av eiendomsskatt. Det betyr en reduksjon i driftsnivået på omlag 25 mill. kroner i løpet av perioden 2020-2023. Dette skal m.a. skje gjennom:
 - Endringer i barnehagestrukturen med nedleggelse av 2-3 barnehager i sentrum (Skriverstua, Villa Utsikten og eventuelt Bøklia). Effektivisere driften med minst 1,4 mill. kroner.
 - Gjennomføre en større utviklings og omstillingsprosjekt i 2019-2020 som gir reduserte driftsutgifter med minst 12 mill. kroner i løpet av perioden 2020-2022. Dette omhandler m.a. følgende delprosjekter:
 - a. Ny organisasjons- og ledelsesstruktur som gir lavere ressursbruk
 - b. Bevisst satsning på digitalisering, både organisatorisk og samfunnsmessig, med forventning om gevinstrealisering, som gir reduserte driftsutgifter og økt kvalitet.
 - c. Redusere ambisjonsnivået generelt på kommunale tjenester, der det er mulig, men fortsatt med fokus på tidlig innsats og et langsiktig perspektiv. Det ses spesielt på «ikke lovpålagte oppgaver», ressursbruken til spesialundervisning i grunnskolen og sosiale ytelser fra NAV.
 - d. Søke om deltagelse i forsøksordningen med statlig finansiering av helse- og omsorgstjenester for perioden 2020-2022.
 - e. Bevisst og systematisk satsning på frivillighet og samskaping som strategi i fremtidige tjenesteløsninger.

- Ytterligere reduksjon i driftsnivået med omlag 6-12 mill. kroner i slutten av planperioden; fra 2023 og utover.
- Eiendomsskatten holdes på 4 o/oo, sannsynligvis maks-sats fra 2021. Dersom maks-satsen ikke blir satt ned fra 5 til 4 o/oo i 2021, økes satsen til 5 o/oo fra 2021. Dette gir økt eiendomsskatt på 6 mill. kroner.
- Salgsinntekter ved salg av næringsarealer og annen eiendom kan brukes til å redusere de årlige låneopptakene og avsetning til fond for oppbygging av egenkapitalen i KLP.
- Lånegjelden til investeringer skal ikke økes etter 2023, og bør ikke overstige 550 mill. kroner. Investeringsnivået etter 2023 bør maksimalt ligge på et nivå på 50 % av det kommunen utgiftsfører i avdrag på lån til investeringer fra 2024.
- Ha som målsetning at disposisjonsfondet i planperioden ikke kommer under 10 mill. kroner.
- Utvikling en ny lokal strategi for klima og miljø i løpet av planperioden.
- Videreutvikle en balansert og forutsigbar planstrategi i løpet av planperioden, med særlig fokus på kystsonen og by- og stedsutvikling, og som har en målsetning om å ta hele kommunen i «bruk».
- Forvente at den samlede satsningen i kommunen gjennom utviklingsalternativet vil gi en innbyggerutvikling i løpet av planperioden som øker mer enn landet. Det kan bety høyere skatt- og rammeoverføringer enn tidligere prognoser.

2.3 Satsningsområder

Utviklingsalternativ 1

- Gjennomføre utviklings- og omstillingsprosjektet av den kommunale organisasjonen og tjenesteproduksjonen i tråd med vedtatt plan. Stort fokus på mest mulig effektiv drift av kommunens tjenester med fokus på innovasjon og utvikling i planperioden.
- Ferdigstille innen 01.08.2020 bygging av nytt idrettsanlegg, nærmiljøanlegg og infrastruktur i forbindelse med at fylkeskommunen bygger ny videregående skole ved Mjåvann i tråd med vedtatt kostnadsramme.
- Utbygging og salg av næringsområder ved A 67 Tvedestrand næringspark i forbindelse med bygging av ny E 18. Ferdigstille innen utgangen av 2019 de kommunale næringsområdene i området og gradvis videreutvikle områdene etter 2019 for salg. Fortsette å ha et sterkt fokus på næringsutvikling gjennom å gjennomføre de tiltakene som er nedfelt i strategisk næringsplan for kommunen.
- Planlegge og bygge ny og fremtidsrettet barnehage i sentrum ved Bronsbu som er ferdig innen 01.08.2022 for 6 avdelinger. Dette som erstatning for 2-3 barnehager i sentrum (Skriverstua, Villa utsikten og eventuelt Bøklia) og noe utvidet volum.
- Utvikle et «konsept» for salg av de gamle barnehagebyggene i sentrum inkl. Middelskolen i planperioden, som en del av byutviklingen.

- Planlegge og bygge ny og fremtidsrettet barneskole i sentrum med infrastruktur ved Lyngmyr som er ferdig innen 01.08.2023 for 525 elever. Dette blir en ny barneskole for hele kommunen, som medfører nedleggelse av de tre grendeskolene (Holt, Songe og Dypvåg).
- Utvikle et «konsept» for salg av de gamle skolebygningene i planperioden, som en del av byutviklingen.
- Eventuell ny barnehage for Holt-området vurderes nærmere etter 2023.
- Planlegging og bygging av 8 boliger for utviklingshemmede samlokalisert i sentrum ved Lyngmyr som er ferdig innen 01.09.2021.
- Kjøp av bygning og tomt for gamle videregående skole ved Lyngmyr i 2020. Utvikle en plan for bruk av bygget innen sommeren 2020.
- Reparasjon av tak på Holt kirke.
- Infrastrukturinvesteringer i vann- og avløp i forbindelse med de andre investeringene.
- Avslutte mulighetsstudiet for Tjennaområdet (Byløft 2) i planperioden som en del av byutviklingen.
- Starte opp arbeide og avslutte arbeidet med revisjon av kommunedelplan for kystsonen, samt reguleringsplan for Lyngør, innen 2020-2021.
- Utvikle en ny lokal strategi for klima og miljø innen 2020-2021.
- Starte opp arbeide med planlegging for utvikling av havneområdet i byen i planperioden i nært samarbeid med Tvedestrand Vekst AS.
- Sterkt fokus på boutviklingsprosjekter primært i privat regi i hele kommunen (gjennom utbyggingsavtaler), som følge av bygging av ny E 18.
- Gjennomføre prosjektet «Aktiv rast» med positiv profilering av kommunen.
- Utrede i planperioden fremtidig behov for helse- og omsorgstjenester med utgangspunkt i demografiutviklingen.
- Andre mindre prosjekter med særlig vekt på rehabilitering og vedlikehold.

Utviklingsalternativ 2

- Gjennomføre utviklings- og omstillingsprosjektet av den kommunale organisasjonen og tjenesteproduksjon i tråd med vedtatt plan. Stort fokus på mest mulig effektiv drift av kommunens tjenester med fokus på invasjon og utvikling i planperioden.
- Ferdigstille innen 01.08.2020 bygging av nytt idrettsanlegg, nærmiljøanlegg og infrastruktur i forbindelse med at fylkeskommunen bygger ny videregående skole ved Mjåvann i tråd med vedtatt kostnadsramme.
- Utbygging og salg av næringsområder ved A 67 Tvedestrand næringspark i forbindelse med bygging av ny E 18. Ferdigstille innen utgangen av 2019 de kommunale næringsområdene i området og gradvis videreutvikle områdene etter

2019 for salg. Fortsette å ha et sterkt fokus på næringsutvikling gjennom å gjennomføre de tiltakene som er nedfelt i strategisk næringsplan for kommunen.

- Planlegge og bygge ny og fremtidsrettet barnehage i sentrum ved Bronsbu som er ferdig innen 01.08.2022 for 6 avdelinger. Dette som erstatning for 2-3 barnehager i sentrum (Skriverstua, Villa utsikten og eventuelt Bøklia) og noe utvidet volum.
- Utvikle et «konsept» for salg av de gamle barnehagebyggene i sentrum inkl. Middelskolen i planperioden, som en del av byutviklingen.
- I planperioden, skal det i tillegg til å planlegge framtidig ny barneskole, også utredes andre alternativer enn bygging av ny barneskole i sentrum, samt hvorledes framtidig skolestruktur skal være etter 2023.
- Eventuell ny barnehage for Holt-området vurderes nærmere etter 2023.
- Planlegging og bygging av 8 boliger for utviklingshemmede samlokalisert i sentrum ved Lyngmyr som er ferdig innen 01.09.2021.
- Kjøp av bygning og tomt for gamle videregående skole ved Lyngmyr i 2020. Utvikle en plan for bruk av bygget innen sommeren 2020.
- Reparasjon av tak på Holt kirke.
- Infrastrukturinvesteringer i vann- og avløp i forbindelse med de andre investeringene.
- Avslutte mulighetsstudiet for Tjennaområdet (Byløft 2) i planperioden som en del av byutviklingen.
- Starte opp arbeide og avslutte arbeidet med revisjon av kommunedelplan for kystsonen, samt reguleringsplan for Lyngør, innen 2020-2021.
- Utvikle en ny lokal strategi for klima og miljø innen 2020-2021.
- Starte opp arbeide med planlegging for utvikling av havneområdet i byen i planperioden i nært samarbeid med Tvedestrand Vekst AS.
- Sterkt fokus på boutviklingsprosjekter primært i privat regi i hele kommunen (gjennom utbyggingsavtaler), som følge av bygging av ny E 18.
- Gjennomføre prosjektet «Aktiv rast» med positiv profilering av kommunen.
- Utrede i planperioden framtidig behov for helse- og omsorgstjenester med utgangspunkt i demografiutviklingen.
- Andre mindre prosjekter med særlig vekt på rehabilitering og vedlikehold.

2.4 Rådmannens vurdering av alternativene

Risikonivået på de to utviklingsalternativene er noe ulike. Alternativ 1 har høyere risikonivå enn alternativ 2. Begge alternativene viderefører «utviklingsalternativet», men med noe ulik «hastighet» og ambisjonsnivå. Det er primært spørsmålet om kommunen skal bygge ny barneskole i sentrum for hele kommunen, og legge ned de tre grendeskolen som er hovedforskjellen på de to alternativene.

På driftssiden vil *begge* alternativene være svært krevende med forventning om stor grad av effektivisering og omstilling både i kommunens produksjon av tjenester og i innholdet av tjenestene. Alternativ 1 er det alternativet som forventer høyest økonomisk effekt av alle omstillingstiltakene. For ledere, ansatte, politikerne og brukere vil ambisjonsnivået som ligger i alternativ 1 være det mest krevende. Etter rådmannens vurdering vil også alternativ 2 være svært utfordrende og krevende. Som følge av forverring i de økonomiske rammevilkårene for kommunen i løpet av 2019 vil kommunen stå overfor store utfordringer og omstillinger i planperioden med begge utviklingsalternativene. Begge alternativene kan gi utfordringer med å opprettholde et lovlig og forsvarlig tjenestenivå etter rådmannens vurdering.

Det er opp til kommunestyret ved utleggelse av høringsutkastet til Handlingsplan for 2020-2023 å ta stilling til hvilke alternativ som bør velges. Det valget kommunestyret gjør vil gi sterke føringer for rådmannens arbeid med budsjett for 2020 og økonomiplan for 2020-2023. Etter rådmannens vurdering er det viktig at kommunestyre tar en nøye gjennomgang av både strategivalget og satsningsområdene ved behandlingen av høringsutkast til Handlingsplan.

Vil da utviklingsalternativ 2 i realiteten føre til at ny barneskole i sentrum ikke lar seg gjennomføre? Dette er etter rådmannens vurdering en for pessimistisk konklusjon. Hvor raskt en ny barneskole i sentrum kan realiseres vil bl.a. være avhengig av:

- Utviklingen av kommunens drifts- og tjenestenivå
- Finansutviklingen (rente, avdrag og utbytte)
- Utviklingen i skatt- og rammeoverføringer (innbyggertallsutvikling og sentrale rammer)

Kommunestruktur

Ved endelig behandling av handlingsplanen den 11.12.2018, sak 114/18, vedtok kommunestyret med 14 mot 11 stemmer følgende:

«Kommunestyret ber ordføreren sondere om mulig sammenslåing med omkringliggende kommuner».

Ordføreren og rådmannen har før sommeren 2019 gjennomført denne «sonderingen» med nabokommunene. Tilbakemeldingen vil bli lagt frem for kommunestyret på møtet i oktober 2019. Etter rådmannens vurdering bør det være det nye kommunestyret som vurderer hva eventuelt «veien videre» skal være i denne saken.

3 Vedlegg

Det vises til den vedtatte Kommuneplanens samfunnsdel for 2018-2030.