



Saksnr.: 2019/8766
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 102824/2019
Klassering: 145
Saksbehandler: Egil Olsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	06.06.2019	100/19
Bystyret	20.06.2019	78/19

Økonomiske rammebetingelser og prioriteringer for planperioden 2020-2023

Ordførers innstilling

Ordfører anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Utfordringsbilde og prioriteringer som beskrevet i saken legges til grunn for arbeidet med rådmannens forslag til Handlingsplan 2020-2023/Budsjett 2020.
2. Det settes av inntil 1 million kroner over fritt disposisjonsfond til kjøp av ekstern bistand i omstillingsarbeidet gjennom sommer og høst 2019.

Fredrikstad, 28.05.2019

Formannskapets behandling 06.06.2019:

På vegne av Frp fremmet Bjørnar Laabak følgende endringsforslag til punkt 1:

1. Følgende innarbeides i prioriteringene 2020 – 2023

Innledning

Kommunal tjenesteproduksjon skal skje med høyest mulig kvalitet til lavest mulig kostnad. Brukerundersøkelser, fritt brukervalg, sammenligninger mot andre kommuner og konkurranseutsetting er viktige virkemidler for å optimalisere tjenesteproduksjonen. Omsorg og oppvekst er de viktigste tjenesteområdene.

Fredrikstad kommune skal være en "JA-kommune". Det betyr at kommunen skal ha en positiv tilnærming til ulike søknader fra innbyggere og næringsliv, og at svaret skal være "JA", dersom kommunen ikke har veldig gode grunner til å si nei.

- Innføre valgfrihet i omsorgen.
- Forbedre hjemmebaserte tjenester
- Øke antall sykehjemsplasser.
- Et klart og tydelig
- nei til nedleggelse av sykehjem
- Opprette ombud for barn- og unge.
- Et klart og tydelig nei til nedleggelse av skoler.
- Et klart og tydelig nei til bomring.
- Nei til restriktive tiltak mot bilbruk- og parkering.
- Nei til fortetting i sentrum på bekostning av vekst utenfor byområdet.

Digitalisering og robotisering er en stor mulighet i alt kommunalt forbedringsarbeid. Vi vet at ny teknologi kan gi revolusjonerende forbedringer innenfor de fleste kommunale arbeidsfelt, som skole, omsorg, forvaltningsoppgaver, teknisk drift og administrative funksjoner. Det er avgjørende at arbeidsprosesser automatiseres slik at ressurser flyttes fra administrasjon til direkte tjenesteyting i årene som kommer. Mulighetene er store for å levere bedre tjenester til innbyggere og samtidig redusere kostnadsnivået. Forutsetningen for å lykkes er at ansatte på alle nivåer deltar positivt i forbedringsarbeid.

Det skal ikke legges ned sykehjemsplasser slik dagens posisjon har vedtatt. Vi ønsker å bygge flere heldøgns omsorgsboliger og sykehjemsplasser i tråd med kommunens reelle behov. Dette er et område Fredrikstad kommune er nødt til å prioritere.

Sikre trygg og god omsorg for de som har behov for omsorg i sine hjem, som ombudspersoner får vi stadig flere henvendelser fra pårørende som opplever manglende tjenester og krevende kommunikasjon i møte med det kommunale tjenesteapparatet. Fredrikstad FrP tar ombudsrollen på alvor. Våre representanter står til innbyggernes tjeneste og skal hjelpe innbyggerne i møte med kommunen, dersom de opplever at kommunen ikke opptrer slik det bør forventes.

For å tydeliggjøre behovet for en trygg hverdag for barn- og unge skal det opprettes et oppvekstombud i kommunen.

Eiendomsskatten skal gradvis reduseres, og den skal være avviklet i 2025.

Kommunen skal selge boliger der «leier» har mulighet å betjene lån. Fra leie til eie.

Fredrikstad skal si nei til ytterligere bosetting av flyktninger. Kommunen mangler egnede boliger til innbyggere. I tillegg ser vi at merkostnadene som følge av bosetting (Demografikostnadene) øker vesentlig, og kommunen må lykkes i større grad med introduksjon og sysselsetting.

Det skal ikke etableres asylmottak i kommunen.

Dersom Fredrikstad kommune presterte best, sammenlignet med en rekke kommuner, ville kostnadsnivået kunne være over 600 millioner lavere enn dagens nivå (Oppsummeringsrapport – Utviklingsprosjekt Fredrikstad 2030/Agenda Kaupang).

Gjennomført analyse av driftskostnader viser at kommunen, sammenlignet med andre, har stort potensiale til redusert driftskostnadsnivå. Vi vil peke på at det er definert en rekke tiltak som kommunen kan sette i verk for å redusere kostnader og øke kvaliteten i tjenestene, slik som bedre innkjøpsrutiner, salg av kommunale eiendommer- og boliger, konkurranseutsetting av virksomheter, reduksjon i sykefravær og andre tiltak. Dette muliggjør resultatforbedring uten at tjenestene kuttes.

Fortsatt sterkt samarbeid mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden er viktig for utvikling av gode tjenester til innbyggerne.

IA-samarbeidets overordnede mål er å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall og på denne måten øke sysselsettingen. Et godt partssamarbeid er en forutsetning for å lykkes med IA-arbeidet

Kommunen skal jobbe aktivt for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Arealplanen skal støtte opp om vekst i hele kommunen. Økt fortetting i sentrum skal ikke gå på bekostning av kommunedelene. Byvekstavgift, som skal medføre at kommunen får belønningsmidler, skal ikke medføre restriktive parkeringstiltak for redusert bilbruk eller endring av arealstrategien i og utenfor sentrum.

Vi vil legge til rette for økt regulering av tomter utenfor sentrum, øke utbyggingen av studentboliger og vi vil støtte privatpersoner som planlegger egne omsorgsboliger.

Utelivet er for mange. For turister er utelivet en viktig del av reiseopplevelsen og ofte avgjørende for hvilken destinasjon de velger å reise til. For å sikre konkurransekraft for serveringsstedene og et tilbud tilpasset etterspørselen, bør serveringsstedene selv fastsette sine åpnings- og serveringstider

Kommunen har ansvar for tilfredsstillende dyrevern. Personer som har vist seg uskikket til å holde dyr, skal miste retten til dyrehold. Fredrikstad skal se på muligheten til å etablere et dyrepoliti for å sikre dyrs velferd, og overta mattilsynets oppgaver knyttet til dyrehold. Egenbetalinger og gebyrer skal holdes på lavest mulig nivå.

Følgende egenbetalinger endres i perioden:

Det gjennomføres ikke gjengs leie for kommunale omsorgs- og trygdeboliger som er finansiert med lån/tilskudd fra Husbanken.

Tidsintervallene for parkeringsavgift i grønn, gul og rød sone endres, det innkreves ikke parkeringsavgifter på søndager og helligdager:
Gratis tilbudet i Cityterminalen opprettholdes.

Dagens timepriser og gratistilbud opprettholdes.

Leie av torg for salg av egenproduserte produkter er gratis.

Årsleie av kommunal grunn til uteservering endres for areal i kategori a) fra 825,00 til 400,00 kroner, b) fra 570,00 til 300,00 kroner og c) fra 325,00 kroner til 160,00 kroner. Kategori d) holdes uendret på 160,00 kroner per kvadratmeter.

Husstandsinntekt for betaling av egenandel for hjemmetjenester/praktisk bistand endres fra 2 G til 2,5 G.

Maksimalt tak for egenbetaling for langtidsopphold i institusjon reduseres fra 60 000 per måned til 30 000 per måned.

Det innføres ikke betaling for leie av aktivitetssaler i helger for lag- og foreninger.

Eiendomsskattens promillesats for boliger og fritidseiendommer reduseres og bunnfradraget økes inntil skatten er fjernet.

Investeringer

Investeringer skal nedskaleres til et lavest mulig kostnadsnivå.

Arena Fredrikstad slutføres som opprinnelig plan i 2022, Åledalslinja finansieres i perioden, havnevei må planlegges, det legges til tilbygg og oppgradering ved Begby skole, flerbrukshall Lunde, flerbrukshall Begby, det settes av midler til prosjektering av oppgradering av Gaustadhallen, kunstgressbaner prioriteres, curlinganlegg på Østsiden støttes, oppgradering Gamlebyen fengsel stoppes, biler- og maskiner reduseres. Nye sykehjemsplasser – Onsøyheimen med 120 plasser. Teknologi for bedre tjenester innen oppvekst og omsorg intensiveres.

Seksjon for kultur, miljø og byutvikling

Fredrikstad skal ha et mangfoldig kulturliv med redusert politisk styring. Kulturlivet bør i større grad utvikles som egen næring, hvor publikums begeistring i stor grad vil være avgjørende for hvilke kunstformer som overlever. Det er ingen politisk oppgave å avgjøre hva som er gode kulturuttrykk for eksempel gjennom offentlig støtte, men der det offentlige bruker penger på kulturtiltak er det viktig at pengene kommer folk flest til gode. Barn og unge skal prioriteres når offentlige kultur- og idrettsmidler skal fordeles.

Offentlige midler som brukes på idrett, skal primært brukes på barne- og ungdomsidrett. En bred satsing på idretten vil også være et viktig element i arbeidet for å oppnå en bredere integrering. Toppidretten skal være egenfinansiert, slik at den ikke trekker offentlige midler vekk fra breddeidrett.

Fremtidens arbeidsplasser skapes – de vedtas ikke. Veksten vil komme i kunnskapsbaserte næringer, der humankapitalen stadig blir viktigere. Knoppskyting og nyetableringer må stimuleres. Vi vil derfor at kommunen, så langt det er mulig, legger til rette for en offensiv nyskapingspolitik, der gründervirksomhet, forskning og kompetanseutvikling stimuleres.

Fredrikstad vil utvikle funksjonen.

Tilskudd til lag- og foreninger opprettholdes og økes i perioden.

Hovedbiblioteket opprettholdes

I plan- og byggesaker, som behandles administrativt, skal saken sendes til politisk behandling før søker mottar svar om avslag.

Seksjon for teknisk drift

Fredrikstad skal arbeide for trygge veier i kommunen både for bilister og myke trafikanter. Alle elever i kommunen skal ha en trygg skolevei.

På grunn av et generelt høyt kostnadsnivå opplever mange aleneboere at de befinner seg i en økonomisk krevende situasjon. Avgifter og gebyrer knyttet til bolig må i størst mulig grad differensieres ved at det betales for målt forbruk, og ikke etter stipulert forbruk basert på boligens areal.

Det skal legges mest mulig til rette for bruk av bil til fra og gjennom sentrum. Korttidsplasser/gateparkering har betydning for næringsdrivende i byen. Forhandling om byvekstavtale skal ikke inngås med restriktive tiltak mot bruk av bil eller endring av arealplaner med økt fortettingsgrad for å motta belønningsmidler til kollektiv, sykkel og gange.

Parkering i Cityterminalen opprettholdes.

Dampskipsbrygga benyttes også til parkering så langt det er mulig etter ferdigstilling.

Endring av tidsintervaller for parkering i de ulike sonene medfører reduserte inntekter fra parkering. Dette må tilpasses i driften.

Årsleie av kommunal grunn til uteservering medfører reduserte inntekter. Dette må tilpasses i driften.

Vedlikehold av utleieboliger og omsorgsboliger må trappes opp. Kommunale leietakere skal i større grad bidra til vedlikehold med støtte fra kommunen.

Fokus på vedlikehold av kommunale veier skal trappes opp. Det skal etableres eget vedlikeholdsteam som rykker ut og «tetter hull i veiene».

Romleieren skal avvikles.

Seksjon for utdanning og oppvekst

Det skal ikke forekomme kjønnsdeling i undervisning og lek i skolen.

Elevene i grunnskolen skal ha tilbud om skolegudstjenester knyttet til norske høytider.

Det er viktig at kommunens instanser som er i kontakt med barn, i større grad settes i stand til å avdekke når barn blir utsatt for vold, overgrep og annen form for omsorgssvikt. Jo tidligere slikt fanges opp, jo mindre inngripende blir ofte tiltakene.

Barn som ikke møter til skolestart etter ferier skal følges opp dersom fraværet ikke er godkjent fra skolens side.

Noen elever føler seg utrygge på skolen og på skoleveien på grunn av mobbing. Fredrikstad kommune har nulltoleranse for mobbing. Foreldre bør tidlig kobles inn i mobbesaker, slik at også disse kan bidra til at mobbingen opphører. Elevene har krav på et trygt arbeidsmiljø. Dette er det skoleleder og lærere som har ansvaret for.

Det opprettes oppvekstombud under brukerombudet som skal være et nøytralt sted for foreldre og elever å henvende seg.

Det utarbeides «plan mot skolevegring» - dette er et stort problem i skole-Norge. Fredrikstad har også utfordringer på dette feltet.

Det skal prioriteres ressurser til etter og videreutdanning, kompetansemidlene til barnehagene styrkes, det bør innføres fleksibel åpningstid (kveldstid) i utvalgte barnehager, det tilrettelegges for at hjemmebesøk gjøres obligatorisk der barn har fravær fra skole eller barnehage slik at hjelpetjenesten kan sikre barns levekår, det gjøres en vurdering på om skoleledelse bør være felles for flere skoler, dagens skolestruktur skal opprettholdes, Det skal legges opp til økt privat barnehagedrift og vi er positive til etablering av private skoler.

Dagens skolestruktur opprettholdes.

Det skal innføres forbud mot bruk av religiøse og/eller ideologiske hodeplagg i barnehage, SFO og skole.

Arbeidet med oppfølgingen av barn- og unge som er i ferd med å komme inn i kriminell løpebane skal intensiveres. Vi vil styrke samarbeidet mellom skole, barnehage, helsestasjoner, frivillige organisasjoner, barnevern, familievern og politiet.

Vi ønsker å forbedre barnevernets arbeid med forebygging og hjelpetiltak.

Seksjon for helse- og velferd

Konkurransen blant de som tilbyr helse- og omsorgstjenester inspirerer til nyskaping, modernisering, teknologisk utvikling, spesialisering, kostnadsreduksjon og effektivisering.

Fredrikstad skal intensivere arbeidet med å øke antall fulltidsstillinger så langt det er mulig.

Kommunen skal tilby omsorgsstønning for de som ønsker å velge en av sine nærmeste til å utføre omsorgstjenester, der det er faglig forsvarlig. Kommune skal tilby Brukerstyrt personlig assistent (BPA) for de som ønsker dette fremfor kommunens egne tilbud.

Det er mange alvorlig syke og døende personer som opplever at de ikke får den nødvendige omsorg og hjelp i livets siste fase. Vi er opptatt av å styrke dette tilbudet både for pasienter og pårørende.

Faglige vurderinger skal avgjøre hvilke tjenestebehov den enkelte har, kommunen skal finansiere den pleien og omsorgen som skal gis. Eldre pleietrengende må få muligheten til å bo hjemme så lenge de ønsker, så lenge det er forsvarlig. Dette forutsetter gode hjemmetjenester. Vi ønsker brukervalg på hjemmehjelp og hjemmesykepleie, slik at de eldre selv skal kunne velge hvilken tjenesteyter som skal komme hjem til dem, og velge bort tilbud de er misfornøyd med.

En del eldre mennesker er ensomme og føler seg utrygge ved å bo hjemme selv om de har daglig tilsyn fra hjemmetjenestene. Mange har likevel et funksjonsnivå som gjør at sykehjemsplass ikke er det rette tilbudet. Vi vil legge til rette for etablering av omsorgsboliger i bofellesskap med døgnbemanning, såkalt Omsorg+ (Holmen II) for å gi trygghet og et sosialt miljø for denne gruppen.

Det skal fokuseres på ernæring innen omsorgen. Det skal tilbys skikkelig mat hjemme- og på sykehjemmet. Fredrikstad skal ikke nedlegge sykehjem. Tilvekst av omsorgsboliger med utvidet døgn tjenestetilbud kan ikke erstatte sykehjemsplasser. Antall sykehjemsplasser skal dekke det behovet kommunen har uten ventelister. Onsøyheimen bygges så raskt som mulig. Fredrikstad skal ikke ha ventelister for å få sykehjemsplass.

Kommunen opprettholder og utvider bruk av «Lottemodellen» i sykehjem

Styrke forebyggingsarbeidet for å hindre rusmisbruk, og bruke ledig kapasitet blant offentlige og private for å behandle rusmisbruk

Videreutvikle og utvide ordningen med fritt brukervalg, slik at ideelle og private aktører får like muligheter til å konkurrere med det offentlige på like vilkår

Fredrikstad kommune skal følge FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (Convention on the Rights of Persons With Disabilities - CRPD), som slår fast at alle mennesker med funksjonshemming har akkurat de samme menneskerettighetene som alle andre. Norge ratifiserte CRPD i 2013 og forpliktet seg dermed til å oppfylle utviklingshemmedes menneskerettigheter. I det videre arbeidet med tjenester til innbyggere med utviklingshemming skal anbefalingene fra rettighetsutvalgets rapport NOU 2016:17 «På lik linje» legges til grunn.

Digitalisering – Robotisering for flere hender i omsorgen. Dette er et viktig utviklingsområde med hensyn til trygghetsalarmer, sporingsteknologi, samhandling mellom kommunale tjenestekontorer, saksbehandlingsprosessene, arbeidsprosessene og vedtak.

U3 opprettholdes med lokaler i sentrum.

Dagtilbud skal ikke nedlegges for å samles på Furutun.

Kommunens utgifter til sosiale ytelser må reduseres

Det skal prioriteres prosesskartlegging og plan for velferdsteknologi.

Det innføres et prøveprosjekt med allergivennlig hund på sykehjem.

Det planlegges prosjektering av Holmen II.

Vi opprettholder tilskuddet til frivillige.

Tjenester til funksjonshemmede forbedres.

Utvidelse av «Inn på tunet» skal vurderes.

Det opprettes ALS-team.

Økt fokus på Organisering av rehabilitering av slagrammede.

Omsorgsstønad skal brukes som supplement for å styrke- og forbedre tjenestene til den enkelte der det er hensiktsmessig.

Utvide tilbudet med redusert pris for mat fra kommunens kjøkken for bedre helse.

Vi vil sammen med VTA bedriftene og ideelle organisasjoner se nærmere på hvordan kommunen kan skreddersy fremtidens tilbud for flere grupper.

Vi vil tilby rusavhengige hjelp gjennom private og ideelle organisasjoner, og vi vil styrke ettervernet i nært samarbeid med andre.

Dagtilbud for hjemmeboende med demensdiagnose styrkes, og åpningstider gjøres fleksible.

Effektivisere og prioritere tjenestene for å opprettholde lave egenbetalinger for helse og velferdstjenester for våre innbyggere.

Sporingsteknologi innføres og tilbys personer over 18 år. Etableringen av slik tjeneste skal ta utgangspunkt i erfaring fra andre kommuner som har slik tjeneste (Trondheim).

Logistikk for redusert antall personer til den enkelte tjenestemottaker.

Styrke tilsynslegefunksjonen på sykehjem

Votering:

Forslag fra Bjørnar Laabak fikk 2 stemmer (FrP) og ble ikke vedtatt.

Ordførers innstilling punkt 1 ble vedtatt med 8 stemmer (Ap 6, Sv 1, Bym 1) mot 5 stemmer (FrP 2, H 2, V 1)

Ordførers innstilling punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets innstilling til bystyret 06.06.2019:

1. Utfordringsbilde og prioriteringer som beskrevet i saken legges til grunn for arbeidet med rådmannens forslag til Handlingsplan 2020-2023/Budsjett 2020.
2. Det settes av inntil 1 million kroner over fritt disposisjonsfond til kjøp av ekstern bistand i omstillingsarbeidet gjennom sommer og høst 2019.

Bystyrets behandling 20.06.2019:

På vegne av KrF fremmet Lino Lubiana følgende forslag:

Saken utsettes.

Votering:

Utsettelsesforslaget fra Lino Lubiana fikk 2 stemmer (KrF) og ble ikke vedtatt.

Anita Vik (FrP) tok opp forslag fremmet i formannskapet:

På vegne av H fremmet Truls Velgaard følgende forslag:

Nytt forslag til vedtak om økonomiske rammebetingelser og prioriteringer for perioden 20-23:

Nye teknologiske løsninger representerer en stor mulighet i alt kommunalt forbedringsarbeid. Dette gjelder de fleste kommunale arbeidsfelt, slik som skole, omsorg, forvaltning, teknisk drift og administrative funksjoner. Arbeidsprosesser må automatiseres slik at ressurser kan flyttes fra administrasjon til direkte tjenesteyting. Mulighetene er store for å levere både bedre tjenester til brukerne, og samtidig en redusert skatte- og avgiftsbyrde for innbyggerne.

Bystyret er også opptatt av mulighetene for å levere bedre kommunale tjenester til en lavere pris gjennom interkommunalt samarbeid. Alle kommunene i vårt nærområde er naturlige samarbeidspartnere, særlig Sarpsborg. Innkjøp er en naturlig del av et slikt samarbeid. Fredrikstad må rustes for en mer usikker økonomisk fremtid. Kommunens begrensede midler må brukes der de behøves mest. Vi må prioritere det viktigste, og prioritere *bort* det som er mindre viktig. Innbyggerne skal stå i fokus, og brukerne av kommunens tjenester må alltid komme først. Fredrikstad skal være innbyggernes kommune.

Kommunen må utvikles i et samspill med frivillige krefter. Det betyr at frivillig sektor må ivaretas når kommunen prioriterer. Denne støtten utgjør en svært liten del av kommunens totale utgifter, og bør derfor kunne skjermes mot kutt. Støtte til frivillig sektor utløser ofte langt større ressurser enn hva kommunen bidrar med.

Bystyret ønsker ingen videre økning i eiendomsskatten. Nivået skal gradvis reduseres, først og fremst på næringseiendommer. Økonomiske driftsforbedringer skal brukes til å styrke kommunens egenfinansiering av investeringer. Etter hvert som kommunens finansielle stilling styrkes trappes eiendomsskatten ned.

Bystyret støtter videreutviklingen av eldreomsorgen med vekt på heldøgns åpen omsorg. Som en del av dette ønsker vi å bygge et "Holmen II". Den tidligere "sykehjemstomta" ved Vesterelven kan være en god beliggenhet.

Rådmannen erkjenner i sitt saksforelegg behovet for økt vedlikehold av kommunens eiendommer. Bystyret vil understreke nødvendigheten av bedre vedlikehold både av bygninger og veier.

Bystyret er bekymret over at mange av kommunens investeringer er uforståelig kostnadskrevenende. Stupetårn, opprusting av Dampskipsbrygga og ny flerbrukshall på Trosvik er noen få eksempler. Kommunen må arbeide for et redusert kostnadsnivå på utbyggingsprosjekter.

Situasjonen i Fredrikstad Energi forteller at Fredrikstad kommune må revidere sin eierrolle overfor sine datterselskaper. Kommunen må blant annet skjerpe kompetansekravet til styrerepresentanter.

Lino Lubiana (KrF) fremmet følgende forslag:

Saken sendes tilbake til rådmannen med bestilling om revidert budsjett og handlingsplan for 2020 – 2023 før valget i Bystyremøte 5. September.

Endringer i innstillingen:

Utgangspunktet er rådmannens forslag vedtatt i formannskapet. KrF ønsker å legge inn noen betraktninger og momenter:

Nytt forslag fra KrF:

Prinsipper:

- Bystyret ønsker å prioritere det nødvendige og velge bort de mindre viktige.
- Bystyret vil at kommunen i økende grad må utvikle samhandling med pårørende, det private og det sivile liv.
- Samarbeidet med nærkommunene utvikles videre
- Bystyret ønsker at kommunens struktur, stillinger stillingsfunksjoner og organisasjon gjennomgås slik at den blir mer målrettet mot nødvendige tjenester. Kommunen utvider stadig tjenesteaktivitetsområde og struktur og lite har en synliggjort omstilling eller avslutning.
- Eiendomsskatten skal ha en sosial profil og bortfall skal ikke svekke tjenestetilbudet i kommunen.

Konkrete prioriteringer

- Bystyret ønsker å utsette realisering av prosjektet Arena Fredrikstad ut handlingsperioden.
- Bystyret ønsker at penger fra Østfold Energi skal gå til å styrke driften sykehjemmene og hjemmesykepleien.
- Bystyret vi investeres i et nytt sykehjem i tillegg til de som nå foreligger og er planlagt der det finnes dagsentertilbud som utfyller behovet for ulike faser for avlastning av pårørende.
- Bystyret vi ha døgnbemannet bosenter «Holmen 2» bygges.
- Bystyret vil legge til kroner 1000 på Fritidskortet
- Byfergene vurderes og drøftes delvis lagt inn under Østfold Kollektivnett og finansiering.
- Holdning, tillits og ledelseskultur jobbes med videre slik at kontrollbehovet og rapport kan senkes noe.
- BPA må ha tilstrekkelig budsjett prioriteres som likestillingsverktøy og gjennomføre vedtak om kontrakt, anbud og tjenesteyter.

Trond Svandal (V) fremmet følgende forslag til nytt punkt 3

Venstre ønsker følgende presiseringer og korrigeringer til rådmannens notat:

- Byggingen av Arena Fredrikstad prioriteres ikke i perioden
 - Vi vil løfte arbeidet med psykisk helse, folks følelse av ensomhet og utenforskap
 - Kommunen må særlig prioritere tidlig innsats, skolehelsetjeneste og oppvekstsektoren generelt.
 - Styrking av den frivillige og kommunale kultursektoren
 - Fredrikstad må styrke sin kapasitet i store byutviklings- og samferdselsprosjektene i sentrum
 - Arbeidet med jobbskaping i Fredrikstad skal prioriteres høyt
-
- Arbeidet med jobbskaping i Fredrikstad skal prioriteres høyt
 - Det skal utarbeides en arkitekturpolitikk for Fredrikstad
 - Utviklingen av en kommune som samhandler tettere med innbyggerne må prioriteres

Votering:

Forslag fra Lino Lubiana (KrF) fikk 2 stemmer og ble ikke vedtatt.

Forslag fra Anita Vik (FrP) fikk 7 stemmer og ble ikke vedtatt.

Forslag fra Truls Velgaard (H) fikk 9 stemmer og ble ikke vedtatt.

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt

Forslag fra Trond Svandal (V) fikk 2 stemmer og ble ikke vedtatt.

Bystyrets vedtak 20.06.2019:

1. Utfordringsbilde og prioriteringer som beskrevet i saken legges til grunn for arbeidet med rådmannens forslag til Handlingsplan 2020-2023/Budsjett 2020.
2. Det settes av inntil 1 million kroner over fritt disposisjonsfond til kjøp av ekstern bistand i omstillingsarbeidet gjennom sommer og høst 2019.

Kort begrunnelse for eventuelt endret innstilling fra ordfører

Ingen endring.

Rådmannens kommentar

Ingen kommentar.

Rådmannens forslag til innstilling

1. Utfordringsbilde og prioriteringer som beskrevet i saken legges til grunn for arbeidet med rådmannens forslag til Handlingsplan 2020-2023/Budsjett 2020.
2. Det settes av inntil 1 million kroner over fritt disposisjonsfond til kjøp av ekstern bistand i omstillingsarbeidet gjennom sommer og høst 2019.

Sammendrag

Denne saken legger grunnlaget for høstens arbeid med rådmannens forslag til Handlingsplan 2020-2023/budsjett 2020. Rådmannen skisserer utfordringsbildet, endringer i rammeforutsetningene og vurderinger av prioriteringer, uten å gå i detalj. Det er et betydelig omstillingsbehov utover gjeldende handlingsplan allerede fra 2020, i flere ti-talls millioner kroners-klassen, avhengig av hva som innarbeides av nye prioriteringer og omfanget av utfordringer som følger med fra 2019.

Rådmannen anbefaler at det hentes inn noe ekstern bistand til støtte i dette krevende omstillingsarbeidet.

Vedlegg

Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Årsrapport 2018 (til behandling bystyret i juni 2019)
2. Handlingsplan 2019-2022/budsjett 2019
3. 1. tertialrapport/justert budsjett 2019 (til behandling i bystyret i juni 2019)

Saksopplysninger

Formannskapet har avklart at bystyret ikke skal vedta en formell *økonomiplan* i juni 2019. Dette med bakgrunn i ny kommunelov samt kompleksiteten i kommunens samlede utfordringsbilde. I stedet skal rådmannen legge fram en saksutredning som oppsummerer utfordringsbildet, økonomiske rammebetingelser og overordnede prioriteringer, som legges til grunn for høstens arbeid med rådmannens forslag til Handlingsplan 2020-2023/budsjett 2020.

Planprosessen og grunnleggende forutsetninger tar utgangspunkt i vedtatt Handlingsplan 2019-2022/budsjett 2019. Overordnede mål og strategier i henhold til økonomistyring, arbeidsgiverpolitikk og tjenesteproduksjon videreføres. Rådmannens forslag til nye prioriteringer og endringer kommenteres i saksopplysningene under.

Kommunen står overfor omfattende og komplekse utfordringer. Innbyggerne og samfunnet har økende tjenestebehov og økte forventninger til medbestemmelse, kvalitet og profesjonalitet. Samtidig forventes ikke kommunens inntekter å øke tilsvarende. I Fredrikstad har vi også betydelige levekårsutfordringer, og nødvendige ambisjoner om ny næringsutvikling og økt sysselsetting. Byutvikling og urbanisering skyter fart. Vi står foran det grønne skiftet, og en massiv utbygging av bolig, næring og infrastruktur.

For å møte dette utfordringsbildet, realisere visjonen om «Den lille verdensbyen», og oppfylle kommuneplanens mål om at det skal være godt å leve, skape og møte fremtiden i Fredrikstad, må kommunen fornye seg på mange plan. For å opprettholde tillit og utvikle løsninger som er sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftige, må vi digitalisere, innovere og omstille, i økt samspill med innbyggerne, samfunnet og næringslivet.

Den økonomiske utviklingen fra 2018 inn i 2019 var i stor grad en kjent rammebetingelse da budsjettet ble utarbeidet i høst og vedtatt i desember. De store driftsseksjonene – *helse og velferd* og *utdanning og oppvekst* – ble i betydelig grad kompensert for å få finansiert/dempet noen av de mest krevende forslagene til tiltak.

Alle seksjoner arbeider med omfattende kostnadsreducerende tiltak og forbedringsarbeid, i henhold til bystyrets forutsetninger for planperioden, hovedsakelig basert på den økonomianalysen og tiltaksutviklingen som fant sted våren 2018.

Gjeldende handlingsplan forutsetter driftsmessig balanse i 2019. Avvik fra dette øker omstillingsbehovet i planperioden. Det er lite reserver innen seksjonene til å kunne dekke

etterspørsel etter tjenester utover budsjettforutsetningene, uten omprioriteringer og tiltak for omstilling og innsparing.

Helse og velferd ble styrket i 2019 med en engangsbevilgning på 20 millioner kroner til omstillingstiltak. Denne bevilgningen bortfaller i 2020, hvilket innebærer betydelige utfordringer sett opp mot den for høye tjenesteproduksjonen som seksjonen har i 2019, i forhold til årets budsjett.

Demografiutviklingen er krevende. Dette gir et kontinuerlig løpende omstillingsbehov som øker risikoen for økonomisk ubalanse, spesielt innen de to store driftsseksjonene, og utfordrer kommunens evne til planmessig langsiktighet.

Rådmannen viser til utfordringene slik de presenteres i *årsrapport 2018*. Et negativt brutto driftsresultat (løpende driftsinntekter minus løpende driftsutgifter) vil over tid undergrave kommunens finansieringsevne for å dekke behovene.

Ambisjonene for utviklingen av Fredrikstad kommune og Fredrikstadsamfunnet er, og skal være, store. Kommuneplanen viser retningen for *den lille verdensbyen*, og er en grunnleggende premiss for prioriteringene i kommende planperiode. Handlingsplan 2020-2023/budsjett 2020 blir handlingsdelen av kommuneplanen, i henhold til kommunelovens bestemmelser.

Kommunen står foran store endringer når det gjelder infrastruktur og jernbane, utvikling og transformasjon av byen. Kommunen har i dag ikke tilstrekkelig plankapasitet, og mangler på enkelte områder nødvendig kompetanse for kunne sitte i førersetet og bidra inn i svært viktige prosesser i utvikling av framtidens Fredrikstad. Framdrift, innhold og økonomi i mange av de store utviklings- og transformasjonsområdene avhenger av at det inngås utbyggingsavtaler mellom partene, og kommunen trenger nå å bygge opp et team med riktig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet som kan ivareta dette.

I tillegg til å følge de store prosessene knyttet til byutviklingsområder, InterCity og Bypakke Nedre Glomma, må kommunen på en effektiv måte ta ansvar for egne planer og utredninger, som skal sikre kommunens behov og prioriteringer. Det er også behov for å sette av betydelige kommunale investeringsmidler som skal ivareta kommunens interesser og andel av offentlig infrastruktur i byutviklingsprosjekter. Kommunen, som myndighet, trenger økt kapasitet for å tilby en mer effektiv håndtering av en stadig økende mengde reguleringssaker og byggesaker.

I planperioden er det også nødvendig å få finansiert de økte driftsutgiftene som følger av blant annet vertskommunerollen for Østfoldteateret og planlagte anleggsløft innen kultur og idrett.

Verdibevarende vedlikehold av kommunens eiendeler – veier, bygg og parker – har ikke vært tilstrekkelig prioritert de siste årene. Det har ikke vært økonomisk handlingsrom for å kunne redusere vedlikeholdsetterslepet, noe som fortsatt vil være en utfordring. Forbedrings- og innovasjonsarbeidet innen tekniske tjenester må videreføres for å holde rammene, men også for å gi mulighet for omprioriteringer.

Samtidig er det et økende behov/etterspørsel etter bistand fra sentrale stabs- og støttetjenester, innen innovasjon og tjenesteutvikling, digitalisering, anskaffelser, økonomisk analyse og styring, HR og generell omstilling.

Det lånefinansierte investeringsvolumet er relativt betydelig og vil være økende i planperioden. Samtidig vil vi møte et rentenivå som vil legge seg på et høyere nivå enn det vi har sett det siste tiåret. Investeringsvolumet er stort mot slutten av planperioden, med blant annet Arena Fredrikstad og fornyelse og utbygging innen skole og helse.

Kommunens egenkapitalevne er negativ, ved at det brukes mer av fond enn det det vi planmessig klarer å spare gjennom løpende drift. Det vises til nærmere omtale i vedtatt handlingsplan, men også forslag til bruk av fritt disposisjonsfond i 1. tertialrapport/justert budsjett 2019.

Utfordringsbildet og nødvendige prioriteringer må løses innenfor en realistisk inntektsramme, med utgangspunkt i langsiktig økonomisk planlegging for en sunn økonomi. Fjorårets økonomianalyse med oppfølgende tiltak er et godt utgangspunkt for arbeidet. Utviklingen i 2018 og så langt i 2019, samt kommuneproposisjonen for 2020, viser imidlertid at omstillingsbehovet øker ut over forutsetningene i vedtatt handlingsplan.

Bystyret har lagt til grunn følgende målsetting for økonomistyringen:

Fredrikstad kommune skal ha en økonomisk handlefrihet som gjør det mulig med planmessig styring av tjenestetilbudet kombinert med økt egenkapitalevne og redusert gjeldsbelastning.

- Handlingsplanen legges fram med et positivt netto driftsresultat hvert år, med avsetning til fond og egenkapitalfinansiering av investeringer.
- Det settes fokus på investeringsvolum og finansiering i henhold til utviklingen i kapitalkostnader og frie inntekter. Dette innebærer en bevisst og planmessig holdning til disponering av framtidige frie inntekter i forhold til økte renter og avdrag.
- Det gjennomføres en kritisk vurdering/dokumentasjon av alle investeringsbehov/-forslag, med minimum følgende analyser/vurderinger før investeringen prioriteres og innarbeides som usikkert anslag i henhold til prosedyre:
 - kost/nytte
 - behov for investeringen, blant annet med hensyn på demografi, levekår og kommuneplansatsinger/prioriteringer
 - anvisning/dekning av driftskostnader (inkludert forvaltning, drift og vedlikehold)
 - framtidig risiko i forhold til investeringens påvirkning på kommunens driftsbalanse
 - om formålet kan løses på annen måte
 - om formålet bør finansieres over investeringsbudsjettet
 - om formålet er en naturlig kommunal oppgave
- Investeringsbeslutninger gjennomføres i henhold til reglement for planlegging og gjennomføring av investeringer.
- Nye investeringsbehov utover gjeldende handlingsplan dekkes primært med omprioriteringer.
- Teknologiinvesteringer finansieres primært med egenkapital (overføring fra driftsbudsjettet).
- Investeringer som gir effektiviseringsgevinster i den løpende driften prioriteres.
- Økt salg av kommunens realkapital inkludert bygg og grunneiendom for å styrke egenkapitalevnen.
- Budsjettet og handlingsplanen bygger på en realistisk vurdering av inntekter og utgifter.
- Økt prioritering av vedlikehold av kommunens realkapital.

Endringer i forutsetningene i forhold til vedtatt handlingsplan

Driftsbudsjettet

De forskjellige postene som omtales nedenfor vurderes på nytt i budsjettprosessen til høsten. Dette er eksterne rammebetingelser og finansposter/utbytte:

- Frie inntekter (skatt og rammetilskudd – statsbudsjett i oktober)
- Finansposter – nytt rentesyn/markedsvurdering og status for låneopptak og framdriften på årets investeringer.
- Renter/avdrag på selvfinansierende gjeld (spesielt med hensyn på framdrift vann og avløpsinvesteringer).

- Pensjon – nye prognoser fra pensjonsleverandørene – KLP og SPK i tillegg til utviklingen i 2019. Nye pensjonsregler trer i kraft fra 2020.
- Utviklingen i Fredrikstad Energi AS, Østfold Energi AS og FREVAR KF. I tillegg har vi nå Fredrikstad kommune eiendomsutvikling AS. Kommunen må forvente utbytte fra dette selskapet i slutten av perioden.

Nå på vårparten er det to sentrale dokumenter som rådmannen legger til grunn for vurderinger, prioriteringer og utfordringer:

- I *kommuneproposisjonen 2020* gir regjeringen signaler om veksten i frie inntekter og eventuelle andre endringer for 2020. Det viktigste styringssignalet i dokumentet kan oppsummeres med at veksten i de frie inntektene (skatt og rammetilskudd) reelt vil øke med 1-2 milliarder kroner – en prosentuell vekst på mellom 0,3 prosent og 0,5 prosent. Dette er regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2019.
- *Revidert nasjonalbudsjett* gir en status og vurdering når det gjelder 2019.

Kort om revidert nasjonalbudsjett:

- Skatteinntektene i 2018 ble 2,3 milliarder kroner høyere enn lagt til grunn i statsbudsjettet for 2019. En gjennomgang av skattegrunnlaget viser at dette spesielt er knyttet til restinnbetalinger av formuesskatter og aksjegevinster. Disse ekstra skatteinntektene er bare i noen grad videreført i inntektsanslagene for 2019.
- Som følge av god skatteinngang hittil i år er anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2019 oppjustert med om lag 1,5 milliarder kroner. Cirka 1,35 milliarder kommer fra kommunene.
- Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2019 er oppjustert fra 2,8 prosent til 3,0 prosent, som følge av høyere anslått prisvekst enn i statsbudsjettet. Isolert sett innebærer dette at realinntektsveksten til kommunene reduseres med 1 milliard kroner.

Kommuneproposisjonen representerer en utfordring for Fredrikstad kommune. I den vedtatte handlingsplanen er det forutsatt en realvekst på omtrent 1 prosent (utover lønns- og prisvekst), mens det høyeste anslaget i kommuneproposisjonen er 0,5 prosent. Sistnevnte tar utgangspunkt i det oppjusterte skatteanslaget, slik det er anslått i revidert nasjonalbudsjett.

Etter fire måneder viser skatteinntektene en merinntekt på drøye 16 millioner kroner. Ut fra et forsiktighetsprinsipp, legger rådmannen til grunn en merinntekt på 10 millioner kroner i 2019, som videreføres inn i beregningsgrunnlaget for 2020. I tillegg kommer realveksten på 0,5 prosent som videreføres i planperioden. Dette innebærer mer enn en halvering av inntektene i forhold til vedtatt handlingsplan.

Fra 2021 blir maks lovlig promillesats for eiendomsskatt begrenset til 4,0 promille (bolig og fritidseiendommer). Gjeldende promillesats er 4,25, med marginal økning i planperioden for å opprettholde realverdien av inntektene fra bolig- og fritidseiendommer. For å opprettholde inntektsnivået med en lavere promillesats, er det nødvendig med årlig kontortaksering med en økning på 10 prosent. Justering av bunnfradraget benyttes for å tilpasse inntektene til nivået i gjeldende handlingsplan. Rådmannen legger ikke opp til økt eiendomsskatt fra 2020.

Som følge av økt premieavvik (pensjonsgjeld) i 2018, må det dekkes inn ytterligere 8 millioner kroner, utover forutsetningene i handlingsplanen. Det økte premieavviket er inntektsført i regnskapet for 2018 og burde vært satt av på fond for å finansiere nedbetalingen av premieavviket. Bystyret har ikke funnet økonomisk handlingsrom for dette.

Refinansieringer og oppdatert rentesyn medfører noe innsparinger i slutten av perioden.

De årlige utbytteinntektene er avhengige av utviklingen og utbyttekapasiteten i de aktuelle selskapene. Dette blir opptjent året før generalforsamlingen vedtar et eventuelt utbytte

basert på styrets innstilling. Dette innebærer at budsjettposten for 2020 er basert på resultatene for regnskapsåret 2019, og dermed omfattet av betydelig usikkerhet.

Utviklingen av kommunens eierrolle i Fredrikstad Energi AS er en egen prosess som sluttføres i løpet av høsten 2019. I prosessen drøftes utvikling av eierrollen inkludert utbyttepolitikk, og om kommunen selv skal forvalte kapitalen. Når dette skrives, er det mulig at kommunene i Østfold får overtatt halvparten av aksjeporteføljen som Østfold fylkeskommune eier i Østfold Energi AS. Dette, og det nyetablerte Fredrikstad kommune eiendomsutvikling AS, innebærer økte utbytteforventninger.

Når det gjelder overføringsinntekten fra FREVAR KF, blir det en avveining mellom foretakets behov for egenkapital for å møte fremtiden og kommunens behov for inntekter. Rådmannen foreslår foreløpig at budsjettposten reduseres med 5 millioner kroner fra 2021.

I handlingsplanen er det innarbeidet en gevinstrealisering på 15 millioner kroner, som skal oppnås gjennom nye rammeavtaler og tettere oppfølging på anskaffelsesområdet, og reduksjoner i aktuelle driftsrammer (seksjoner). Måltallet skal hentes ut gjennom anskaffelsesarbeidet og fordeles målrettet ut på de enkelte seksjonene. Dette er ett eksempel på arbeid med gevinstrealisering som forutsetter ledelsesfokus og helhetsfokus på tvers i organisasjonen. Dette er tenkt videreført, men foreløpig ikke fordelt mellom tjenesteområdene.

Investeringsbudsjettet

I utgangspunktet videreføres den vedtatte investeringsplanen fra gjeldende handlingsplan. Det tas hensyn til rebudsjetteringer (1. tertialrapport/justert budsjett 2019) og eventuelle egne investeringssaker.

Nye investerings- og finansieringsbehov må vurderes med hensyn til driftskostnader (tjenester i og drift av bygg), kost/nytte og handlingsrom/omstillingsbehov i driftsbudsjettet som følge av økte kapitalkostnader. Rådmannen viser forøvrig til prinsippene for økonomistyringen.

I tidligere års handlingsplaner er det innarbeidet kostnadsanslag for anlegg under «overskriften» *usikre anslag*. Dette betyr at anleggene skal kvalitetssikres med hensyn til økonomi og behov/innhold før konkrete investeringsbevilgninger vedtas.

Nye prioriteringer

Som tidligere kommentert, videreføres hovedlinjene i vedtatt handlingsplan/budsjett. Arbeidet med handlingsplanen er en dynamisk prosess, hvor det er nødvendig med nye prioriteringer og omprioriteringer innenfor reduserte inntektsrammer. Nye prioriterte tiltak medfører omstilling/nedprioriteringer innen tjenesteområdene.

Rådmannen har innledningsvis pekt på behovet for økt plankapasitet, for at kommunen kan ta sin nødvendige og profesjonelle rolle i de store endrings- og utviklingsprosessene som kommunen står foran, spesielt knyttet til arbeidet med reguleringsplaner, utbyggingsavtaler, infrastruktur og transformasjon. Dette må prioriteres i handlingsplanen.

I egen sak til bystyret innstiller ordfører på at Fredrikstad kommune skal ta vertskommune-rollen for nytt Østfoldteateret AS (foreløpig navn). Dette innebærer at kommunens økonomiske forpliktelser øker, og må innarbeides i planperioden med (netto) 5,1 millioner kroner i 2020, økende til 6,4 millioner kroner i 2023.

I henhold til planlagt framdrift vil Arena Fredrikstad være klar til bruk i 2023, samtidig med eventuelle fylkeskommunale idrettshaller. Dette blir en ny økonomisk forpliktelse fra 2023. Kostnadsbildet rundt ridesenteret på Bekkevold er heller ikke avklart. Eventuell bruk av Østfoldhallen er en egen prioriteringssak i forhold til økonomi og behov.

Investeringsvolumet er stort og behovene mange. Tidligfasevurderinger, behovsvurderinger og kvalitetssikring av finansieringsbehov er viktige oppgaver som bør finansieres over driftsbudsjettet og ikke med lånefinansierte investeringsmidler.

Både vedtatt handlingsplan, utfordringsbilde og ovennevnte prioriteringer viser tydelig at kommunen står foran krevende omstillinger av betydelig omfang i årene som kommer. Det er nødvendig å skape handlingsrom til å kunne gjennomføre dette på en planmessig og god måte.

På investeringssiden bør det nevnes at det jobbes med behovsanalyse og alternativvurderinger knyttet til brannstasjonen og til en eventuell utbedring av Stordammen, som sannsynligvis ikke kan dekkes av selvkostmidler.

Rådmannen må forøvrig følge opp de forskjellige sakene med økonomiske konsekvenser som bystyret har vedtatt. I denne saken går ikke rådmannen inn på ytterligere konkrete prioriteringsbehov.

Økonomiske konsekvenser

Det vises til saksopplysningene.

Konsekvenser levekår/folkehelse

Vurderes nærmere i kommende planprosess.

Ansattes medbestemmelse

Tillitsvalgte er orientert om at kommunen står overfor betydelige utfordringer i årene som kommer. Det planlegges drøfting av saken i forkant av bystyremøtet 20. juni, og mer omfattende medvirkning i forbindelse med høstens budsjettarbeid.

Vurdering

Oppsummert innebærer nye behov og prioriteringer, budsjettmessige driftsutfordringer fra 2019 og inntektsbortfall (frie inntekter) et behov for finansiering og omstilling i kommende handlingsplanperiode for relativt betydelige summer, ut over gjeldende handlingsplan.

Vedtatte og påbegynte omstillings- og effektiviseringstiltak må videreføres og forsterkes, med sikte på å oppnå en balanse mellom finansieringsbehov og finansieringsevne som gir kommunen et bærekraftig fundament for framtiden.

Rådmannen holder trykket oppe i inneværende år for å redusere utgiftsnivået så mye som mulig. De forskjellige politiske utvalgene har ansvaret for å følge bystyrets rammer, og gjennomføre nødvendige tiltak for å dempe «farten» inn i 2020.

Som nevnt, må arbeidet med kostnadsreduksjonsprogram og forbedringsarbeid videreføres og forsterkes/endres for å møte utfordringene og prioriteringsbehovene. Kommunen har gode interne krefter innen de forskjellige tjenestekområdene, i tillegg til solide sentrale ressurser innen økonomi, HR og innovasjon/digitalisering. Rådmannen ser likevel behov for å innhente noe ekstern bistand for å supplere de interne ressursene i dette krevende analyse-, utviklings- og omstillingsarbeidet, og anbefaler at det settes av inntil 1 million kroner til dette.