

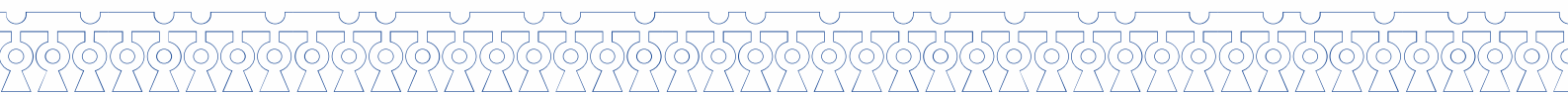


ULLENSAKER
KOMMUNE



PERSPEKTIVMELDING

2020- 2039



FORORD

Ullensaker kommune la i fjor frem sin første perspektivmelding for å synliggjøre utfordringer og muligheter med utgangspunkt i fremtidig demografisk vekst, behov for tjenester og forventede kostnader og inntekter.

Årets perspektivmelding bygger på den som ble lagt frem i fjor, men med oppdaterte tall. Hovedkonklusjonen i meldingen er i år som i fjor at Ullensaker kommune går fremtiden i møte med større kostnader enn inntekter. Det er derfor nødvendig å gjøre grep knyttet opp imot tjenesteproduksjon og finansielle forhold for å sikre økonomisk bærekraft i perioden som kommer.

I april i år ferdigstilte Ullensaker kommune et omfattende arbeid for å se på mulighetsrommet for endringer av tjenesteproduksjon. Med bistand fra konsulentfirmaet Agenda Kaupang synliggjorde administrasjonen mulige områder som kan endres og effektiviseres for å sikre stø kurs fremover. Dette dokumentet sammen med perspektivmeldingen vil være et viktig grunnlag for kommende års budsjetter og økonomiplan.

I juni dette år vil også kommuneplanen legges ut på høring. Denne planen tar innover seg hovedutfordringene synliggjort i perspektivmeldingen og bidrar til å skape en helhet i kommunens planlegging og satsingsområder. Det er et håp om og tro på at denne planen skaper et godt engasjement i befolkningen og bidrar til å legge overordnede og omforente føringer for videre utvikling av kommunen.

Ullensaker kommune står ovenfor en spennende tid i årene som kommer. Det å velge de riktige grepene for å utvikle kommunen i tråd med sentrale føringer, økonomiske rammebetingelser og innbyggernes forventninger er særdeles viktig, men også krevende.

Rådmannen er av den oppfatning at perspektivmeldingen sammen med øvrig planverk legger grunnlaget for å kunne gjøre kloke valg for fremtidens Ullsokninger. Rådmannen vil derfor ønske det politiske nivået lykke til med bruk av perspektivmeldingen inn mot viktige politiske diskusjoner, avveininger og beslutninger.

Ullensaker, 11. juni 2019

Rune Hallingstad
Rådmann

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG.....	6
2	PERSPEKTIVMELDINGENS PLASSERING I PLAN- OG ØKONOMISYSTEMET.....	7
3	MÅL, STRATEGIER OG RAMMEBETINGELSER.....	8
3.1	Visjoner og mål	8
3.2	Strategiske prioriteringer	8
3.3	Kommuneplanens handlingsdel.....	10
3.4	Rammebetingelser – Ny kommunelov	10
3.5	Revidert statsbudsjett 2019 og kommuneopplegget for 2020	11
3.6	Bærekraftig økonomi	11
4	ØKONOMISK STATUS	14
4.1	Historisk utvikling i utgifter og inntekter	14
4.2	Brutto inntekter og utgifter pr innbygger	14
4.3	Kommunens finansielle stilling.....	15
4.4	Netto driftsresultat.....	16
4.5	Disposisjonsfond.....	17
4.6	Status pr mai 2019.....	18
5	BEFOLKNINGEN	19
5.1	Historisk utvikling og befolkningssammensetning	19
5.2	Befolkningssammensetning – demografiske utfordringer	20
5.3	Befolkningsframskriving	22

6	<i>Nåværende kapasitet og framskrivning av teknisk og sosial infrastruktur.....</i>	25
6.1	Eiendomsmassen	25
6.2	Pleie og omsorg	26
6.3	Skole	29
6.4	Barnehage.....	31
6.5	Det kommunale vegnettet	31
6.6	Det kommunale vann- og avløpsnettet	32
6.7	Rådhuset	33
6.8	Kulturhuset og andre kulturanlegg.....	33
6.9	Idrettsanlegg og nærmiljøanlegg	34
6.10	Kommunale boliger.....	35
6.11	Oppsummering.....	37
7	<i>FRAMSKRIVING ØKONOMI – DRIFT OG INVESTERING.....</i>	39
7.1	Investeringsanalyse	39
7.2	Driftsanalyse.....	40
8	<i>UTFORDRINGER OG PREMISSE FOR VEIEN VIDERE</i>	45
8.1	Utfordringsbildet	45
8.2	Løsninger for bærekraftig økonomi	46

1 SAMMENDRAG

Hensikten med dette dokumentet er å skape et godt diskusjonsgrunnlag for økonomiplanarbeidet og den årlige budsjettprosessen.

Hovedkonklusjonen i perspektivmeldingen er at vi bruker for mye penger til å kunne ivareta en bærekraftig økonomisk utvikling. Vi har en kraftig befolkningsvekst som ikke kompenseres tilstrekkelig for i kommunens frie inntekter. Dette innebærer at vi som kommune må tenke nytt om tjenesteproduksjonen, og om forvaltningen av den sosiale og tekniske infrastrukturen. Strukturelle grep må tas for å sikre tilstrekkelig handlingsrom.

Utredningen tar utgangspunkt i gjeldende planverk og økonomisk status pr i dag. Befolkningsutviklingen er framskrevet de neste 20 årene, både i antall innbyggere og sammensetning av befolkningen. Framskrivningen er gjort for kommunen totalt. Det er behov for prognoser som bedre tar for seg de ulike kretsenes utvikling. Det arbeides med befolkningsprognoser på krets nivå, og disse vil bli lagt fram til høsten 2019.

Med dette som utgangspunkt er kommunens inntektsnivå og kostnadsnivå (demografikostnader) fremskrevet i perioden 2020-2039. **Merk at alle beregninger er gjort under den forutsetning at dagens tjenestenivå videreføres uendret i hele perioden, dvs demografikostnadene pr person holdes konstant i perioden, og det er kommunens eget historiske kostnadsnivå som er lagt til grunn.**

Med utgangspunkt i befolkningsveksten framover er det gjort vurderinger på overordnet nivå på kommunens kapasitet innenfor det enkelte fagområde, og vurdert hvilke behov for nye investeringer befolkningsveksten gir. Dette er en grov framskrivning av investeringsbehovet og er således ikke noen fasit for framtidige behov.

Investeringenes effekt på kommunens finanskostnader er deretter beregnet, og det er hensyntatt at ny kommunelov vil øke kommunens årlige finanskostnader grunnet nye avdragsregler. Totalt innebærer dette at finanskostnadenes andel av kommunens totale kostnader vil øke i perioden.

Det økonomiske resultatet av ovenstående beregninger gir at vi i hele perioden vil ha en kostnadsside som er vesentlig høyere enn inntektssiden, dersom en ikke gjør betydelige endringer raskt. Dette skyldes blant annet at driften har vært så høy at det har vært nødvendig å bruke av disposisjonsfondet for å finansiere drift og at der har vært en vesentlig økning i finanskostnadene som følge av lånefinansierte investeringer.

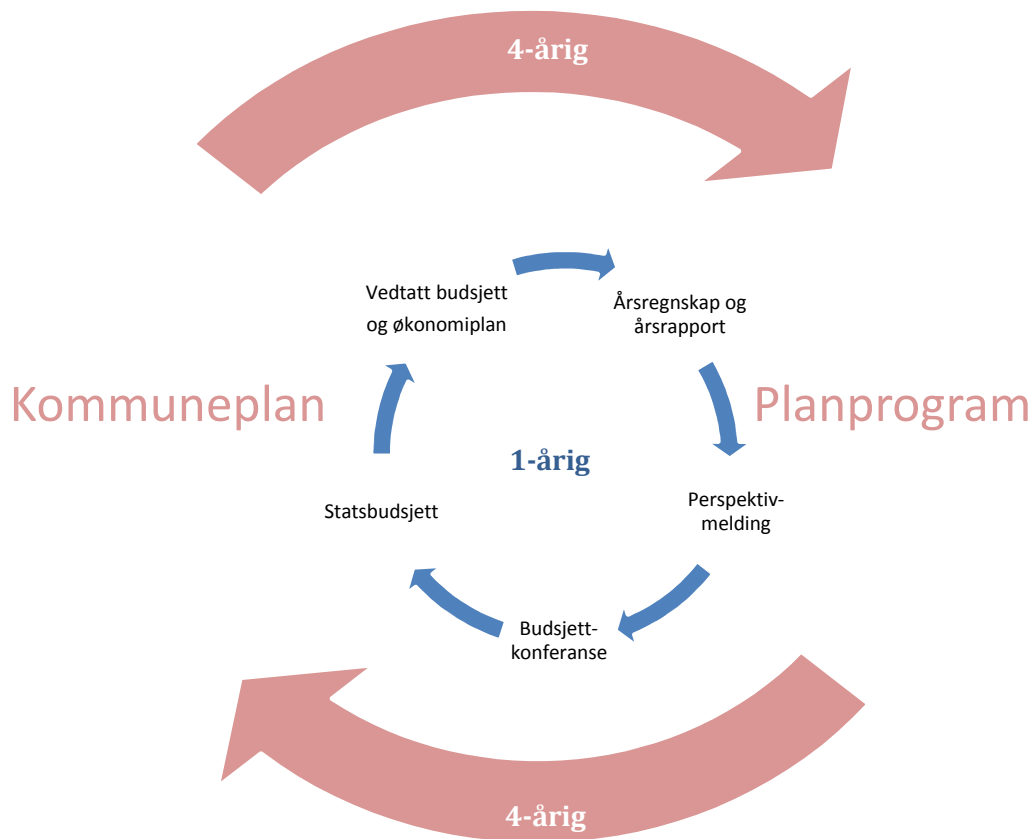
Dersom det ikke gjøres grep for å endre den økonomiske utviklingen vil disponible fond bli brukt opp innen få år, og det er sannsynlig at kommunen vil bli registrert på ROBEK-listen. I kap 3.4, 3.5 og 7.2 er det nærmere omtalt når en kommune blir registrert på ROBEK, og hva det innebærer for kommunen. For å snu denne utviklingen må kommunen enten redusere kostnadene og/eller øke inntektene. I rapporten som er utarbeidet etter prosessen hvor Agenda Kaupang har bistått kommunen, presenteres hvilket handlingsrom kommunen står overfor i denne nødvendige omstillingen. Rådmannen peker også der på nødvendigheten av strukturelle endringer. Når det er avklart politisk hvilke tiltak som skal gjennomføres, vil det danne et godt grunnlag for langsiktig planlegging i neste års perspektivmelding.

For å kunne styre økonomien i riktig retning, diskuteres det i meldingen ulike økonomiske nøkkeltall og handlingsregler som vil måtte overholdes dersom en skal unngå å miste selvråderetten på økonomien. Slike regler ble vedtatt i forbindelse med budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022. Handlingsreglene som er vedtatt er nivå på disposisjonsfond, egenfinansiering av investeringer og gjeldsgrad. I tillegg er nøkkeltall på likviditetsgrad og arbeidskapital også viktige indikatorer å følge, for å sikre at kommunen til enhver tid kan oppfylle sine forpliktelser.

2 PERSPEKTIVMELDINGENS Plassering i PLAN- OG ØKONOMISYSTEMET

Hensikten med perspektivmeldingen er å skape et godt diskusjonsgrunnlag for økonomiplanarbeidet og den årlige budsjettprosessen. For å få dette til ønsker rådmannen å peke på noen forutsetninger som ligger til grunn for økonomiplanarbeidet i form av allerede vedtatte mål og strategier, og i forhold til behov og muligheter for fremtiden.

Perspektivmeldingen blir dermed et bindeledd mellom den langsiktige kommuneplanen og de årlige prosessene med rullering av handlingsdelen i kommuneplanen og utarbeidelse av budsjett- og økonomiplaner. Sammenhengene mellom kommuneplanen og budsjettprosessen kan beskrives slik:



3 MÅL, STRATEGIER OG RAMMEBETINGELSER

Perspektivmeldingen er et viktig strategisk dokument. Meldingen er et grunnlag for budsjett og økonomiplanprosessen, men er også et viktig underlag for all annen planlegging. Med perspektivmeldingen ønsker vi å avklare økonomisk status og drøfte framtidig handlingsrom i lys av viktige rammevilkår som følge av befolkningsutvikling, overføringer, kapasitetsutfordringer, framtidige behov og finansielle betingelser m.v. Slik sett er konklusjonene i perspektivmeldingen viktige forutsetninger for alle framtidige strategiske beslutninger i Ullensaker kommune.

3.1 Visjoner og mål

Rullering av kommuneplanen er i slutfasen, og intensjonen er at formannskapet skal kunngjøre høring før sommerferien. Ny kommuneplan legger opp til en restriktiv arealstrategi siden det allerede er avsatt tilstrekkelige arealer til bolig og næringsutvikling i eksisterende plan. I Samfunnsdelen legger rådmannen opp til en forenkling av planen der satsingsområdene tydeliggjøres.

I gjeldende kommuneplan er visjonen:

Vekstkommunen – tilgjengelig, attraktiv og handlekraftig!

Visjonen i sin helhet peker i retning av vekst, er utadrettet og i mindre grad rettet mot Ullensakers innbyggere. Rådmannen har, i dialog med innbyggere og politikere, sett behovet for at ny visjon i større grad bør omhandle kommunens innbyggere – og ta opp i seg de muligheter og utfordringer som kommunen og dens innbyggere og virksomheter står overfor.

En visjon bør forene og engasjere mot en fremtidstilstand. Men den bør også være forankret i felles oppfatninger slik at den blir oppfattet så realistisk og mulig. I arbeidet med å utlede ny visjon har det blitt fremhevet at Ullensaker er vekstkommunen, at vi får ting til skje, at vi er effektive, at vi tiltrekker oss nye virksomheter og innbyggere, at frivillig sektor er på offensiven, at vi har gode skoler og gode oppvekstvilkår, at kulturtilbudet er bra osv. Det er «nybyggerlandet» som stikker seg frem i folks oppfatninger. Veksten har gitt oss noen utfordringer, men rådmannen, politikerne og innbyggerne ønsker å vende blikket mot mulighetene.

Med ny visjon ønsker vi å innlemme positive assosiasjoner til «nybyggerlandet», men vi ønsker også å tydeliggjøre mulighetene for innbyggerne. Dette er bakgrunnen for kommunens nye visjon:

Mulighetslandet.

3.2 Strategiske prioriteringer

Med ny kommuneplan trekkes det opp 3 framtidige satsingsområder der hvert satsingsområde understøttes av 3 strategier. Disse er:

- **Fremtidsrettede tjenester.**

Målsetting: *Sammen skaper vi bærekraftige tjenester gjennom varme menneskemøter og smart bruk av teknologi.*

Vi må tenke nytt om hvordan vi skal tilby tjenester og hvordan vi skal benytte ressursene i fremtiden. Med utgangspunkt i mulighetene som oppstår ved bruk av ny teknologi og nye samhandlingsformer, vil kommunen bl.a i samarbeid med frivilligheten utvikle tjenester som til enhver tid er best mulig tilpasset brukernes behov. For å få dette til har rådmannen utarbeidet en overordnet strategi for tjenesteinnovasjon operasjonalsert i følgende delstrategier:

- Innbygger som ressurs. Sammen med innbyggere og aktører skal vi samhandle om tjenester som gir god kvalitet og som er tilgjengelige når brukeren har behov for dem.
 - Lærende organisasjon. Ledere og ansatte i Ullensaker kommune har en offensiv og søkende innstilling til ny kunnskap, riktig kompetanse og nødvendige verktøy for å utvikle gode og tidsriktige tjenester.
 - Mennesker og teknologi. Handler om eksperimentering og implementering av ny teknologi for utvikling av nye tjenester og forretningsmodeller.
- **Attraktive by og tettsteder.**

Målsetting: *Ullensaker skal være et godt sted å bo og leve. Kommunen skal utvikles med kvaliteter som er attraktive for dagens og fremtidens innbyggere.*

Nye utbyggingsprosjekter skal bidra til en kompakt og mangfoldig utvikling der stedets positive særpreget ivaretas eller forsterkes. Ved bruk av en kunnskapsbasert tilnærming skal det utvikles trygge og godt integrerte by – og tettsteder som stimulerer til fysisk og kulturell aktivitet, og som bidrar til en aktiv og helsefremmende livsstil der alle innbyggerne gis mulighet til å være aktive samfunnsdeltakere. Delstrategier:

- Tilrettelegge for gode og trygge nabolag. Gi tydelige rammer for en bærekraftig arealdisponering og god utforming som sikrer kvalitet i bebygde omgivelser og sikre tilgang til lek, rekreasjon og et aktivt liv for alle.
 - Skape sterke og inkluderende lokalsamfunn, styrke og tilrettelegge for nye samarbeidsformer med frivillige organisasjoner og lokale institusjoner som bidrar til inkludering og engasjement.
 - Drive en helhetlig og langsiktig byutvikling. Vi skal jobbe for økt byliv på Jessheim ved oppfølging av kommunens langsiktige strategier for byutvikling.
- **Næringsutvikling.**

Målsetting: *Ullensaker skal ha et konkurransedyktig næringsliv og et mer variert Arbeidsmarked.*

Næringslivet i Ullensaker er i rask utvikling, og antallet arbeidsplasser i Ullensaker har mer enn doblet seg over den siste 20-årsperioden. Vi har nå ca. 28.000 arbeidsplasser i kommunen. Likevel ligger Ullensaker under landsgjennomsnittet når det gjelder kompetansebaserte arbeidsplasser som krever høyere utdanning. To viktige grunner til dette er en forholdsvis ensidig næringsstruktur konsentrert rundt lager/logistikk og hotell/konferanse og servering, samt få arbeidsplasser i offentlig sektor. Delstrategier:

- Tettere samarbeid med næringslivet. Vi skal være pådriver for å skape arenaer for samarbeid på tvers av offentlig og privat næringsliv, og understøtte initiativ for økt samarbeid og utvikling ved å ha en positiv holdning til gründere, næringsdrivende og private investorer.
- Styrke arbeids- og utdanningstilbudet. Gjennom målrettet og planmessig arbeid ønsker vi å bidra til konkrete etableringer av høyere utdanningsinstitusjoner, og kompetanseintensive arbeidsplasser.
- Styrke næringslivet i Gardermoregionen. Styrke Gardermoen næringspark og Jessheim by som regional motor og kraftsenter for hele regionen og tilgrensede områder. Sammen med privat næringsliv skal vi ta initiativ til å lage en omforent strategi som bidrar til å skape varierte arbeidsplasser for regionen.

3.3 Kommuneplanens handlingsdel

Det skal være en tydelig rød tråd fra visjonen for Ullensaker kommune, via mål og strategier til handlingsdelen. Rådmannen forsøker å sikre i kommuneplanens handlingsdel med en instruks om at prioriteringer av tiltak i den årlige budsjettprosessen etter beste evne skal forankres i kommuneplanens satsingsområder og strategier. For å illustrere hvordan dette kan gjøres følger det et vedlegg med handlingsdelen som viser et eksempel på hvordan rådmannen og kommunaldirektørområdene kan forankre sine årlige budsjettprioriteringer i kommuneplanens strategier. Kommuneplanens handlingsdel rulleres på denne måten årlig som følge av den årlige budsjettprosessen.

I tillegg til kravet om sammenheng mellom overordnede strategier og budsjettmessige prioriteringer, stilles det også krav om økonomisk ansvarlighet. Som følge av dette er kommunens økonomiske handlingsregler løftet inn i kommuneplanens handlingsdel. Handlingsreglene skal ligge til grunn for kommunens økonomiske prioriteringer, disse er nærmere omtalt i kap 3.6.

3.4 Rammebetingelser – Ny kommunelov

Ny kommunelov ble vedtatt i juni 2018 og økonomibestemmelsene i loven vil bli gjeldende fra budsjettåret 2020. De foreslåtte nye økonomibestemmelsene kommenteres i det følgende.

Kommunestyret skal fortsatt ha ansvar for å styre og ha kontroll med økonomien. Innenfor de økonomiske og rettslige rammene har kommunestyret frihet til å prioritere. Kommunen skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handlingsevnen blir ivaretatt over tid. Kommunestyret skal utarbeide finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Måltallene må være langsiktige og de skal være oppnåelige.

Økonomiplanen skal forankres i kommuneplanen og skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen skal balanseres, være fullstendig og være realistisk. Dette innebærer at økonomiplanen skal vise inndekking av alle kostnader det enkelte år og skal ikke vise et merforbruk. Dersom budsjett eller økonomiplan vedtas med merforbruk vil kommunen bli registrert i Register for betinget kontroll (ROBEK). Dette gjelder også dersom regnskapet, budsjettet eller økonomiplanen viser inndekking av et merforbruk over mer enn to år. Kommuner som er registrert i ROBEK er under statlig administrasjon. Alle vedtak om opptak av lån og finansiell leasing samt inngåelse av leie av bygg og anlegg må godkjennes av fylkesmannen. Fylkesmannen skal også lovlighetskontrollere kommunestyrets budsjettvedtak.

Årsregnskapet skal ikke avlegges med verken et mer- eller mindreforbruk. Dersom driftsregnskapet avsluttes med et merforbruk, skal dette dekkes inn ved bruk av disposisjonsfond før endelig avslutning. Ved mindreforbruk skal dette avsettes til disposisjonsfond. Dersom regnskapet er avlagt med merforbruk og disposisjonsfondet er brukt opp, skal det foreslås endringer i årets budsjett og dette skal vedtas innen 30. juni. Dersom årsregnskapet vedtas med merforbruk skal kommunestyret i vedtaket angi hvordan merforbruket skal dekkes inn og angi en tidsplan for gjennomføring.

Årsrapporten skal redegjøre for forhold som er viktige for å bedømme det økonomiske resultatet, og om den økonomiske utviklingen ivaretar handleevnen over tid. Den skal redegjøre for vesentlige budsjettavvik, også avvik fra premissene for bevilgningene. Årsberetningen omfatter også måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold.

Reglene for beregning av minimumsavdrag endres slik at det blir et bedre samsvar mellom avdrag og kapitalslitet på eiendelene. Selv om den totale belastningen over lånets levetid i driftsregnskapet vil bli lik, vil lånet tilbakebetales raskere og således gi økt kostnad tidlig i forløpet av nedbetalingen av lånet.

3.5 Revidert statsbudsjett og kommuneopplegget for 2020

Regjeringen er i revidert nasjonalbudsjett og kommuneopplegget for 2020 opptatt av at kommunene skal være «velferdskommuner med stort handlingsrom som kan gi gode og likeverdige velferdstjenester til sine innbyggere, og som bidrar til å styrke lokalsamfunnene.» (Prop. 113 S kap 1.3)

Utfordringsbildet for kommunene er blant annet strammere økonomiske rammer, større forventninger til velferdstjenestene og at vi stadig blir flere eldre. I tillegg kommer klimautfordringer. Det er nødvendig å satse på innovasjon for å møte utfordringene. For å kunne utnytte fellesskapets ressurser best mulig, må det arbeides systematisk. «Gode offentlige tjenester sikrer åpenhet og demokratisk kontroll, og legger til rette for en offentlig sektor som er bærekraftig, nyskapende, kunnskapsbasert og omstillingsdyktig.» (Prop. 113 S kap 1.4) En stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor er under utarbeidelse. «Målet med meldingen er å bidra til en mer brukerrettet og effektiv offentlig sektor med høy tillit, gjennom å øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i hele offentlig sektor.» (Prop. 113 S kap 1.4)

Skatteanslaget for 2019 er foreslått økt med 1,5 mrd kr. Dette gir seg utslag i økt inntektsutjevning for Ullensaker kommune på anslagvis 6 mill kr. Den kommunale deflatoren er justert opp fra 2,8 til 3 %, da prisstigningen har vært større enn lagt til grunn i statsbudsjett 2019.

Regjeringen peker på at det fortsatt er mye å hente på mer effektive tjenester, at det er stort potensiale for at bedre ressursbruk vil gi bedre tjenester. Regjeringen legger til grunn at kommunene utnytter dette forbedringspotensialet, slik at realveksten fra år til år er høyere enn realveksten de frie inntektene gir. De foretar årlige analyser av hva den enkelte kommune får ut av sin ressursinnsats. Disse analysene viser store variasjoner mellom kommunene. Resultatene for Ullensaker er kommentert nærmere under kapittel 7.2.

Det er vedtatt ny kommuneplan, hvor økonomibestemmelsene trer i kraft for budsjettåret 2020. Reglene for når en kommune blir registrert i ROBEK er blitt noe strengere, og det forventes at antall registreringer vil øke noe. Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet undersøkt kommuner som er eller har vært registrert i ROBEK. Ett av de viktigste suksesskriteriene for å sikre utmelding, eventuell hindre ny innmelding i ROBEK, er at kommunestyremedlemmene «samles om en felles forståelse og legger partiprogrammer og kjernesaker til side. Fylkesmannen kan bidra til situasjonsforståelsen og slik gi økt legitimitet til behovet for endringer». (Prop. 113 S kap 4.4.6)

Regjeringen er opptatt av sterkt kommunalt selvstyre, og rammefinansiering i form av frie inntekter skal være hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren. Det vil derfor bli foreslått å innlemme en rekke øremerkede tilskudd i rammetilskuddet fra 2020.

Det vil fortsatt være økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen.

3.6 Bærekraftig økonomi

De finansielle måltall som kommunestyret etter ny kommunelov er pliktig til å vedta, vil bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene og bedre kunnskapen om kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et lengre perspektiv.

Kommuneloven krever at måltallene skal være **langsiktige** og at de skal være **oppnåelige**. Eksempler på slike måltall kan være utvikling i

- netto driftsresultat
- gjeldsgrad
- egenfinansiering av investeringer

- nivå på disposisjonsfond

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er en av de viktigste indikatorene for økonomisk balanse og er et mål på kommunens økonomiske handlefrihet. Positive netto driftsresultater skaper muligheter til egenfinansiering av investeringer og å opparbeide frie reserver. Frie reserver er nødvendige for å håndtere svingninger i inntekter og rentenivå uten at det går ut over tjenestetilbudet.

Teknisk beregningsutvalg¹ (TBU) anbefaler at kommunene over tid har et netto driftsresultat på minst 1,75 %. Fylkesmannen i Oslo og Akershus opprettholder sin anbefaling på minst 3 %.

For å gjenopprette økonomisk handlingsfrihet bør Ullensaker kommune sette et mål på dette nøkkeltallet som over tid er minst like stort som anbefalingen fra TBU på 1,75 %.

Netto gjeldsgrad

Netto gjeldsgrad er lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Det kan være vanskelig å anslå et måltall for utviklingen i dette nøkkeltallet. Dette avhenger av kommunens reserver og nivå på inntektene. Siden Ullensaker kommune både har lavere frie inntekter enn landsgjennomsnittet og begrenset med frie midler, vil det være naturlig å sette som mål at netto gjeldsgrad ikke øker over tid. Dette vil begrense muligheten for opptak av nye lån til finansiering av investeringer.

Disposisjonsfond

For å kunne takle uforutsette hendelser er det viktig at kommunen har en viss reserve i form av disposisjonsfond. Om disposisjonsfondet skal være på 5, 10 eller 15 % av driftsinntektene bør være gjenstand for politisk vurdering. Jo større disposisjonsfond, jo større økonomisk handlingsrom har kommunen. Men også disse midlene må skaffes tilveie av de løpende inntektene. Avsetning til disposisjonsfond vil alltid være i konkurranse med løpende driftsutgifter.

Handlingsregler i Ullensaker kommune

Kommunestyret vedtok ved behandlingen av budsjett for 2019/økonomiplan 2019-2022 følgende handlingsregler:

- Årlig avsetning til disposisjonsfond skal være minst 1,75 % av brutto driftsinntekter
- Disposisjonsfondet skal utgjøre minst 10 % av brutto driftsinntekter.
- Egenkapitalfinansiering av investeringer skal være minst 40 %. (Andelen av brutto investeringer som ikke er lånefinansiert).
- Lånegjeld på investeringer skal utgjøre maksimalt 100 % av brutto driftsinntekter (pr i dag ca 155 %).

Rådmannen ser at innføring av nye handlingsregler vil måtte skje over tid. Det er svært utfordrende å oppnå målet om fondsavsetning, samtidig som en øker egenkapitalfinansieringen av investeringer og nedbetaling av gjeld. Rådmannen anbefaler derfor at de nye handlingsreglene innføres etter en prioritet, hvor en først ivaretar målet om nivå på disposisjonsfond. Etter det prioriteres målet om egenkapitalfinansieringen. Med økt

¹ Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

egenkapitalfinansiering vil en gradvis også oppnå målsettingen om nivå på lånegjeld i forhold til driftsinntekter. For inneværende økonomiplanperiode er det etter rådmannens syn kun handlingsregelen om avsetning til disposisjonsfond som er realistisk å oppnå. De to øvrige handlingsreglene er det nødvendig å ha et mer langsiktig perspektiv på, og i de påfølgende planperiodene gjøres det en ny vurdering av disse handlingsreglene.

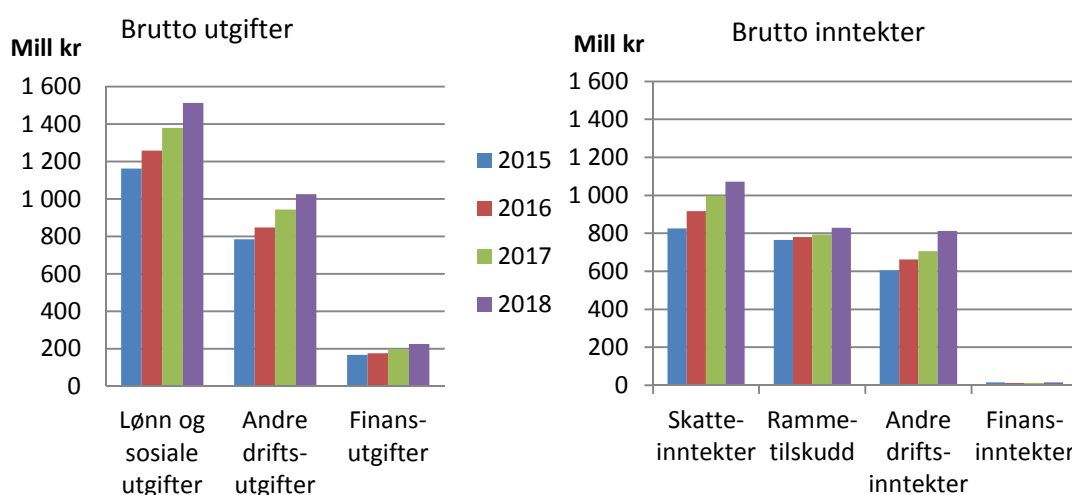
Handlingsreglene er tatt inn i kommuneplanen som nå er under revidering.

For å innfri handlingsreglene er det nødvendig å iverksette ulike tiltak i organisasjonen. Disse tiltakene skal kommunestyret følge opp for å sikre ønsket effekt.

4 ØKONOMISK STATUS

4.1 Historisk utvikling i utgifter og inntekter

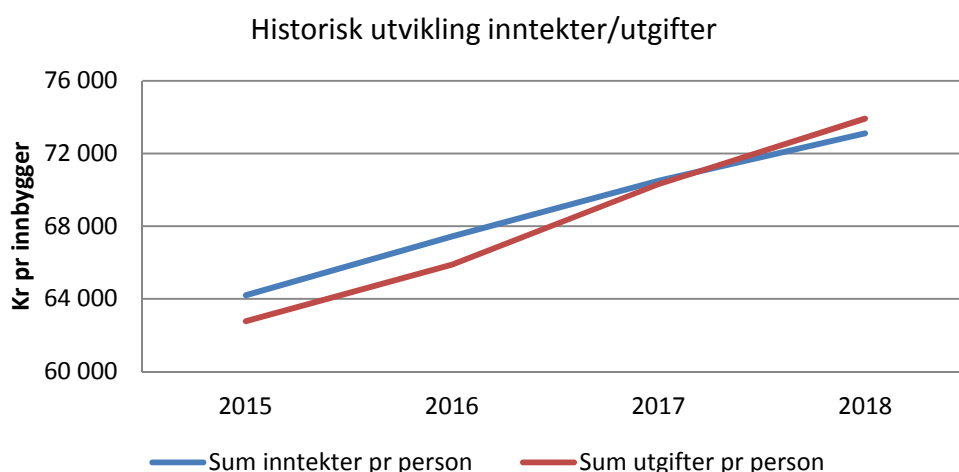
Diagrammene nedenfor viser årlig utvikling i kommunens brutto utgifter og inntekter de siste 4 årene. Totalt har kommunens brutto **utgifter** i perioden økt med 647 mill kr, eller 30,5 %. Dette gir en gjennomsnittlig årlig økning på 7,6 %. Tilsvarende har **inntektene** økt med 518 mill kr, eller 23,4 %. Det er altså en betydelig høyere økning i utgiftene enn i inntektene.



Det er finanskostnadene som øker mest av utgiftene, med 33,6 % økning i perioden. På inntektssiden er økningen i rammetilskuddet på 8,3 % i samme periode.

4.2 Brutto inntekter og utgifter pr innbygger

Når en sammenstiller historisk utvikling i utgifter og inntekter pr innbygger ser en klart at utgiftene vokser mer enn inntektene. I figuren er effekten av selvkostområdene nøytralisert.



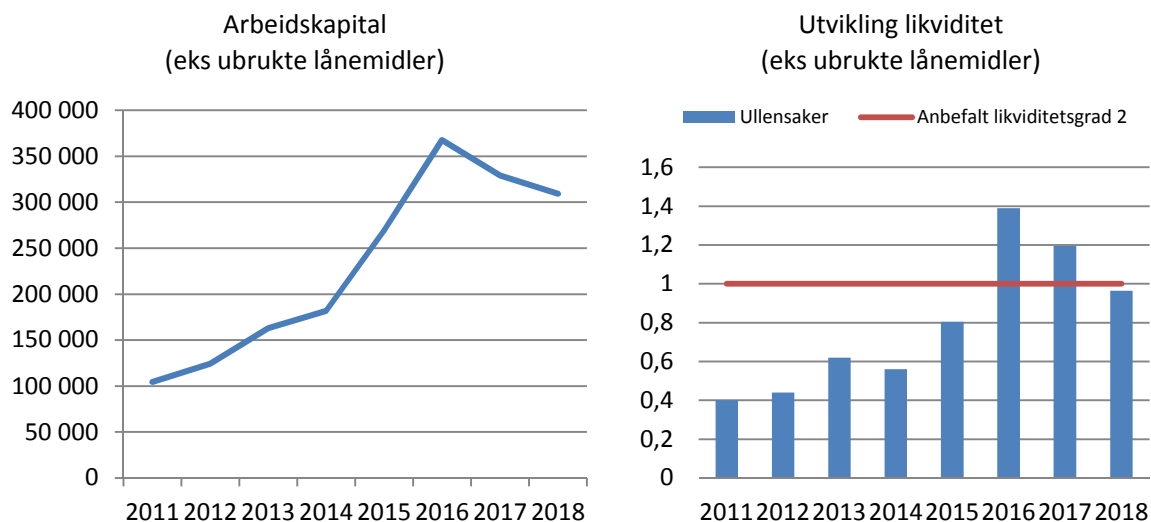
Figuren viser at kommunens kostnadsnivå øker raskere enn inntektssiden. I 2018 er utgiftssiden for første gang på lenge høyere enn inntektssiden. I årsregnskap 2018 var det nødvendig å stryke 10 mill kr av den budsjetterte avsetningen til disposisjonsfondet for å oppnå balanse.

4.3 Kommunens finansielle stilling

Arbeidskapital og likviditet

Arbeidskapitalen² gir uttrykk for kommunens likvide stilling, det vil si evnen til å betale påløpte forpliktelser etter hvert som de forfaller.

Likviditetsgrad er det relative forholdet mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Likviditetsgraden bør alltid være høyere enn 1, det vil si at summen av omløpsmidler er større enn summen av kortsiktig gjeld. Utviklingen i kommunens arbeidskapital og likviditetsgrad de siste 7 årene fremkommer i følgende diagram:

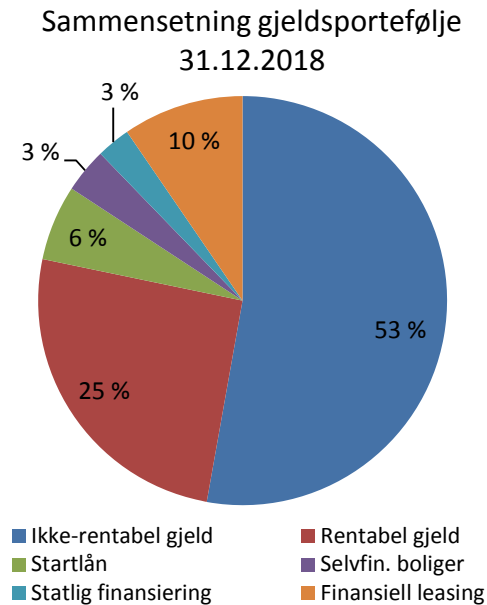


Arbeidskapitalen har vist en positiv utvikling i årene 2012-16 og var på sitt høyeste nivå i 2016. Dette skyldes bla store fond på selvkostområdene. Arbeidskapitalen har gått noe ned både i 2017 og 2018. Likviditetsgraden har ligget under anbefalt nivå fram til 2015, og i 2018 er nivået igjen under anbefalt nivå.

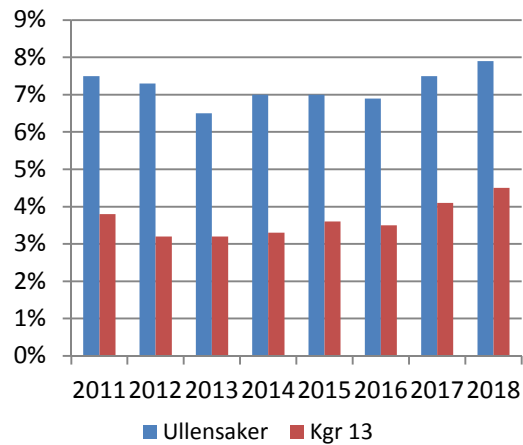
Gjeld

På grunn av den sterke veksten over lang tid har kommunen hatt et kontinuerlig høyt investeringsbehov, som igjen har medført høy lånegjeld. Kommunens totale lånegjeld pr 31.12. 2018 var 4,5 mrd kroner, en økning fra 2017 på 623 mill kr (inkl finansielle leasingavtaler på Gystadmarka ungdomsskole og Gjestad/Gystadmyr bo- og aktivitetssenter). Lånegjelden består av følgende elementer:

² Arbeidskapital er definert som kommunens omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld.



Netto finans* i % av
brutto driftsinntekter



* Netto finans er finanskostnader minus finansinntekter

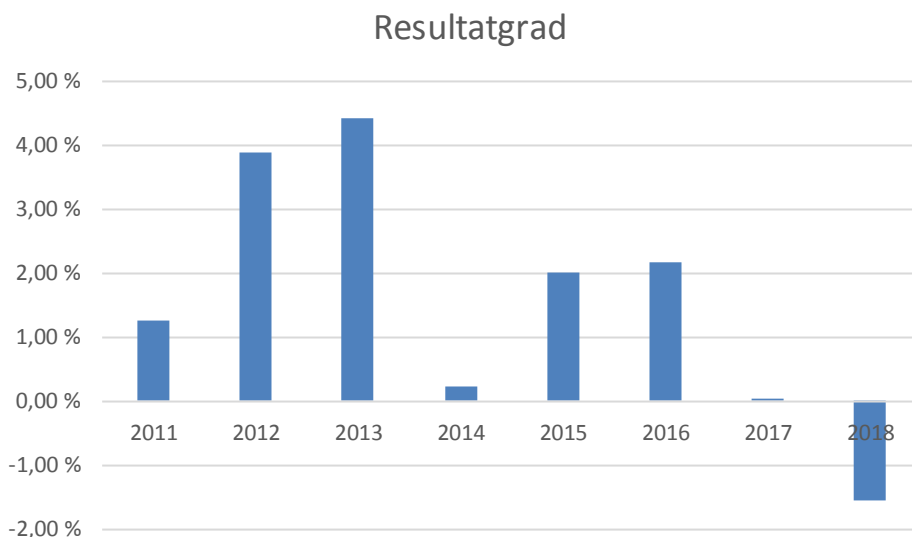
Den rentable gjelden er tatt opp for investeringer på selvkostområdene hvor kommunen har veldig lav risiko fordi finanskostnadene dekkes gjennom gebyrer fra innbyggerne. Dette gjelder også for startlån og lån til selvfinansierende boliger³. Rentabel gjeld utgjør 25 % av total gjeld, mens lån til boliger og startlån er utgjør henholdsvis 3 % og 6 %. På ikke-rentabel gjeld må finansutgiftene dekkes av egne midler. Det samme gjelder finansutgiftene til finansiell leasing. Statlig finansiering gjelder rentefritt lån fra staten.

Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter er ved inngangen til 2019 på 165 % mot 109% og 106% for henholdsvis Kostragruppe 13 og landet uten Oslo. Dette gir betydelig høyere finanskostnader enn gjennomsnittet av kommuner i Kostragruppe 13 og landet. Finanskostnadene i Ullensaker kommune utgjør i underkant av 8 % av brutto driftsinntekter, mot 4,5 % for gjennomsnittet i Kostragruppe 13, og denne andelen er økende. Høye finanskostnader spiser av tilgjengelig midler på bekostning av tjenesteproduksjonen.

4.4 Netto driftsresultat

Grafen på neste side viser kommunens historiske netto driftsresultat i perioden 2011 til 2018, etter bruk av/avsetning til selvkostfond.

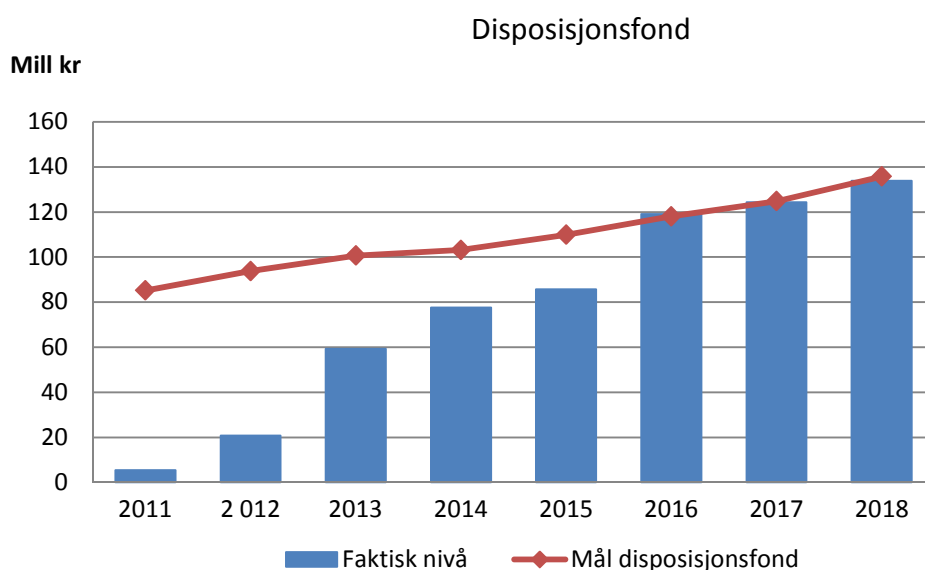
³ I utgangspunktet skal husleie på de kommunale boligene dekke alle kostnadene ved driften og finansieringen av boligene. Men det vil likevel være en risiko for kommunen, da det kan være utfordrende å få inn all husleie.



Diagrammet viser at netto driftsresultat varierer stort fra år til år. Dette skyldes at driften hvert år i varierende grad tilføres midler fra enten disposisjonsfond og/eller regnskapsmessig mindreforbruk fra året før.

4.5 Disposisjonsfond

Disposisjonsfondet kan fritt disponeres av kommunestyret. Diagrammet nedenfor viser utviklingen av disposisjonsfondet de siste 8 årene.



Disposisjonsfondet var i 2011 på beskjedne 5 mill kr. Hvert år siden 2011 har det vært en tilførsel til disposisjonsfondet. I 2016 nådde disposisjonsfondet målet om 5 % av brutto driftsinntekter, et mål vedtatt i kommunens styringskort. Til tross for store mindreforbruk både i 2016 og 2017, med over 50 mill kr hvert år, økte saldoen på disposisjonsfondet fra 2016 til 2018 med kun 14 mill kr. Dette skyldes at tjenesteproduksjonen både i 2017 og 2018 ble tilført midler fra disposisjonsfondet i budsjettbehandlingen for å balansere budsjettet, og gjennom vedtak i enkeltsaker gjennom året. For øvrig er vedtatt handlingsregel fra 2019 at disposisjonsfondet skal utgjøre minst 10 % av brutto driftsinntekter, altså en dobling i forhold til dagens nivå.

4.6 Status pr mai 2019

Ovenstående viser at kommunen i dag har likviditet, arbeidskapital og frie midler til å gjøre opp sine kortsiktige forpliktelser samt å finansiere eventuelle uventede hendelser i et kortsiktig perspektiv. Ovenstående viser imidlertid også en utvikling som tilsier at kommunens utgifter vokser raskere enn inntektene. Fortsatt høy vekst vil kunne bety fortsatt økende gjeld og høyere finanskostnader. Samlet vil dette bety at det ikke kan forventes netto driftsresultater framover som gir rom for å fortsette oppbyggingen av frie disponible midler.

Økonomien i kommunen er krevende, og det er behov for betydelige omstillinger og innsparinger.

Årsregnskapet for 2018 ble avlagt med et regnskapsmessig resultat i balanse, men dette var etter at budsjettert avsetning til disposisjonsfond ble redusert med ca 10 mill kr. Tjenesteområdene hadde i 2018 et betydelig merforbruk i forhold til budsjett. Merforbruket på tjenesteområdene var på 30,3 mill kr eller 1,7 %, hvor merforbruket på Helse og sosial var størst med 42 mill kr. Merinntekter på skatt og rammetilskudd (frie inntekter) bidro til at det regnskapsmessige merforbruket *før strykninger*⁴ likevel bare ble 9,8 mill kr.

Prognosene så langt for 2019 viser en høyere marsifart kostnadmessig enn disponible inntekter. Det ble budsjettert med en avsetning til disposisjonsfond på vel 13 mill kr i 2019, men denne avsetningen er nå vedtatt redusert til 0 som følge av økte tildelinger til driften så langt i 2019. Det kan vise seg at det blir nødvendig å bruke av disposisjonsfondet i 2019 for å dekke inn et merforbruk. Dette vil bryte med den vedtatte handlingsregelen om å sette av til disposisjonsfond inntil det tilsvarer 10 % av brutto driftsinntekter.

I forlengelsen av fjorårets perspektivmelding iverksatte rådmannen en omfattende økonomisk analyse av kommunens tjenesteproduksjon. I analysen sammenlignes Ullensaker med andre kommuner som ligner på Ullensaker, for å identifisere områder med innsparingspotensial.

Analysen viste at Ullensaker kommune allerede har svært lave kostnader, og det vil være krevende å omstille driften for å spare ytterligere midler. Analysen viste også at Ullensaker kommune ble nr 211 av 426 kommuner i Kommunebarometeret 2018 fra Kommunal Rapport (tall fra 2017). Tilsvarende plassering med 2018-tall er 315, altså en betydelig nedgang. Plasseringen er korrigert med hensyn til kommunens økonomiske rammebetingelser. Ullensaker er blant den beste halvparten av norske kommuner når det gjelder eldreomsorg og kultur, men blant de 100 dårligste kommunene innen helse og økonomi.

I etterkant av analysen er det lagt fram rapport⁵ med en rekke forslag til tiltak som kan gjennomføres for å redusere kommunens kostnader. Dette er tiltak som i stor grad må legges fram for politisk behandling. Dette vil bl.a. skje i forbindelse med arbeidet og behandlingen av budsjett og økonomiplanen for 2020-2024 hvor hele eller deler av tiltakslisten vil ligge som grunnlag. For å hente ut effekt så tidlig som mulig er det allerede lagt fram sak⁶ om iverksetting av tiltak som skal gi en effekt på 14 mill kr i 2019. Prognosen for 2019 etter at disse tiltakene er hensyntatt er likevel på 41 mill kr.

⁴ For kommuneregnskapet er det bestemmelser om at et merforbruk i kommunens regnskap skal reduseres ved å stryke poster som avsetning til disposisjonsfond og overføring av midler fra drift til investering, jf Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) § 9.

⁵ Oppsummeringsrapport [Utviklings- og effektiviseringsprosjekt 2019-2022](#)

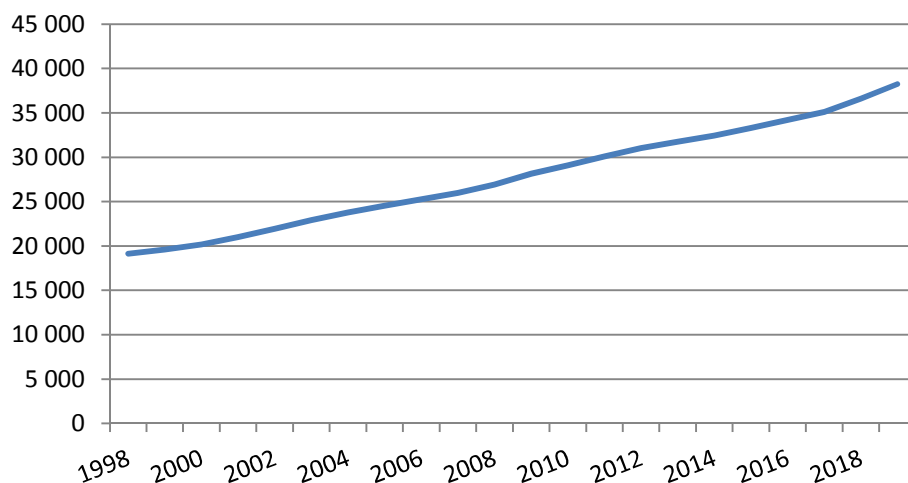
⁶ KST-sak 31/19

5 BEFOLKNINGEN

5.1 Historisk utvikling og befolkningssammensetning

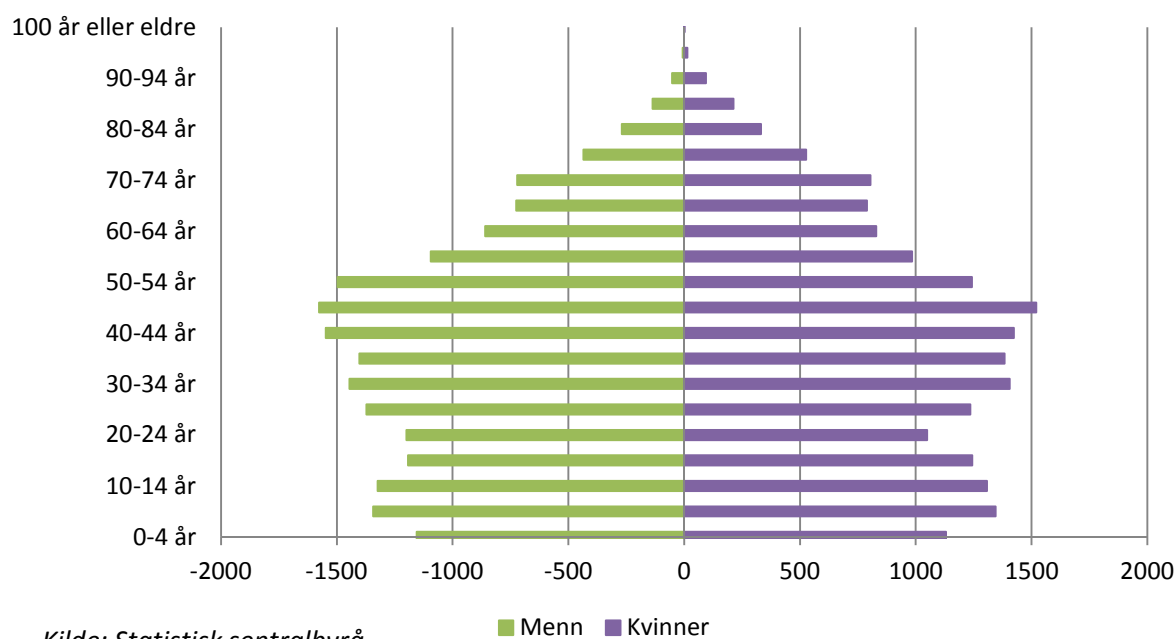
Siden 1998 har befolkningen i Ullensaker økt fra vel 19.000 innbyggere til over 38.000 innbyggere ved inngangen til 2019. En økning på 100 %. Veksten i Ullensaker har vært formidabel siden åpningen av flyplassen. Dette skyldes i hovedsak god tilgang på arbeidsplasser og god tilgang på boliger. I 2017 og 2018 var tilveksten rekordhøy med henholdsvis 1.474 og 1.658 nye innbyggere, noe som utgjør en vekst på henholdsvis 4,2 og 4,5 %.

Befolkningsutvikling 1998 - 2019



Befolkningen i Ullensaker fordeler seg på følgende måte fordelt på kjønn og aldersgrupper.

Aldersfordeling
pr 1. januar 2019

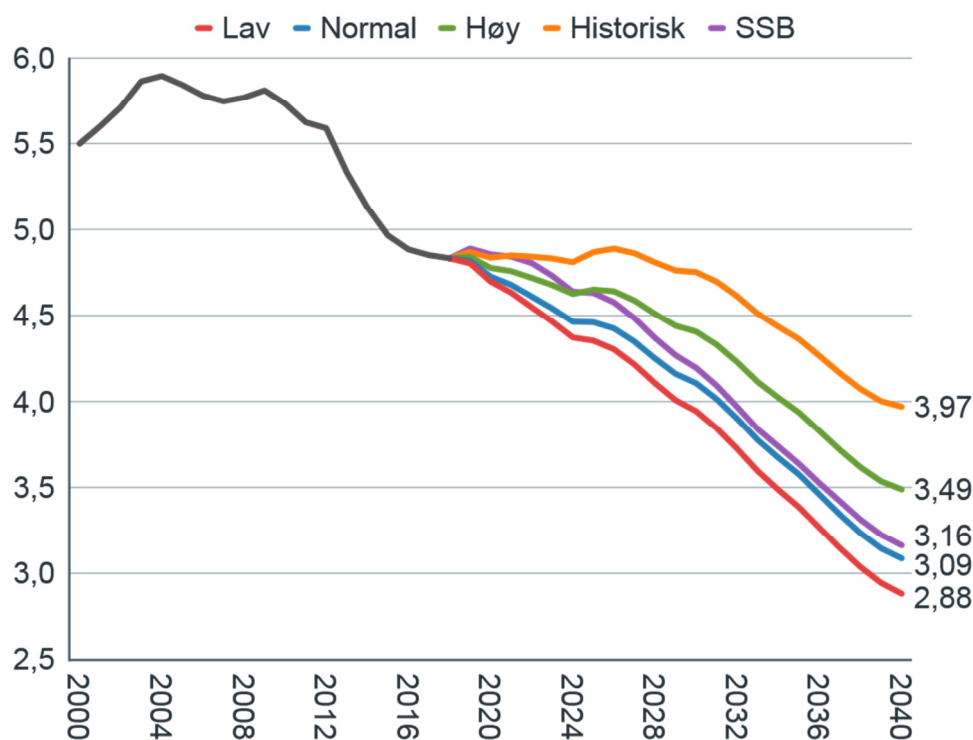


Kilde: Statistisk sentralbyrå

■ Menn ■ Kvinner

Befolkningspyramiden kjennetegnes ved at den har en ganske stor midje. På kort sikt er dette håndterbart, men om noen år vil vi oppleve en tung eldrebølge. Når dagens 40-50 åringer blir gamle vil vi få en topptung befolkningspyramide, fordi etterveksten (antall fødsler) ikke er tilstrekkelig til å utligne de store fødselskullene fra etterkrigstiden til 70-tallet. Befolkningssammensetningen vil altså gjenspeile en relativ opphopning av eldre mennesker som starter nå, men som vil slå til med stor kraft om et par-tre tiår. Denne tendensen vil forsterkes ved at de eldre lever lengere enn før. Tendensen er nasjonal og har vært mer markert i andre kommuner enn i Ullensaker, som til nå har hatt en yngre befolkning enn gjennomsnittet. Selv om antall eldre i perioden vil øke, vet vi at eldre i dag som er over 80 år er friskere og sprekere enn tidligere. De har også bedre økonomi og større mulighet for å håndtere bruk av ny teknologi. Eldre er som befolkningen ellers en svært uensartet gruppe, med ulike behov, ressurser og muligheter. Det vi derimot vil erfare er at økningen i antallet i den eldste gruppen og særlig økningen i antall personer med demens, vil få stor påvirkning på hvordan vi må dimensjonere og utforme tjenestetilbudet.

Hovedkonklusjonen er denne: som følge av en stadig økende andel eldre i befolkningen, vil forsørgerbyrden øke på den yrkesaktive delen av befolkningen. Ulike scenarier for dette er vist i figuren under (basert på SSB sitt anslag om Høy nasjonal vekst). Den orange linjen viser forsørgerbyrden dersom kommunen vokser i samme historiske takt som fra år 2000. Den grønne baserer seg på SBB sitt høy-alternativ osv.

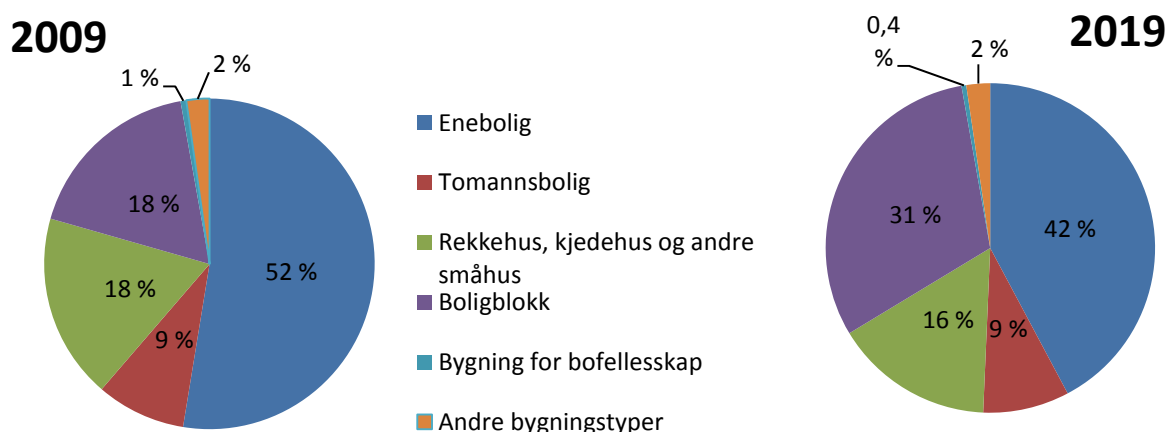


5.2 Befolkningssammensetning – demografiske særtrekk

Vi har mottatt levekårsdata fra SSB for der vi får viktig informasjon ned på kretsnivå. Vi er i gang med å analysere dataene for å få et bedre overblikk over levekår innad i kommunen. Analysen vil danne et viktig grunnlag for videre planlegging

5.2.1 Hvordan bor innbyggerne i Ullensaker kommune?

Sammensetning i befolkningen endrer seg over tid på ulike steder. En viktig faktor som er med på å bestemme befolknings sammensetningen innenfor et gitt område er hvilke typer boliger som bygges. Som vi ser av figuren har det vært en særlig stor økning av leiligheter i blokk. Stor byggeaktivitet sentralt i Jessheim er med på å forklare dette og er en del av den urbane transformasjonen som skjer i byen. Mange av kjøperne er fra andre områder i kommunen, og disse frigjør dermed eneboliger og småhus andre steder i kommunen. I praksis er det folk uten barn i skolepliktig alder som skaffer seg leilighet, men mange av kjøperne som flytter internt frigjør boliger andre steder i kommunen, som gjerne kjøpes opp av barnefamilier. Rådmannen jobber nå med å få oversikt over konsekvensene av det interne flyttemønstret for å kunne fremskrive behov for sosial og teknisk infrastruktur på best mulig måte.



5.2.2 Noen andre demografiske særtrekk

Ullensaker kommune er ganske gjennomsnittlig når det gjelder behovsprofil. Andelen uføretrygdede, innvandrere og registrerte arbeidsledige er f.eks ganske nære landsgjennomsnittet, men mønstret er likevel at vi ligger ganske konsekvent over.

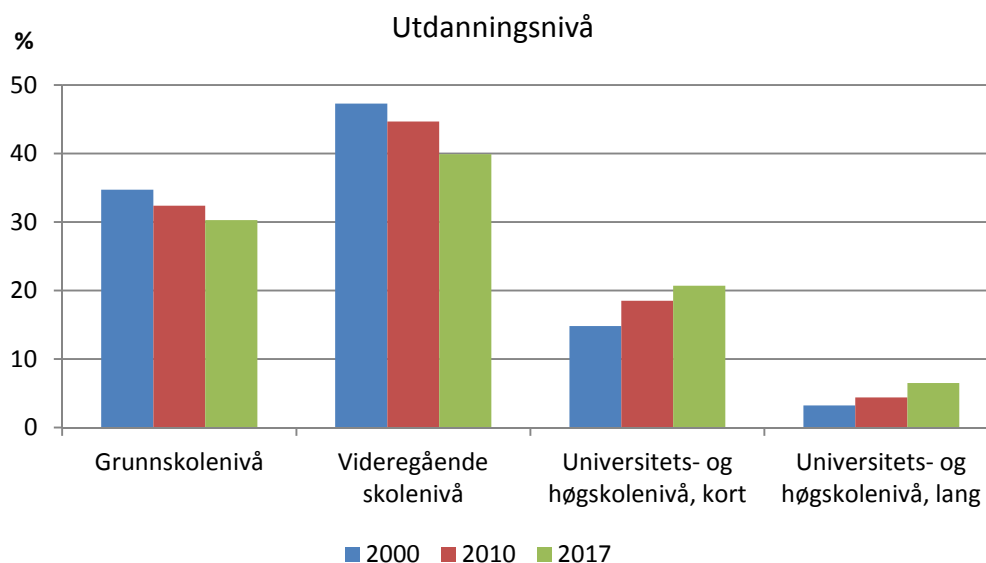
	Ullensaker		Skedsmo	
	2015	2018	2015	2018
Enslige forsørgere med stønad fra NAV (antall)	172	..	236	..
Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (prosent)	1,6	..	1,4	..
Andel uførepensjonister 16-66 år (prosent)	6,8	1,8	6,8	1,6
Andel innvandrerbefolkning (prosent)	21,7	26,6	25,1	28,4

.. Ikke tall for 2018

Arbeidsledigheten er en god indikator på tilstanden i et samfunn, og den er lav i Ullensaker. Dette har sammenheng med at det er stor vilje til å etablere virksomheter i Ullensaker, i kombinasjon med gode nasjonale konjunkturbetingelser.

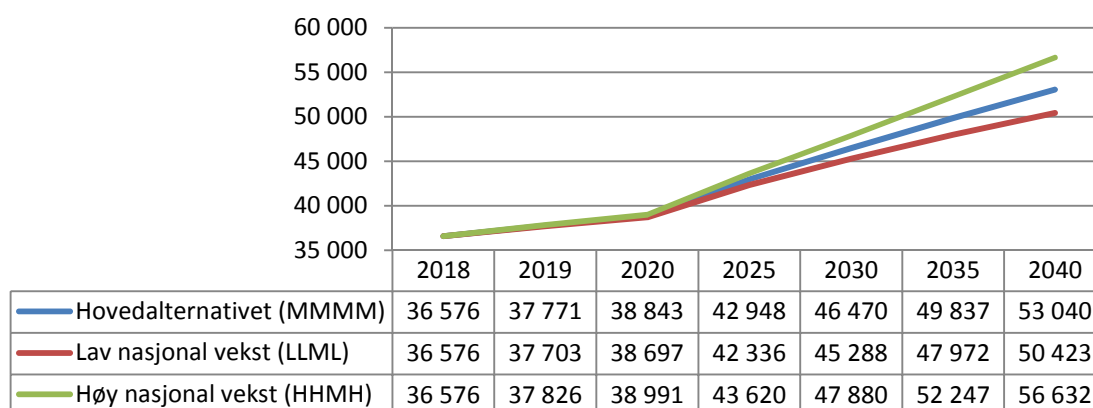
Utdanningsnivået i Ullensaker kommune er gjennomgående lavere enn kommuner vi liker å sammenligne oss med. Det er en høy andel som har videregående eller grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Levekårsundersøkelsen viser at 36 % av befolkningen i Ullensaker ikke har oppnådd kompetanse (fullført videregående skole) i løpet av fylte 29. år, mens landsgjennomsnittet er på 29 %. Vi ser likevel at tendensen er i ferd med å dreie. Flere og flere innbyggere i kommunen har høyere kompetanse og årsaken er stort sett at nye innflyttere har

høyere kompetanse enn gjennomsnittet i kommunen. Vi har likevel et godt stykke igjen opp til gjennomsnittet for Akershus.



5.3 Befolkningsframskriving

SSB utarbeider annet hvert år langsiktige framskrivninger av befolkningen. Det utarbeides flere alternative framskrivninger, fra lav nasjonal vekst til høy nasjonal vekst. Siste befolkningsframskriving ble foretatt i juni 2018.



Historisk har SSB sitt alternativ for høy nasjonal vekst truffet bra med den reelle folketallsutviklingen i Ullensaker. I framskrivingen er derfor dette alternativet lagt til grunn. Ifølge framskrivingen vil kommunen vokse med i snitt ca. 900 innbyggere pr år i årene framover.

I løpet av en 20-årsperiode vil med andre ord Ullensaker kommune være en stor kommune, og ikke minst; Jessheim vil ganske fort utvikle seg til å bli en større by i norsk målestokk⁷. I dette ligger det at Ullensaker begynner å ta form som bykommune, der byutvikling vil bli et sentralt

⁷ Jessheim by vil trolig ta minst 75 % av veksten i Ullensaker – muligens mer. Ullensaker kommune vokser svært fort, men flere andre sammenlignbare kommuner blir større som følge av kommunesammenslåing.

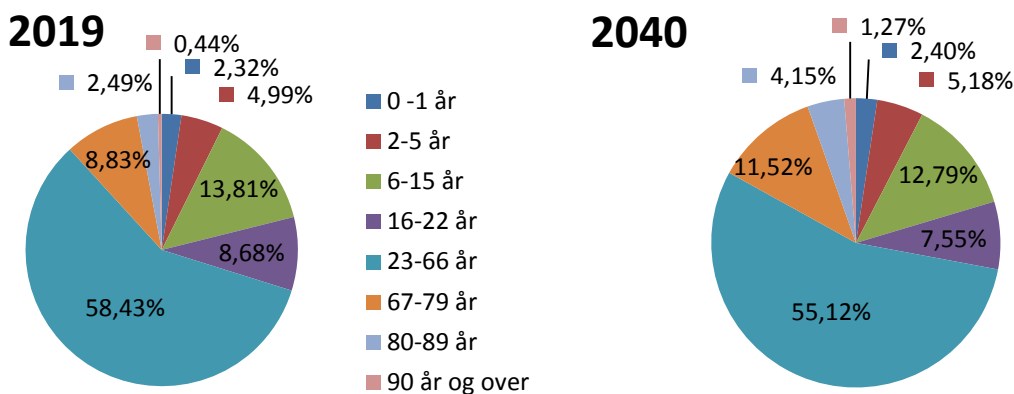
satsingsområde for å hevde seg i konkurransen om attraktive innbyggere og næringer – og for å utvikle kommunen som handelssentrum og destinasjon på Øvre Romerike.

Prognosen for vekst i kommunen etter dette alternativet vil gi en økning fra 2019 til 2039 på oppimot 20.000 innbyggere, en prosentvis økning på 49 % i perioden.

Sammensetningen av befolkningen vil endre seg en del i løpet av perioden. Følgende figur viser utviklingen pr aldersgruppe:

Aldersgrupper	2018	2019	2025	2030	2035	2040	Utvikling
0 -1 år	848	887	1 114	1 239	1 312	1 368	
2-5 år	1 893	1 909	2 279	2 583	2 821	2 957	
6-15 år	5 118	5 279	5 506	5 813	6 600	7 299	
16-22 år	3 073	3 320	3 735	3 982	3 937	4 310	
23-66 år	21 336	22 341	25 892	28 142	30 028	31 454	
67-79 år	3 256	3 377	3 918	4 320	5 326	6 576	
80-89 år	901	951	1 363	1 897	2 151	2 369	
90 år og over	151	170	241	332	500	727	
Totalsum	36 576	38 234	44 048	48 308	52 675	57 060	

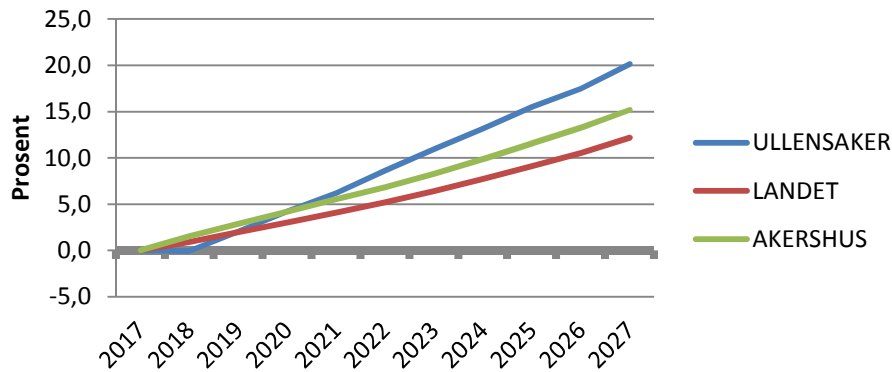
Andelen eldre over 80 år stiger fra 3 til 5,5 %, tilsvarende nærmere 2.000 flere innbyggere i denne gruppa. Økningen i nevnte grupper skjer på bekostning av den store gruppa 23-66 år. Dette er illustrert i figurene under.



Denne endringen bidrar til at alderssammensetningen i kommunen nærmer seg og blir lik landsgjennomsnittet. I dag er sammensetningen slik at Ullensaker kommune anses som en «lettdrevet» kommune, der kommunens kostnadsnivå er 95 % av landsgjennomsnittet. I siste del av perioden vil kommunens utgiftsbehov være over landsgjennomsnittet.

Ifølge modell fra KS kan økningen i utgiftsbehovet som følge av endringer i demografien i Ullensaker illustreres i figuren under.

Utgiftsbehov demografi i alt
(målt ved inngangen til det enkelte år)



Grafen viser at sammenlignet med landsgjennomsnittet og Akershus vil utgiftsbehovet vårt øke mer. I løpet av 2-3 tiår vil f.eks antall eldre over 80 være doblet, mens andelen yrkesaktive vil falle. Dette bidrar til at balansepunktet forrykkes, og det blir større utgifter å fordele som bl.a. skal finansieres av færre yrkesaktive. Løsningen på dette problemet er todelt: folk må holde seg friskere og yrkesaktive lengere, og tjenestetilbudet må innrettes på en annen måte.

Etter rådmannens mening er det helt avgjørende å forstå disse utviklingstrekkene, og evne å ta disse innover seg som et arbeidspremiss, for å klare å innrette det kommunale tjenestetilbudet på en bærekraftig måte for fremtiden. Innovasjon og nytenkning i helse og omsorgssektoren er helt avgjørende for å svare ut fremtidens behov.

Det jobbes med å få framskrivninger av befolkningsveksten pr krets nivå. Dette er nødvendig for å kunne innrette tjenestetilbudet smartere og mer effektivt. Dette er særlig viktig på skole- og barnehagesektoren. Framskrivninger på krets nivå vil være klare til høsten når skolebruksplan og budsjett 2020 legges fram til behandling.

6 Nåværende kapasitet og framskrivning av teknisk og sosial infrastruktur

6.1 Eiendomsmassen

Kommunen har ca. 204.000 m² med bygg, ekskl. boligareal. Bygningsmassen er fordelt på ca. 90 større og mindre objekter. Dette arealet øker for hvert år, samtidig som bruksfrekvensen i eksisterende bygg og anlegg øker. Konsekvensen er at eksisterende bygg og anlegg slites raskere enn normalt. I tillegg gir økt bruk også høyere driftskostnader som f. eks. energi, renovasjon, renhold, tilsyn o.l.

En grundigere gjennomgang av status ift eiendomsmassen er en del av arbeidet med eiendomsstrategien som utarbeides i 2019. Ullensaker kommune vil med dette se på bruken av eksisterende arealer som en del av en helhetlig areal- og eiendomsstrategi. I dette inngår utvikling og forvaltning av eksisterende eiendoms masse samt ulike utbyggingsprosjekter. Arbeidene omfatter identifisering og kartlegging av behov, vurderinger og utvikling av løsninger, byggearbeider med valg av entreprisereformer, forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling, og til slutt avhending og/eller transformasjon av eiendom.

Behov for nye arealer må sees i tett sammenheng med at kommunen har store verdier som bindes i eiendom, og det går med en betydelig andel av felleskapets midler til drift og vedlikehold av disse. Det er klart at kommunen i årene som kommer vil bli utfordret på effektiv forvaltning av disse verdiene.

Strategien må omhandle ressurseffektiv og forsvarlig forvaltning av eiendommer, men den bør også synliggjøre en framtidig praksis for kjøp og salg av arealer og eiendom. Dette arbeidet er særlig viktig i store pressområder, som Jessheim by, der arealer må sikres for framtidige behov for offentlige tjenester og ønsket steds- og byutvikling.

Det arbeides p.t. med salg av kommunens følgende eiendommer:

- Gystadmarka, område B1- B4, nord for Aktivitetsvegen.
- Kommunens eiendom innenfor Gardermoen næringspark, GNP 1, Nord: Under regulering sammen med eiendommene til Ferd, Fabritius og Veidekke (FFV).
- Rådhusen/trekanttomta: Området skal inngå i et pilotprosjekt sammen med Husbanken, og skal selges.
- Kommunale boliger: Salg vurderes fortløpende, både av hensyn til å avhende boliger med stort vedlikeholdsetterslep og det å selge boliger til brukere gjennom blant annet startlån ordningen.

Et område på Hovinmoen er solgt til Hafslund i 2019 i forbindelse med etablering av ny hovedtrafostasjon.

6.2 Pleie og omsorg

6.2.1 Nåværende kapasitet

Kommunen har 198 lang- og korttidsplasser i tre institusjoner, samt Helsehuset.

Type plass	Kløfta bo- og aktivitetssenter	Gystadmyr bo- og aktivitetssenter	Gjestad bo- og aktivitetssenter	Helsehus	Totalt
Langtidsplass	26	63	63		152
Korttidsplass		18	4	14	36
Rulleringsplass	1	3	6		10
SUM	27	84	73	14	198

Kapasiteten på institusjonene er full utnyttet. Det kjøpes noen sykehjemsplasser fra private leverandører (8 plasser pr 31.12.18).

Det er igangsatt en rekke tiltak for å håndtere kapasitetsutfordringene innen heldøgnsomsorg, jf. PS 27/18:

- Ved behov skal flere rom benyttes som to-sengsrom for korttidsopphold
- Opprettet 6 nye korttidsplasser/ rulleringsplasser ved PRO Jessheim Øst
- Opprettet bokollektiv med 10 plasser på Gjestad
- Opprettet tverrfaglig ressursteam ved PRO Jessheim Øst
- Opprettet nytt dagsenter for demente
- Etablert et tilbud for fire ressurskrevende brukere innen rus og psykiatri
- Igangsatt prosess for å optimalisere organisasjonen og samhandlingsstruktur

Disse tiltakene har på kort sikt medført nedgang i antall kjøp av sykehjemsplasser utenfor kommunen samt en noe mer hensiktsmessig bruk av plassene. I 2019 er det igangsatt ytterligere tiltak:

- Planlagt salg av tomt ved Rådhuset med formål etablering av «Omsorg+» tilbud
- Omdisponering av dagens omsorgsboliger (uten bemanning) ved omsorgssentrene, til omsorgsplasser med heldøgns bemanning. Prosjektet er igangsatt og plassene vil bli etablert i løpet av 2019 og 2020.
- Samarbeid med Husbanken for å etablere prosjekter sammen med private utbyggere. Første kunngjøring om behov i markedet kommer i løpet av 2019.
- Innføring av medisindispensere
- Prosjekt «avstandsoppfølging av brukere»
- Endring av somatiske langtids- og korttidsplasser til plasser for demente

6.2.2 Framtidig behov

Ullensaker kommune vil i likhet med de fleste andre kommuner ha økende problemer med å levere tjenester på dagens nivå innenfor helse- og sosialsektoren med økonomiske rammebetingelser som i dag. Særlig når det gjelder pleie- og omsorgstjenester vil behovet fremover bli betraktelig større enn i dag.

Årsaken til denne veksten er flere:

- Økt demografisk vekst
- Nye og bedre behandlingsmetoder etableres
- Sterkere rettighetsfesting av tjenester (mindre rom for skjønnsvurderinger for kommunene)

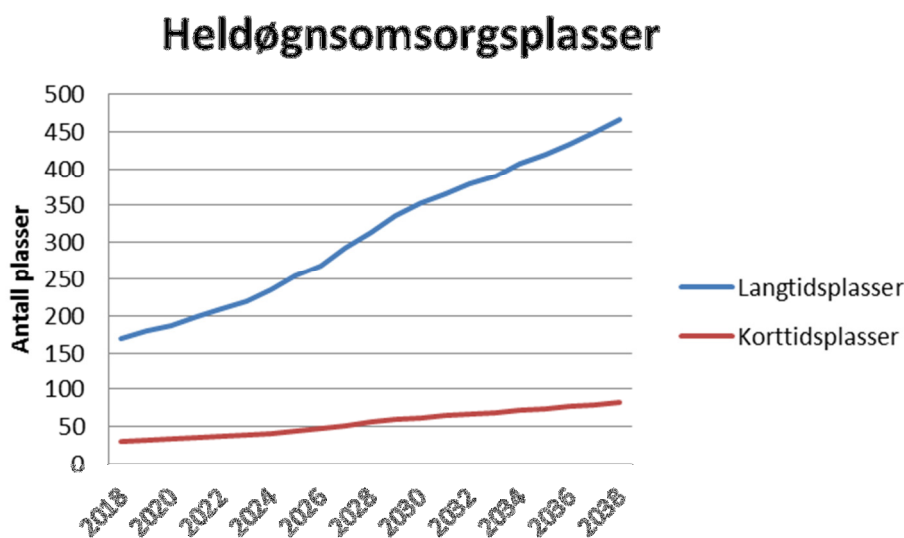
- Samhandlingsreformen pålegger kommunene å ta en vesentlig del av oppgavene som i dag ligger på sykehusene

Framskrivning av framtidig etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester i Ullensaker kommune viser at behovet for heldøgns omsorg nesten vil tredobles dersom man skal opprettholde dagens dekningsgrad, med behov for oppimot 300 flere plasser i perioden 2020-2039, gjennomsnittlig 15 plasser pr år.

Med en slik vekst vil kommunene møte utfordringer med å gi tjenester på samme måte som i dag. Dette skyldes:

- Slik vi bruker ressursene i dag er ikke bærekraftig
- Det vil ikke være nok hender i arbeidslivet til å gi tjenestene

Det må derfor identifiseres nye måter å organisere og tilby tjenester på i sektoren. En av de viktigste endringene vil være en dreining fra å gi tjenester på institusjon til å gi tjenester i hjemmet.



Institusjonsplasser er en vesentlig dyrere tjenesteform enn å gi tjenester i hjemmet til innbyggerne. Dreiningen fra institusjonstjenester til tjenester i hjemmet må iverksettes umiddelbart. Det strategiske utgangspunktet for satsing og prioritering er derfor å legge til rette for at flest mulig kan bo hjemme så lenge som mulig med tilrettelegging og fleksible tjenester.

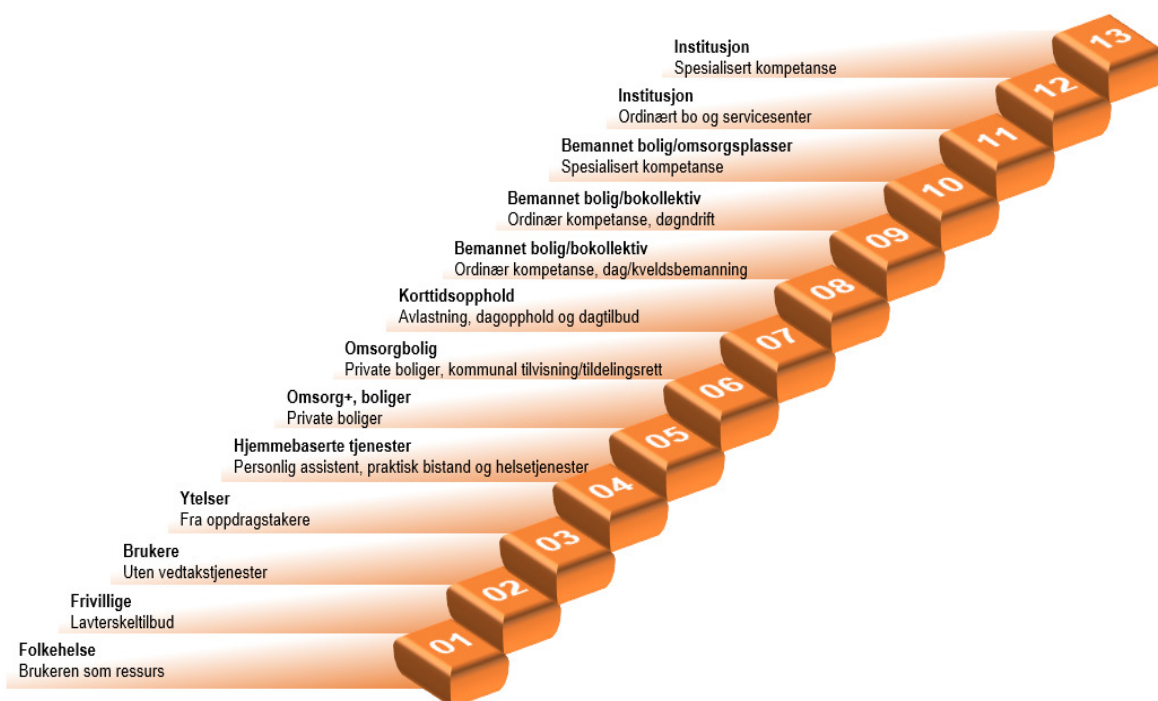
En dreining av tjenestene må i større grad ta utgangspunkt i den enkeltes ressurser og mulighet til å mestre eget liv. I de tilfellene hvor det er behov for å yte tjenester, skal disse være basert på:

- Tidlig og koordinert innsats (helhetlig, samordnet og tverrfaglig)
- Flere tilgjengelige tjenestetyper (se innsatstrapp) i kommunen som bedre treffer behovet i befolkningen
- Dreining fra institusjonstenkning til hjemmetjenester og varierte boligtyper
- Innovasjon som en naturlig del i tjenesteutvikling, herunder særlig digitalisering

Innsatstrapp

For å lykkes med den ovennevnte dreiningen er kommunen avhengig av gode, differensierte og effektive tjenester som treffer behovet hos den enkelte. Som et ledd i dette er det utviklet en ny tjenestetrapp som skal ivareta disse hensynene. Trappen representerer ressursbruken knyttet

til den enkelte innbygger sett opp mot hjelpebehov. Det er et mål å styrke ressursbruken på de trinn som samlet sett gir den beste effekten i et samfunnsperspektiv.



Kostnadsreducerende tiltak

Med tanke på kommunens økonomiske situasjon må det også iverksettes tiltak med kostnadsreducerende effekt. Det vil være behov for å gjøre ytterligere kostnadskalkyler og behovsvurderinger for tiltak som krever investeringer. Det vil etter behov bli satt ned tverrfaglige team bestående av medarbeidere fra helse, kommunale eiendommer og prosjektkontoret som vil få ansvar for å klarlegge, sikre forankring og nødvendige vedtak, samt gjennomføring av tiltak med tanke på raskest mulig realisering.

I forbindelse med kommunens utviklings- og effektiviseringsprosjekt 2019-2022 er følgende handlingsrom kartlagt:

Hva	Beskrivelse
Prosjekt «SmartBy»	Utvikle tjenestetilbudet slik at vekst i behov for heldøgnsomsorg blir håndtert på mer effektiv og brukertilpasset måte.
«Smartere» arbeidsprosesser og digitalisering	Realisere potensial som ligger i smartere måter å gjøre ting på samt utnytte tilgjengelig teknologi.
Tjenestetilbud i egen regi	Etablere kommunale tjenester som forhindrer kjøp av tjenester fra private.
Øke inntektsgrunnlaget	Utnytte inntektpotensial som ligger i tjenestene i form av husleie, egenbetaling og egenandeler.
Økt satsing på tilbud i egen regi	Utvikling av tyngre hjelpetiltak i kommunal regi (ettervern, ambulanseteam, psykolog)
Ressursfordeling	Tilpasse driften på institusjonene ift antall senger, type brukere og arbeidsplan.

6.3 Skole

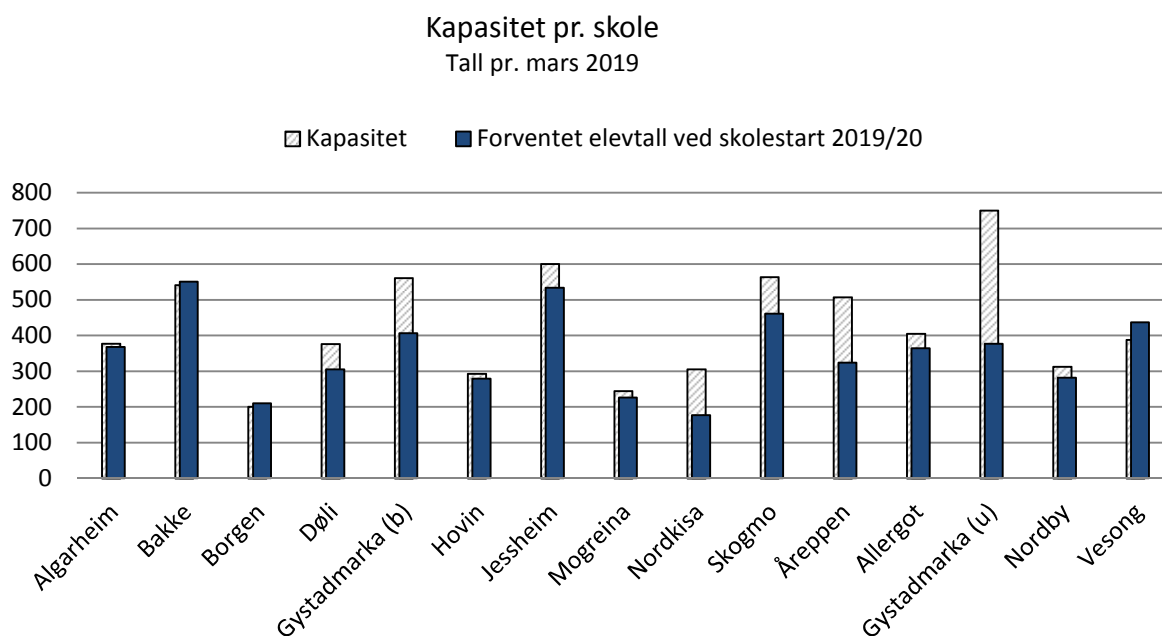
En overordnet målsetting for barn og unge i Ullensaker er at de vokser opp til å bli den beste utgaven av seg selv, mestrer livene sine og deltar aktivt i arbeid og fellesskap i samfunnet. En viktig forutsetning for å oppnå dette er at de gjennomfører videregående opplæring. For å lykkes med målsettingen, er det viktig å tenke et helhetlig læringsløp med gode overganger og god progresjon fra barna begynner i barnehagen til de fullfører videregående opplæring. Ullensaker kommune vokser raskt, og har en ung befolkning. Vi er en liten storkommune som står overfor nye utfordringer knyttet til å etablere trygge og gode oppvekstarenaer for kommunens innbyggere. Forskning viser at tidlig innsats i et forebyggende perspektiv har stor positiv effekt på barn og unges læringsmiljø og læringsutbytte.

6.3.1 Nåværende kapasitet

Grunnskolene i Ullensaker består av 15 grunnskoler; 11 barneskoler og 4 ungdomsskoler. Ullensaker kommune er dessuten vertskommune for Voksenopplæringen på Øvre Romerike. Skolene er delt i geografiske områder, ett for hver ungdomsskole med tilhørende barneskoler.

I 2018 foretok firmaet WSP en gjennomgang av skolenes bygningsmasser, for deretter å gjøre en vurdering av eksisterende kapasitet, avdekke utfordringer, foreslå løsninger for å kunne øke kapasiteten, og for å vurdere de smarteste tiltakene for en eventuell framtidig utvidelse av kapasiteten gjennom ombygging, rehabilitering eller nybygg.

Elevtallskapasiteten blir beregnet ut fra areal som skolene har tilgjengelig, omgjøring av enkelte roms funksjoner, organisatoriske eller pedagogiske tiltak, samt ved å se på små, men kostnadseffektive om- og utbygginger. Det opereres med tre soner; grønn, gul og rød sone. Grønn sone representerer romslig kapasitet ved skolen. Ved gul sone begynner skolen å nærme seg full kapasitet, men det er mulig å gjøre mindre bygningsmessige endringer for å ivareta elevtallet. Ved rød sone er skolen på maksimal kapasitet og det vil kreves større investeringer. Grafen under viser forventet elevtall høsten 2019 sett opp mot skolekapasiteten ved gul sone.



Det er ledig kapasitet totalt sett på skolene i kommunen. Noen skoler har veldig god kapasitet mens kapasiteten bortimot er sprengt på andre skoler fra høsten 2019.

6.3.2 Framtidig behov

Frem mot 2027 er det i befolkningsframskrivningen antatt en gjennomsnittlig årlig vekstrate i aldersgruppen 6-15 år på 0,6 %. Dette er noe synkende fra veksttrenden man har sett de senere årene, hvor gjennomsnittlig vekst fra 2000 til 2019 i denne aldersgruppen har vært 3,75 %. Fra 2027 er det antatt at veksten vil ta seg opp og ligge i gjennomsnitt på 2,0 % frem mot 2040.

Historiske tall viser en *elevvekst* i Ullensaker på 2,9 % de siste fire årene. Hvis denne veksten fortsetter de neste fire årene, vil det si 640 flere elever enn i dag, og det vil da være behov for en ny skole allerede i 2023.

ELEV TALL PR. GSI-RAPPORTERING				
	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Algarheim	313	341	353	367
Bakke	452	478	487	535
Borgen	139	151	173	188
Døli	191	214	214	253
Gystadmarka	409	413	412	398
Hovin	274	273	263	282
Jessheim	455	470	476	497
Mogreina	169	181	192	218
Nordkisa	135	155	159	169
Skogmo	472	460	466	466
Åreppen	379	352	342	332
Sum 1.-7. trinn	3 388	3 488	3 537	3 705
Allergot	325	305	339	330
Gystadmarka	175	275	304	335
Nordby	394	334	323	263
Vesong	382	392	400	421
Sum 8.-10. trinn	1 276	1 306	1 366	1 349
Ullensaker	4 664	4 794	4 903	5 054
Årlig vekst (%)	3,4 %	2,8 %	2,3 %	3,1 %
Årlig vekst (antall)	155	130	109	151

På kort sikt er det derfor utfordrende å legge SSB sin framskrivning til grunn for elevveksten i Ullensakerskolen. Vi ser også at elevveksten fordeler seg i et annet mønster enn befolkningsveksten totalt sett i Ullensaker. I fjor kom nærmere 50 % av elevveksten på Kløfta, på tross av liten boligbygging i dette området. Det er derfor lagt inn to alternativer i framskrivningen av framtidige investeringsbehov. Ett alternativ er basert på framskrivningen fra SSB med ny skole ferdig i 2035, i tillegg til det som allerede ligger inne i vedtatt økonomiplan. Det andre alternativet har i tillegg en ny skole ferdig i 2023/24.

Å ha skoler som er halvfulle, mens kapasiteten ved andre skoler er sprengt, er lite kostnadseffektivt. For å være bedre rustet til å gi pålitelige prognoser for elevveksten er det nødvendig med framskrivning på skolekrets nivå. Dette arbeides det med, og framskrivningen vil bli klar i løpet av sommeren. Det er også avgjørende at arbeidet med en skolebruksplan igangsettes, slik at kommunen har en langsiktig plan som sikrer fremtidsrettede skolebygg på rett sted til rett tid. Fritt skolevalg gjør det utfordrende å beregne kapasitet på skolenivå. Det er gitt tilsagn til oppstart av flere privatskoler i Ullensaker, men ingen av disse har startet opp pr i

dag. Det er likevel grunn til å anta at disse skolene vil kunne ta unna noe av kapasitetsutfordringene fremover.

6.4 Barnehage

6.4.1 Nåværende kapasitet

Ullensaker kommune har i dag 45 barnehager med plass til ca. 2.500 barn. Syv av disse er kommunale barnehager, som er bemannet i forhold til 371 plasser. Dekningsgraden er tilnærmet full på Jessheim og Kløfta, som følge av økende antall søkere i disse bosettingsområdene. For nærmere detaljer, henvises det til sak om «Barnehagekapasitet i Ullensaker 2018-2040», fra mai 2018.

Den kommunale andelen av barnehageplasser i kommunen var 16 % pr. 31.12.2018. Fire av de kommunale barnehager er plassert på Jessheim og tre på Kløfta. Alle er relativt små og lite kostnadseffektive enheter med en tradisjonell avdelingsinndeling, som gir liten mulighet til fleksibel bruk av arealene. Krav til arbeidsplasser for ansatte kan i liten grad ivaretas, da rom til dette formålet ikke finnes.

6.4.2 Framtidig behov

Frem mot 2025 vil det ifølge framskrivninger til SSB være en gjennomsnittlig årlig vekstrate i aldersgruppen 0-5 år på 3,3 %. Etter dette vil veksten flate ut, men fortsatt være positiv.

Den samlede barnehagekapasiteten er på nåværende tidspunkt tilnærmet fullt utnyttet og med en forventet vekst i etterspørsel de kommende årene vil det være behov for å bygge ut barnehagekapasiteten. Med utgangspunkt i at den kommunale andelen barnehageplasser ikke skal reduseres i forhold til dagens, betyr det en utbygging av kommunale plasser også. I sak om «Barnehagekapasitet i Ullensaker 2018-2040», er alle foreslåtte utbyggingstiltak i perioden listet opp. I nærmeste fremtid er det på Kløfta foreslått å ferdigstille og godkjenne «Skolevegen» kommunale barnehage innen 2020. På Jessheim vil det bli behov for en ny driftseffektiv og fleksibel kommunal barnehage i løpet av perioden.

6.5 Det kommunale vegnettet

6.5.1 Nåværende kapasitet

Det kommunale vegnettet i Ullensaker består av 260 veger med en samlet lengde på 141,3 km hvorav 137,5 km er asfaltert og 3,8 km er grusveger. 91,5 km av disse vegene er belyst.

Store deler av vegnettet i Ullensaker er gamle veger, som er bygget med lavere standard enn dagens krav. Det er blant annet manglende drenering og bæreevne. Sammen med de høye trafikkmengdene gir det høye driftskostnader. Fortetting i tilknytning til et under-dimensjonert vegnett gjør også at trafikkikkerheten er en utfordring.

Mye av det asfalterte kommunale vegnettet er oppgraderte grusveger der det er lagt asfalt på gamle grusveger uten tilstrekkelig bæreevne. Dette medfører kort levetid for asfaltdekkene.

6.5.2 Framtidig behov

Siden store deler av vegnettet i Ullensaker er eldre veger med redusert bæreevne og drenering, vil det være fornuftig å investere i økt bæreevne i forbindelse med fremtidige reasfalteringsprosjekter. Disse prosjektene vil helt eller delvis ansees som investeringsprosjekter.

Det er lagt inn et anslag på årlige investeringer på 40 mill kr for perioden utover vedtatt økonomiplan. Dette inkluderer asfaltering og arbeid med å oppgradere det kommunale vegnettet til dagens standard. Det er behov for å kartlegge kvaliteten på vegnettet nærmere, herunder også nivå på årlige investeringer.

Det er behov for å øke driftsbudsjettene betydelig som følge av endret praksis der reasfaltering nå ikke ansees som investeringer, men må tas over driftsbudsjettet. I tillegg er det behov for grøfting og drift av vegens overvannssystemer og sideanlegg, for å sikre at veifundamentet holdes tørt. Dette vil gi forlenget levetid på det kommunale vegnettet, og redusere det samlede investeringsbehovet til økt bæreevne og reasfaltering.

I forbindelse med etablering av region Viken i 2020 kan man forvente at grensesnittet mellom kommunale og fylkeskommunale veger blir vurdert. Ved ny organisering kan det medføre nedklassifisering av fylkeskommunale veger til kommunale veger, slik at kommunen vil få overført veger med høyere trafikkmengder og høyere kostnader. Det er usikkert i hvilken grad kommunene vil bli kompensert for en slik muligoverføring av veger.

6.6 Det kommunale vann- og avløpsnettet

6.6.1 Nåværende kapasitet

Nytt vannbehandlingsanlegg ved Hurdalssjøen ble tatt i bruk i november 2018 for å tilfredsstille kommunens behov som følge av veksten, samt gjeldende forskrifter. Samtidig er deler av nord-sør-forbindelsen mellom Hurdalssjøen og Nedre Romerike Vannverk (NRV) etablert. Denne forbindelsen vil gi gjensidig reservevann mellom Ullensaker og Nedre Romerike, og videre mot Oslo.

Flere områder avsatt til utbyggingsformål i kommuneplanen har ikke tilfredsstillende vannforsyning eller brannvannsdekning. Dette gjelder spesielt Ekornrud/Algarheim-området, Borgen og deler av sentrumsområdene på Jessheim og Kløfta.

Kløfta renseanlegg er vedtatt nedlagt, og avløpet skal overføres til Gardermoen renseanlegg. Gardermoen renseanlegg er fullt utnyttet kapasitetsmessig, og planlegging av utbygging er igangsatt.

Etableringen av dagens avløpsnett startet fra ca 1950 og med hovedtyngden i perioden 1985-2000. Gjennomsnittsalderen på ledningsnettet er 33 år. Utfordringen er at store deler av hovedsystemene er bygget ut før den sterke befolkningsveksten i Ullensaker. Dette medfører at forsyningssystemet i sin helhet er underdimensjonert.

Overføringsystemet fra Jessheim til Gardermoen renseanlegg er overbelastet og har behov for umiddelbar oppgradering. På Kløfta og Jessheim er det områder som har manglende tilrettelegging for avløp for de boligtransformasjonene som ligger i gjeldende planverk.

6.6.2 Framtidig behov

For å betjene de planlagte utbyggingsområdene på Ekornrud/Algarheim planlegges nytt vann- og avløpsanlegg mellom Jessheim og Ekornrud/Algarheim. Denne oppgraderingen ses også i sammenheng med mulig framtidig vannforsyning og/eller reservevann på strekningen Algarheim-Nordkisa-Jessheim. Det planlegges også for oppgradering av vann- og avløpsnettet til Borgen-området for å betjene utbyggingsområdene.

I sentrumsområdene (Kløfta og Jessheim) må det gjennomføres omfattende investeringer for å møte den massive fortettingen som pågår. I tillegg er det planlagt, og delvis vedtatt betydelige investeringer i hovedsystemene for å imøtekomme befolkningsveksten.

På sikt er det forutsatt å bygge ny hovedvannledning mellom Hurdalssjøen og Hovifjell høydebasseng. Av andre viktige sikrings- og forsterkningstiltak på vannforsyningsområdet vurderes en vestre hoved-ring for Jessheim sentrum og en tilsvarende for Kløfta.

På avløp planlegges utbygging av Gardermoen renseanlegg slik at anlegget kan betjene både Ullensaker og Nannestad i en 30-års-periode.

Kløfta renseanlegg skal saneres. I den forbindelse planlegges, og er delvis under utførelse, en ny overføringsledning mellom Kløfta og Gardermoen. Systemet vil også ivareta utbyggingen av Gystadmarka-området, samtidig som all bebyggelse øst for jernbanen kan tilknyttes. Dermed frigjøres kapasitet på eksisterende system i Jessheim-området.

Driftsbudsjettene bør økes for å redusere lekkasjer fra vannledninger og innlekking i avløpsledninger. Utskiftingstakt på 1 % av ledningsnettet pr år (tilsvarende levealder 100 år) vil tilsvare behov for ca. 65 mill. kr pr år til utskiftning av eksisterende nett.

Klimaendringer vil medføre behov for oppgradering av overvannssystemene. Man vil måtte etablere åpne overvannssystemer og flomveier. Dette forventes å ha et stort fokus og generere kostnader innen avløpssektoren. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor store kostnader det er forbundet med dette.

Investeringene på vann og avløp påvirker i liten grad kommunens regnskap, men må dekkes av abonnentene i form av økte kommunale gebyrer.

6.7 Rådhuset

6.7.1 Nåværende kapasitet

Rådhuset inneholder i dag areal til politikere og administrasjon, innbyggernes servicetorg, kulturskole, og NAV. Rådhuset huser også drifts- og overvåkingssentral for alle kommunale eiendommer, samt kommunens beredskapssentral.

Det er omtrent 390 kontorarbeidsplasser (inkl. plassene til NAV) i lokalene i dag, pluss plass til kulturskolelærere.

6.7.2 Framtidig behov

NAV flytter ut av rådhuset i september 2019. Kapasiteten vil da være tilstrekkelig for de funksjoner som skal være på rådhuset i lang tid framover.

Servicetorget er i dag en funksjon i hovedsak for kommuneadministrasjonen. Dette planlegges endret til et innbyggertorg med funksjoner som gir økt tilgjengelighet for alle kommunens innbyggere.

6.8 Kulturhuset og andre kulturanlegg

6.8.1 Nåværende kapasitet

Kulturhuset inneholder bibliotek, kantine/ kiosk, kulturhussaler og kino med salene Kong Rakne, Vesong, Jasseimr, Kisi og Ullr. Flere av funksjonene benyttes av både rådhuset og kulturhuset, eksempelvis kantine/ kiosk og Ullr.

Det er gjennomført en behovskartlegging av kulturhuset som har synliggjort behov for en kapasitetsøkning i kulturhusdelen, både i antall saler og setekapasitet. Dagens kapasitet er sprengt.

6.8.2 Framtidig behov

Behovskartleggingen⁸ gjennomført i 2018 viser med all tydelighet at Kulturhusets kapasitet er fullt utnyttet. For å dekke det fremtidige behovet er det behov for en utvidelse av dagens kulturhus. Det legges opp til en sammensetning av saltyper som utfyller hverandre og fasiliteter som vil kunne sambrukes.

Kulturhuset er 20 år gammelt, og befolkningen i Ullensaker er doblet siden det ble bygd. Jessheim har også en regional rolle som leverandør av kulturtilbud. Kulturhusets rolle i by- og identitetsbyggingen er betydelig og bør understøttes.

Det er stort behov for lokaler for lag og organisasjoner i kommunen, og dette behovet antas å vokse. Flerbruk skal være førende for de kommunale formålsbyggene. Det vil være behov for tiltak for å gjøre byggene enda mer tilgjengelige, og for økt vedlikehold som følge av økt bruk.

Kulturskolen har ikke tilfredsstillende lokaler i dag, verken for elevene eller for ansatte. Noe av dette vil rettes når NAV flytter ut og det frigis lokaler andre steder på rådhuset. Desentraliserte tilbud på skolene må ligge til grunn for tilbudet. I et fremtidig utvidet kulturhus vil kulturskolen også finne sin plass. Det er i denne framskrivningen ikke lagt inn investeringer på kulturanlegg utover det som ligger i vedtatt økonomiplan.

6.9 Idrettsanlegg og nærmiljøanlegg

6.9.1 Nåværende kapasitet

Kommunen har fire svømmebasseng i dag. I desember 2020 står i tillegg nye Ullensaker svømmehall ferdig på Gystadmarka. De eldre svømmebassengene vil ha betydelig behov for oppgraderinger.

Det er i dag en utfordring for flere skoler å få nok tid i gymsaler/flerbrukshaller, til å kunne nå kompetansemål i læreplanene.

Kommunen har gode idrettsanlegg, men det jobbes med tiltak for bedret kapasitetsutnyttelse i anleggene, sammen med Idrettsrådet.

6.9.2 Framtidig behov

Det må tas stilling til om alle de eldre svømmebassengene skal beholdes når ny svømmehall står ferdig. I dag er kommunens målsetning at alle skolebarn skal få 114 årstimer svømmeopplæring i løpet av grunnopplæringen. Dette tallet er langt høyere enn sammenlignbare kommuner, og det er naturlig at det vurderes på nytt.

Som følge av nasjonale krav om økt fysisk aktivitet og satsing på folkehelsen bør det også vurderes å øke skolenes tilgang til kroppsøvingslokaler.

Vi har hatt som praksis å bygge flerbrukshaller sammen med nye skoler. I tillegg har kommunen flere store utbyggingsområder av idrettsanlegg, som for eksempel Gystadmarka og Bakkedalen (sistnevnte under bygging). Disse satsingene setter Ullensaker kommune i et godt lys sammenlignet med landsgjennomsnittet på tilgang på idrettsflater. Likevel er det utfordringer mht. skolenes behov for kroppsøvingslokaler. Muligheter for kapasitetsøkende tiltak vil bli kartlagt.

⁸ KST-sak 122/18

I et 20 års perspektiv, med stor forventet befolkningsvekst, vil det være behov for investeringer i idretts- og aktivitetsanlegg. Det er imidlertid ikke lagt inn investeringer til dette formålet utover det som ligger i vedtatt økonomiplan.

Nærmiljøanlegg, og anlegg for lek og aktivitet i byen, som når store bredder og ikke bare den organiserte idretten, samt bidrar til byliv blir særdeles viktig framover. Dette vil kreve investeringsmidler, men dette behovet er ikke lagt inn i framskrivningen.

6.10 Kommunale boliger

6.10.1 Nåværende kapasitet

Ved utgangen av 2018 hadde Ullensaker kommune 477 boliger og av disse var 187 omsorgsboliger. Dette er en netto økning på 14 boliger fra 463 året før. Det blir både kjøpt og solgt boliger, og netto tilvekst er derfor lavere enn antall kjøpte boliger. I 2019 er det pr mars kjøpt 13 boliger, hvorav 6 overtas i 2019. Det er solgt 7 i samme periode.

Kommunen har nå en dekningsgrad når det gjelder kommunale boliger på 12,6 boliger pr 1000 innbyggere. Dette er omtrent likt med Lørenskog, men lavere enn kostragruppe 13 og landsgjennomsnittet, som har henholdsvis 18 og 21 boliger pr 1000 innbyggere. Budsjettet til kjøp av boliger ble redusert fra 100 til 50 mill kr i 2019, jf innsparingssak 40/19. Kommunen styrer nå sin satsing på andre måter enn rene kommunale kjøp for å dekke behovet. Behovet for utvidelse av boligporteføljen vil i stor grad styres av tre forhold;

1. Generell økning som følge av demografisk vekst
2. Behov for omsorgsboliger med bemanning som kan gi innbyggere som er for dårlige til å bo hjemme, men for friske til å bo på institusjon, et godt og fleksibelt botilbud som de kan bo lenge i
3. Behov for spesielle boliger til vanskeligstilte, herunder til psykisk utviklingshemmede, rus og småhus

Ullensaker kommune vil bistå vanskeligstilte på boligmarkedet på flere ulike måter, blant annet ved:

- Anskaffelse av nye boliger
- Tilvisnings-/ tildelingsavtaler⁹
- Salg/ utbyggingsavtaler hvor kommunen betinger boligens beskaffenhet (eldreboliger, Omsorg+ mv)
- Økt bruk av statlige virkemidler (startlån, tilskudd etc)

Generelt vil dette dempe investeringsbehovet og at kommunen anskaffer boliger i lavere takt enn tidligere, samtidig som samarbeidet med private aktører økes. Dette arbeidet gjøres med god veiledning fra Husbanken.

I løpet av 2018 trådte tilvisingsavtalen med Selvaag Bygg i kraft, hvor kommunen er sikret muligheten for disposisjon av 37 boliger gjennom tilvising av leietakere. Så langt er det tilvist 20 leietakere gjennom denne avtalen, og dette har fristilt flere kommunale omsorgsboliger. Boligene er disponert av kommunen, men leietakerne inngår kontrakt med Selvaag bygg. Dette

⁹ Tilvisnings-/tildelingsavtale. Kommunen inngår avtale med utbygger om disponering av leiligheter i et utbyggingsprosjekt. Kommunen tilviser leilighet til leietaker som inngår avtale med utbygger om leie. Egne regler fra Husbanken gjelder.

tilbudet er et supplement til de boligene kommunen har pr i dag. Denne samarbeidsformen mellom det offentlige og private kan vurderes utvidet dersom det viser seg å ha gode resultater.

Fra 1.6.2019 er det innført gjengs leie på boliger for vanskeligstilte. Innfasingen for kommunens 477 boliger gjøres i henhold til husleielovens anvisninger. Det betyr at 146 boliger får ny husleie i 2019, de øvrige vil fases inn suksessivt i perioden 2020-2022. Merinntekt i husleie vil utgjøre ca 1,8 mill i 2019. Se nærmere omtale av gjengs leie i kap 6.10.2.

Kommunale boliger til vanskeligstilte tildeles etter vedtatte grunnvilkår: Disse er:

1. Leietaker har ikke andre muligheter til å skaffe seg bolig
2. Må ha oppholdstillatelse og må ha bodd i Ullensaker to av de siste fem årene
3. Må være, eller bli, uten egnet bolig og må ha hjelp til å skaffe ny bolig
4. Må være over 18 år
5. Må økonomisk være ute av stand til å skaffe seg bolig på egen hånd
6. Bør ikke ha uoppgjort gjeld til Ullensaker kommune

Siden 2016 har boligkontoret under Tildelingsenheten hatt ansvar for oppfølging av leietakere. Hensikten med boligkontoret er at ressursene med sosialfaglig kompetanse er samlet for en profesjonell oppfølging av leietakerne.

Forvaltningen av boliger som bygningsobjekter, herunder anskaffelse, forvaltning, drift, vedlikehold og avhending, ligger hos enheten Kommunale eiendommer, som har nødvendig spisskompetanse knyttet til eiendomsforvaltning.

6.10.2 Framtidig behov

Med den befolkningsveksten som fortsatt vil være framover, er det rimelig å anta at behovet for boliger også vil øke i årene fremover. Etter at rammen for kjøp ble redusert fra 100 til 50 mill kr i 2019, må andre måter å fremskaffe boliger mer i fokus. Siden vedtaket om reduksjon i investeringsrammen kun gjelder for 2019, er rammen på 100 mill kr videreført resten av perioden, men finanskostnadene er forutsatt dekket av leieinntektene. Det samme er kommunens vedlikeholdskostnader.

Det har imidlertid ikke vært tilfelle så langt, og det er derfor vedtatt å innføre «Gjengs leie» som et tiltak for å rette opp i dette. Taksering av leienivået på de enkelte boligene er i gang, og de første leiekontraktene går over til gjengs leie fra 1. juni 2019. Et foreløpig anslag for økte leieinntekter i 2019 som følge av gjengs leie er 1,8 mill kr. Innføring av gjengs leie vil kunne medføre økte kostnader for sosialhjelp, og det er derfor også vedtatt å innføre kommunal bostøtte som en behovsprøvd kompensasjon til de leietakerne som ikke har råd til å betale de nye husleiene. Nivået på kommunal bostøtte er vanskelig å anslå før innføring, da dette vil avhenge av antall søknader og inntektsnivå til søkerne.

Kort oppsummering av kommunens hovedstrategier i tiden fremover:

- Å bistå vanskeligstilte til å kjøpe og beholde bolig
- Bruke det private leiemarkedet
- Økt gjennomstrømning i den kommunalt disponerte boligmassen
- Økt innsats innen tjenester og forebygging. Tettere oppfølging av leietakere med dårlig boevne.
- Utvikle et variert tilbud av egnede boliger i kommunen
- Økt samarbeid med private aktører for å fremskaffe flere utleieboliger
- Avhende eldre, utidsmessige boliger med stort vedlikeholdsetterslep
- Anskaffe nye boliger for å imøtekomme behov som konsekvens av vekst i kommunen
- Innføre gjengs leie for å sikre tilstrekkelige rammer til forsvarlig drift og vedlikehold for å unngå fremtidig vedlikeholdsetterslep

- Sikre egnede, trivelige og trygge boliger for brukere

Ullensaker kommune er med i Husbankens kommuneprogram «Bolig for velferd 2016-2020». Denne avtalen skal regulere samarbeidet mellom kommunen og Husbanken. Det er satt opp noen hovedmål i dette samarbeidet:

- Alle skal ha et trygt sted å bo
- Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet
- Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

Det er stort fokus på å bruke Husbankens boligsosiale virkemidler og å se disse i sammenheng. Særlig har vi fokus på bruk av startlån og tilskudd for å fristille kommunale boliger slik at de kommunale boligene går til de som har de største behovene. I utgangspunktet er halvparten av startlånsmidlene på 76 millioner kroner avsatt til bruk for personer med kommunal bolig. Vi jobber systematisk med å øke gjennomstrømningen i de kommunale boligene.

I Husbankens kommuneprogram er det satt et mål om gjennomstrømning på 15 prosent innen 2020. Det er også grunn til å tro at gjennomstrømningen i de kommunale boligene vil øke etter innføringen av gjengs leie.

I tillegg til fokus på bruk av startlån og tilskudd har boligkontoret også fokus på å jobbe forebyggende med bomiljøer. Miljøvaktmester ble ansatt våren 2018 for å bygge tillit mellom andre beboere og mellom sameier/borettslag og de kommunale leietakerne. Dette er et viktig satsingsområde. Boligkontoret har også fokus på at de med usikker boevne skal få tilstrekkelig oppfølging slik at de kan bli boende i boligen, og for å redusere skader og vedlikeholdsbehov.

6.11 Oppsummering

Befolkningsveksten gir store behov i framtiden. Særlig gjelder dette innen pleie og omsorg som vil bli sterkt preget av framtidig endring i alderssammensetningen i befolkningen. I løpet av en 20-års periode vil antall personer over 80 år øke med oppimot 2000 personer. Dette er den aldersgruppen som krever mest ressurser innenfor pleie og omsorg.

På pleie og omsorg er det i dag kapasitet til å møte dagens behov. Økningen i antall eldre framover gjør det imidlertid nødvendig å dreie tilbudet på omsorgsplasser fra institusjonsplasser til andre typer heldøgnsomsorgsplasser med tilpassede tjenester, slik at flest mulig kan bo lengst mulig i eget hjem. Det er iverksatt tiltak for å gjennomføre endringer i tjenestene, men det må legges ytterligere til rette gjennom tilbud om blant annet heldøgns omsorg i bolig og velferdsteknologi.

På skolene er det totalt sett ledig kapasitet, men dette varierer mellom skolene, der noen skoler har ledig kapasitet, mens andre skoler er fulle eller nærmer seg full kapasitet. Befolkningsframskrivningen er en utfordring, da den avviker en del fra historisk elevvekst. Kapasiteten vil økes når Algarheim skole ferdigstilles. I tillegg er det vedtatt utbygging av Bakke/Vesong i gjeldende økonomiplan. Videre er det lagt til grunn 2 alternativer for nye skoler i perioden. Basert på framskrivningen fra SSB er det lagt inn én ny skole med ferdigstilling i 2035. Dette er en svært usikker framskrivning av investeringsbehovet, fordi en vekst i antall elever slik den har vært de siste tre årene, tilsier en ny skole allerede i 2024. Det er derfor som en alternativ framskrivning lagt inn ny skole også i 2023/2024.

På barnehagesiden er det behov for én barnehage i perioden, i tillegg til bygging av barnehagen som ligger inne i vedtatt økonomiplan. Ny barnehage bør være kommunal, slik at kommunens drift av barnehager blir mer effektiv og tilskudd til private barnehager reduseres pr plass.

På kommunale boliger ligger vi godt under landsgjennomsnittet, men dette skal løses på andre måter enn kun kjøp av kommunale boliger, bla med innleie fra det private markedet og ved avtale med private utbyggere om disponering av leiligheter til kommunens innbyggere. Men

siden vedtaket om halvering av budsjettet for kjøp av kommunale boliger gjelder 2019 er det lagt inn kjøp av boliger til 100 mill kr hvert år fra 2020. Men som nevnt ovenfor øker ikke kommunens finanskostnader som følge av dette, da dette er forutsatt dekket gjennom leieinntektene.

På rådhuset er det tilgjengelig kapasitet, hovedsakelig fordi NAV flytter ut. Kulturhuskapasiteten er sprengt, og det er behov for utvidelser, men det er i denne framskrivningen ikke lagt inn investeringer på dette området

Det er ikke lagt inn investeringer på verken kulturanlegg eller idrettsanlegg.

For teknisk sektor skyldes behovene i stor grad vedlikeholdsetterslep på bygninger og teknisk infrastruktur (veg) som følge av økt bruk og manglende samsvar mellom behov og tilgjengelige midler.

7 FRAMSKRIVING ØKONOMI – DRIFT OG INVESTERING

7.1 Investeringsanalyse

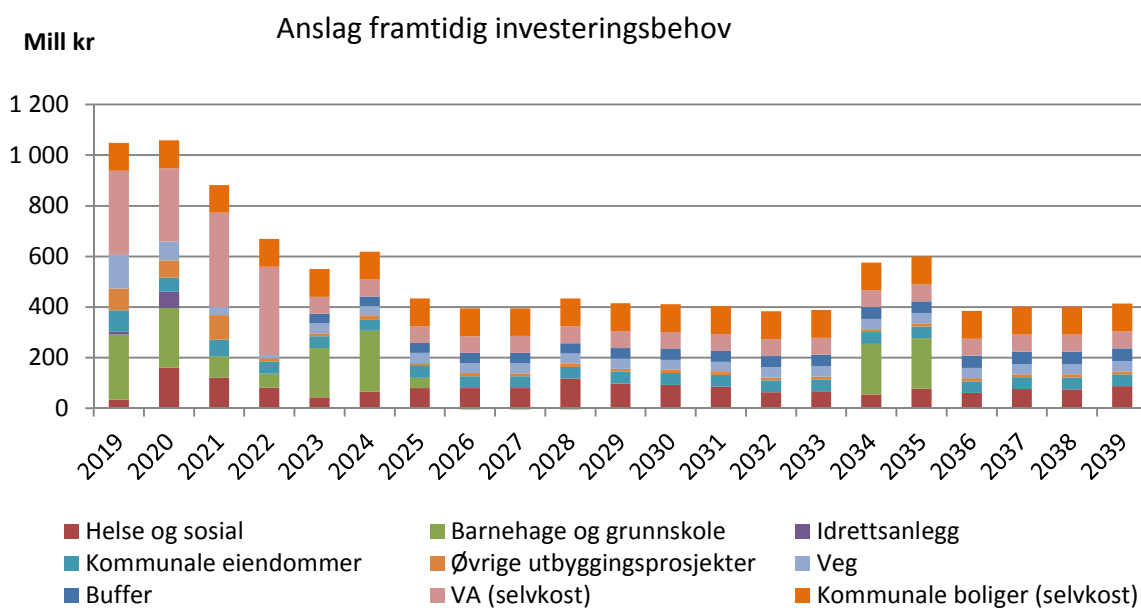
I kapittel 6 om behov i sosial og teknisk infrastruktur fram til 2039, er de gjennomførte analysene på investeringsbehovet på et veldig overordnet nivå. Det presiseres at anslagene for årene etter vedtatt økonomiplan er svært usikre i den forstand at investeringene i denne perioden sannsynligvis er underestimerte. Jo lenger utover i perioden, jo mer usikre er estimatene. Særlig er det verdt å merke seg at det ikke er lagt inn noen investeringer på kultur- og idrettsanlegg. På skole er det som nevnt under kap 6.3.2 lagt inn to alternative framskrivninger. Figuren under viser alternativet hvor det i perioden er behov for 2 nye skoler utover vedtatt økonomiplan.

I prosessen hvor Agenda Kaupang har bistått, peker vi på behovet for strukturendringer, og for store endringer i kommunes tjenestetilbud. Før det er tatt stilling til dette er det utfordrende å vise gode prognoser. Slike avklaringer, sammen med befolkningsprognoser som hensyntar den lokale boligbyggingen samt mer detaljerte analyser av eiendomsmassen og dens kapasitet, er avgjørende for langsiktige prognoser.

Sak om innsparing på investeringer er behandlet i kommunestyret (KST 40/19) og det er vedtatt innsparinger for 2019 på 133 mill kr. Samtidig er det vedtatt overføring av investeringsmidler fra 2018 til 2019 på 111 mill kr. Det er lagt inn tre alternative framskrivninger på investeringene:

- Investeringer i vedtatt økonomiplan + framtidig behov jf kap 6
- Investeringer i vedtatt økonomiplan + framtidig behov jf kap 6 + én ekstra skole
- Investeringer i vedtatt økonomiplan + framtidig behov jf kap 6 med vedtatte innsparinger 2019

Investeringsbehovet er oppsummert i figuren på neste side. Investeringer innen vann og avløp beløper seg til 2,5 mrd kr i perioden. Disse er tatt med i oversikten, men virkningen av finanskostnadene er nullstilt i den påfølgende driftsanalysen, siden disse dekkes av kommunens innbyggere. Tilsvarende er gjort for kommunale boliger, hvor det forutsettes at leieinntektene vil dekke kommunens drifts- og finanskostnader med boligene.



Utover skoletilpasninger, nye skoler og barnehager, samt nye omsorgsboliger, er det kun videreført pottbevilgninger innenfor teknisk og administrasjon for perioden utover vedtatt økonomiplan. Med økt bruk av bygningsmassen vil det måtte påregnes større arbeider på byggene som medfører investeringsbehov. Det er også usikkert om noen av utbyggingsprosjektene eventuelt kan finansieres av andre, jf blant annet dreining fra institusjonsplasser til andre boformer for eldre med pleiebehov.

Behov for antall heldøgnsomsorgsplasser øker betydelig i perioden. For å møte etterspørselen, både med tilgjengelig plasser, men også med bemanning til driften av dem, er det nødvendig å endre innholdet i plassene. Det er ønskelig å dreie tilbudet fra kun institusjonsplasser til en kombinasjon mellom institusjonsplasser, heldøgnsomsorg i hjemmet og boliger med delvis omsorg. I investeringsanalysen er lagt til grunn at antall institusjonsplasser holdes konstant, mens det investeres i de øvrige typene plasser i henhold til framskrevet behov.

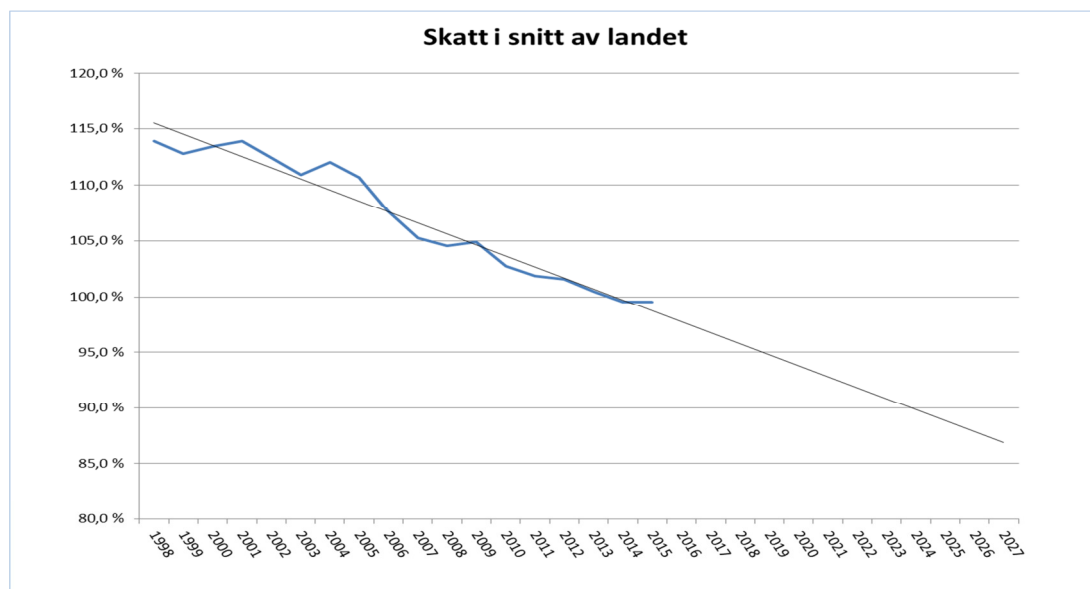
7.2 Driftsanalyse

Kostnader og inntekter er framskrevet fram til 2039. Framskrivningen er basert på opprinnelig budsjett 2019. Tiltakene som er vedtatt for å redusere merforbruket i driften i 2019 er for enkelthets skyld ikke innarbeidet i framskrivningen. Men på den annen side er heller ikke merforbruket i 2019 framskrevet.

I hele perioden er inntekter og utgifter i 2019-kroner for å unngå forutsetninger om pris- og lønnsvekst så langt fram i tid. Siden prognosen for 2019 pr mai er et merforbruk på 41 mill kr, burde dette kanskje vært lagt inn i basen før framskrivning, men dette er ikke tatt hensyn til, bortsett fra i utviklingen av disposisjonsfond.

Det er utfordrende å framskrive inntekter og utgifter i et 20 års-perspektiv, siden de avhenger av flere usikre faktorer. Beregningene er derfor beheftet med stor usikkerhet. Dette gjelder særlig de frie inntektene; skatteinntekter og rammetilskudd. Disse er avhengig av faktorer som blir vedtatt politisk hvert år, som skattenivå, inntektsmodell, effektiviseringskrav fra regjeringen for å nevne noen.

Skatt i snitt av landsgjennomsnittet har siden 1998 falt med omtrent ett %-poeng hvert år. Men for 2016 stoppet denne utviklingen opp og flatet ut. Dette er vist i figuren under. Det er vanskelig på det nåværende tidspunkt å si noe sikkert om denne utviklingen vil fortsette.



Det er imidlertid lagt til grunn at skatteinntektene i snitt av landet *ikke* vil forverre seg ytterligere. I tillegg er det lagt til grunn en vekst i skatteinntektene tilsvarende

befolkningsveksten hvert år. Skatteinntektene i 2019 er budsjettetert til 1,165 mrd kr, men utviklingen så langt i 2019 tilsier skatteinntekter på 1,14 mrd kr. Det er derfor beregnet to alternative utviklinger av skatteinntektene, en med 1,165 mrd i 2019 som bane og en med 1,14 mrd som bane.

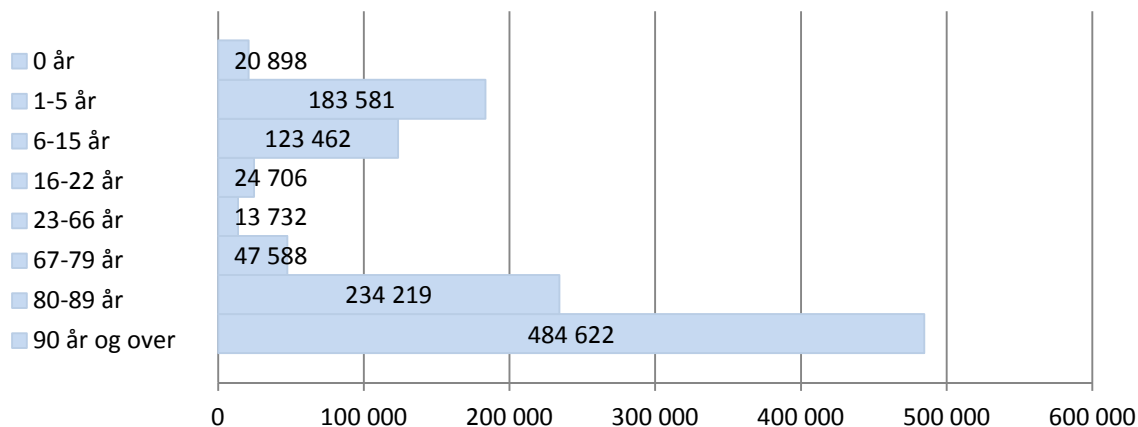
For beregning av rammetilskuddet er inntektsmodellen fra KS benyttet. Denne viser imidlertid utviklingen kun for 4 år, så for årene utover dette er det gjort tilpasninger etter faglige vurderinger. Blant annet er det forutsatt at skjønnsmidler i perioden er tilsvarende faktiske skjønnsmidler de foregående årene før framskrivningsperioden. Vekstmidler i økonomiplanperioden er beregnet utifra veksten de siste tre årene, mens vekstmidler for resten av perioden er lagt noe lavere, siden veksten blir noe lavere utover i perioden.

De øvrige inntektene er framskrevet med befolkningsvekst basert på en gjennomsnittlig inntekt pr innbygger for årene 2015-2018.

Framskrivning av utgiftene er også utfordrende, og er beheftet med usikkerhet. Usikkerheten er større jo lengre ut i perioden en kommer. Kostnadene er framskrevet ved å beregne en snittpris pr innbygger innenfor de enkelte tjenesteområdene og framskrive snittprisen med befolkningsveksten. De framskrevne kostnadene er dermed basert på at tjenestene slik vi tilbyr dem i dag blir videreført i perioden.

Tjenester som grunnskole, barnehage, kommunehelse, pleie og omsorg, barnevern og sosialhjelp er særlig ressurskrevende. Det er gjort en beregning av hva en innbygger i de enkelte aldersgruppene koster på disse tjenestene, med utgangspunkt i demografimodell fra KS, men med kommunens eget kostnadsnivå. Dette er vist i følgende figur.

Kostnad pr innbygger



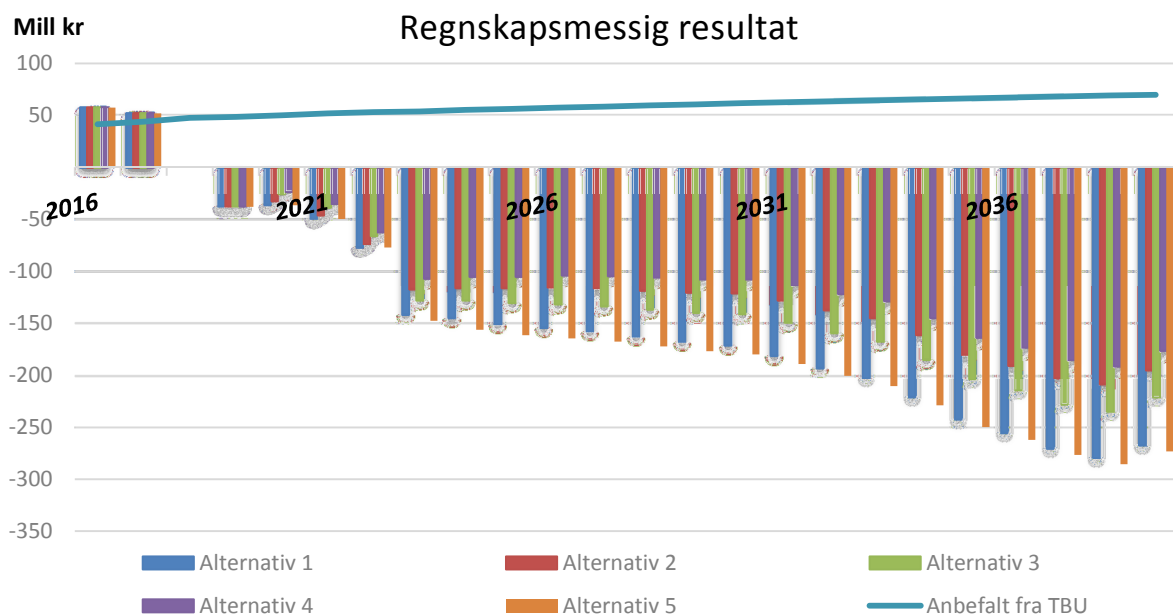
Det er som figuren viser innbyggere over 80 år som er særlig kostnadskrevende, sammen med barn og unge.

Utviklingen i inntekter og utgifter i perioden 2020 til 2039 er framskrevet med ulike alternativer hvor nivå på skatteinntektene og investeringene er variablene. Skatteinntektene er som nevnt beregnet med henholdsvis 1,165 mrd kr og 1,14 mrd kr i 2019 som bane.

I tillegg er det utarbeidet tre alternativer for utvikling i investeringene og finanskostnadene. I det første alternativet ligger investeringer i gjeldende økonomiplanperiode til grunn. I det andre alternativet er investeringene i vedtatt økonomiplanperiode redusert i samsvar med vedtatte innsparinger som er fremmet i forlengelsen av arbeidet med Agenda Kaupang rapporten. I det tredje alternativet er det i tillegg til alternativ 1 lagt inn en skole i 2023/24. Dette gir 5 alternative framskrivninger:

- Alt 1: Skatteinntekter i en bane fra 1,14 mrd i 2019, ikke nedjustert investeringene
- Alt 2: Skatteinntekter i en bane fra 1,14 mrd i 2019, nedjustert investeringene
- Alt 3: Skatteinntekter i en bane fra 1,165 mrd i 2019, ikke nedjustert investeringene
- Alt 4: Skatteinntekter i en bane fra 1,165 mrd i 2019, nedjustert investeringene
- Alt 5: Alternativ 1 + en ekstra skole

Det er ikke lagt inn avsetninger til disposisjonsfond noen av årene i framskrivningen. Finanskostnadene er beregnet etter nye regler for beregning av minimumsavdrag. Dette gir en framskriving av regnskapsmessig resultat i perioden som vist i figuren på neste side. Merforbruk er vist med negativt tall.



I årene 2016 og 2017 var inntektene høyere enn kostnadene og kommunen avla regnskaper med mindreforbruk på over 50 mill kr hvert av årene. Kostnadene vokser imidlertid fortere enn inntektene og for 2019 ser det ut til at det blir et regnskapsmessig merforbruk. Denne dreiningen i inntekter/utgifter karakteriserer et utviklingstrekk som fortsetter i hele perioden.

For å kunne innfri vedtatt handlingsregel om et disposisjonsfond tilsvarende 10 % av brutto driftsinntekter, bør det settes av 50 mill kr hvert av årene 2020-2023. Regnskapsmessig resultat i framskrivningen ovenfor er før en eventuell avsetning til disposisjonsfond. Dette er gjort for å kunne sammenligne resultatet mot anbefalt resultatgrad på netto driftsresultat. Alle de 5 alternative framskrivningene gir regnskapsmessige merforbruk hvert år. Det vil derfor ikke være rom for avsetning til disposisjonsfond, uten betydelige innsparinger. Det vil istedenfor bli behov for å bruke av fondet.

Det er stor variasjon i størrelsen på merforbruket på de ulike alternativene. I 2020 varierer merforbruket fra 23 til 36 mill kr mellom laveste og høyeste merforbruk. Det burde vært minst 50 mill kr i pluss. Merforbruket når toppen i 2038 med henholdsvis 191 mill kr og 286 mill kr i merforbruk. Kommunen har ved inngangen til 2019 et disposisjonsfond på 140 mill kr. Med en utvikling som ovenfor vil disposisjonsfondet være brukt opp i løpet av 2021-2022.

Dersom kommunen bruker opp de frie midlene vil kommunen kunne bli registrert i ROBEK. Framskrivningen av kommunens utgifter og inntekter viser tydelig at kommunens økonomiske

utvikling ikke er bærekraftig og at kommunen er nødt til å foreta grep for å skaffe et nødvendig handlingsrom.

Regjeringen offentliggjør årlig en effektivitetsanalyse av kommunene innenfor de tre tjenesteområdene pleie og omsorg, barnehage og grunnskole. Ifølge denne analysen oppnår Ullensaker kommune i 2017 91 poeng totalt for disse tre tjenesteområdene, mot 84 poeng i 2016. Kommuner som får mest ut av ressursene får 100 poeng. Poengsummen til Ullensaker kommune indikerer ifølge analysen et effektiviseringspotensial i forhold til de kommunene som får mest ut av pengene på 9 %, mot 16 % for 2016. Beregning for 2018 offentliggjøres først etter at de endelige kostra-tallene for 2018 er tilgjengelige i juni.

Kommune	2017	2016
Oppegård	99	100
Drammen	98	100
Asker	97	97
Kristiansand	97	99
Lørenskog	97	99
Grimstad	96	85
Ullensaker	91	88

Kommuner i kommunegruppe 13 som oppnår høyest poengsum er Oppegård, Drammen, Asker, Kristiansand, Lørenskog og Grimstad. I 2017 er det bare Oslo kommune som oppnår poengsummen 100. Analysen gir ingen fasitsvar på hva som er effektivitet, men gir en indikasjon på at det kan være formålstjenlig å se nærmere på tjenesteproduksjonen på de nevnte områdene, for å utforske muligheten for effektivisering. Tabellen under gir oppnådd score fordelt på de tre fagområdene for Ullensaker i 2017 og 2016.

Kommune	2017	2016
Barnehage	93	93
Grunnskole	92	98
Pleie og omsorg	90	79

På pleie og omsorg har resultatet forbedret seg betraktelig fra 2016 til 2017. Men det er ifølge analysen fortsatt et potensiale for forbedring. På grunnskole er resultatene noe lavere i 2017 enn i 2016.

Oppsummering framskrivning:

Ullensaker kommune har i lang tid vært preget av høy vekst, noe som vil fortsette også i årene framover. Dette stiller krav til stadig nye investeringer for å imøtekomme innbyggernes behov for tjenester; blant annet innen skole og helsetjenester, men også infrastruktur som veg, vann og avløp. Investeringsbehovet i gjeldende økonomiplanperiode er på 3,6 mrd kr. Av dette utgjør investeringer på selvkostområdene og boliger ca 1,8 mrd kr.

Kommunen har etter hvert fått betydelig gjeld. Lånegjeld pr innbygger utgjorde kr 100.752,- i 2018. Til sammenligning er tilsvarende tall for kostragruppe 13 kr 61.406,-. Ved utgangen av inneværende økonomiplanperiode vil samlet lånegjeld være 6,4 mrd kr inkludert finansiell leasing-kontrakter på Gystadmyr/Gjestad og Gystadmarka ungdomsskole. Av totalt 6,4 mrd kr utgjør lån innenfor selvkostområdene ca 3,1 mrd kr. Kommunens totale gjeldsnivå vil tilsvare 151.000 kr pr innbygger. I budsjettvedtaket - Budsjett 2019/økonomiplan 2019-2022 har kommunestyret bedt administrasjonen jobbe mot en målsetting om reduksjon av investeringer i perioden på inntil 1 mrd kr. Det er vedtatt reduksjon i investeringer på over 100 mill kr i 2019.

Ullensaker kommune har lavere frie inntekter enn landsgjennomsnittet og kostragruppe 13. Tar en også hensyn til finanskostnader som renter og avdrag, har Ullensaker kommune betydelig mindre kr pr innbygger til disposisjon for å produsere tjenester til kommunens innbyggere.

Mens landsgjennomsnittet (uten Oslo) har frie inntekter på 55.132 kr pr innbygger har Ullensaker kommune 49.754 kr pr innbygger. Sammensetningen av innbyggere i Ullensaker gir et lavere kostnadsbilde enn landsgjennomsnittet, i inntektsmodellen er kommunens utgiftsbehov definert til 96 % av landsgjennomsnittet. Selv når en tar hensyn til dette, er kommunens disponible midler betydelig lavere enn landsgjennomsnittet.

Til tross for et godt regnskapsmessig resultat i 2017 på 51,9 mill kr, økte disposisjonsfondet kun med 9,6 mill kr i 2018. Dette skyldes at det ble budsjettert med bruk av fondet i 2018 for å få saldert budsjettet, samt at det ble tildelt ekstrabevilgninger i løpet av året. Årsregnskapet for 2018 ble gjort opp i balanse etter at det ble gjort strykninger av avsetninger til disposisjonsfond for å dekke et reelt merforbruk på i underkant av 10 mill kr. Hensyntatt vedtatte innsparingstiltak er prognosen for 2019 pr april et merforbruk på 41 mill kr. Det arbeides intenst for å redusere det totale kostnadsnivået i økonomiplanperioden, og forslag til innsparinger både på investeringer og løpende drift legges fortløpende frem for kommunestyret 1. halvår 2019.

8 UTFORDRINGER OG PREMISER FOR VEIEN VIDERE

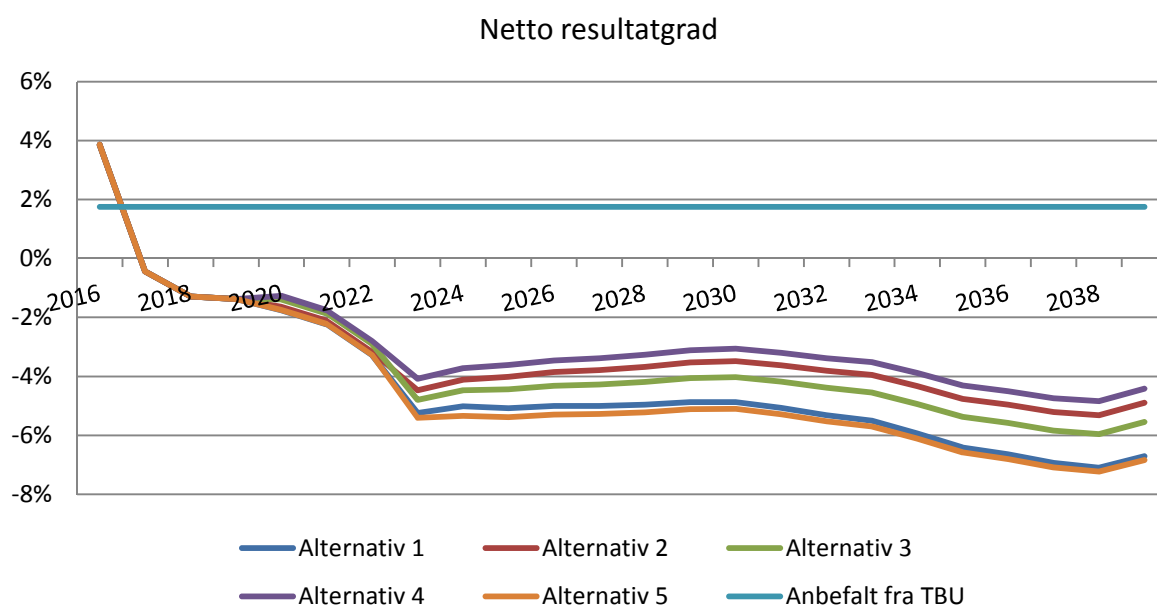
8.1 Utfordringsbildet

Den framtidige befolkningssammensetningen vil gi en dramatisk økning i kostnadene – særlig innenfor helse- og omsorgssektoren, samtidig som inntektssiden ikke vokser tilsvarende. I tillegg har høy investeringstakt gitt kommunen høy gjeld og høye utgifter til renter og avdrag.

Kommunen har over flere år brukt mindre penger på vedlikehold av bygninger og øvrig teknisk infrastruktur enn det som er nødvendig for å opprettholde ønsket standard. Dette gir mindre kostnader på kort sikt, men en betydelig økning i kostnader på lang sikt.

Netto driftsresultat viser hvor mye kommunen kan disponere til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Teknisk beregningsutvalg (TBU) anbefaler et netto driftsresultat for kommuner på 1,75 %.

Utviklingen i kommunens netto resultatgrad er vist i figuren under, med de fem alternative framskrivningene som nevnt i kap 5.4. Alle alternativene gir negative netto driftsresultater.



Uten et positivt netto driftsresultat har ikke kommunen midler til å sette av til investeringer eller bygge opp frie midler på disposisjonsfond. Drift med langvarig merforbruk vil resultere i manglende frie midler, at kommunen ikke kan innfri sine forpliktelser og at kommunen blir registrert i ROBEK. Det innebærer at kommunen blir satt under statlig administrasjon og fylkesmannen skal godkjenne hvert års budsjett og økonomiplan, samt godkjenne alle låneopptak. For kommuner i ROBEK vil det være naturlig med pålegg fra fylkesmannen om å utnytte alle potensielle inntektskilder. Dette er for eksempel innføring av eiendomsskatt.

Oppsummerende om dagens utfordringsbilde:

- Inntektene er lavere enn kostnadene
- Høy investeringstakt gir høye finanskostnader
- Driftskostnadene er for store
- Fallende skatteinntekter pr skattyter
- Befolkningssammensetningen endrer seg i ugunstig retning i form av flere og flere eldre

De frie midlene er begrenset og framskrivningen viser at dersom utviklingen ikke snus vil disse midlene være brukt innen kort tid. Det er mulig at kommunen ikke klarer å manøvrere tjenesteproduksjonen tidsnok til å kunne gjenvinne økonomisk balanse før disse midlene er brukt opp, og at registrering i ROBEK for en periode er uunngåelig.

8.2 Løsninger for bærekraftig økonomi

Det lokale selvstyret står sentralt i den demokratiske oppbyggingen av landet. Det er kommunestyret som har ansvar for å styre og ha kontroll med økonomien. Innenfor de økonomiske og rettslige rammene har kommunestyret frihet til å prioritere. Men økonomisk handlingsrom er et premiss for mulighetene til å utøve lokal politikk. Slik det ser ut nå er handlingsrommet negativt og det må foretas flere grep for å gjenvinne økonomisk balanse og et reelt handlingsrom. Det er nødvendig å jobbe systematisk og det vil kunne ta flere år før balansen er gjenopprettet.

Kommunestyret skal som nevnt tidligere, i henhold til ny kommunelov, utarbeide finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Slike måltall vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene og bedre kunnskapen om kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et lengre perspektiv. Kommunestyret vedtok under behandlingen av budsjett og økonomiplan 2019-2022 handlingsregler som vil være med å bidra til utvikling av en bærekraftig økonomi for kommunen. Det er nødvendig at handlingsreglene nå blir fulgt under utarbeidelse av årsbudsjetter og underveis i budsjettårene.

For at tjenesteproduksjonen ikke skal lide for mye, kan det være formålstjenlig at prosessen med gjenvinning av økonomisk balanse går over flere år og at nivået på måltallene derfor endres utover i perioden, med stadig strengere mål.

Alternativene som kommunen kan benytte for å få kontroll på økonomien er grovt inndelt i **øke inntektene** eller **redusere kostnadene**. Nedenfor følger noen eksempler:

ØKE INNTEKTENE

- Utnytte inntektpotensialet, herunder å innføre eiendomsskatt
- Stille strengere krav til utbyggere og planlegge for økt kvalitet på det som bygges av teknisk struktur og anlegg, boliger og tjenester for slik å tiltrekke oss innbyggere med høyere utdanning og høyere skattbar inntekt samt bedre helse
- Øke inntektene på leie av kommunale bygg, og åpne for utleie til kommersiell virksomhet

REDUSERE DRIFTSKOSTNADENE

- Bedre ressursutnyttelse
- Kutte ut tjenester
- Redusere investeringstakten og finanskostnadene
- Generelle kutt for alle virksomheter
- Innbyggerne og frivilligheten må stimuleres til innsats
- Folkehelse og forebygging – vi må sørge for friskhet og trivsel i befolkningen – og sørge for at folk er friske lenge.
- Pleie og omsorgssektoren må omstilles for å håndtere fremtidens utfordringer
- Kapasiteten i alle offentlige bygg må utnyttes maksimalt

Som tidligere nevnt er det gjort en grundig kartlegging av kommunens tjenesteproduksjon med sikte på å finne ut hvilket forbedringspotensial kommunen har. I rapporten som er utarbeidet i forlengelsen av dette arbeidet er det pekt særlig på behovet for strukturendringer og innovasjon i tjenestene kommunen tilbyr. Det handler ikke om å springe fortere, men å jobbe smartere.

Kommunen er i en fase i utviklingen av blant Jessheim som regionby, med attraktive omkringliggende tettsteder og det vil være lite taktisk å sette på alle bremsen. Det er imidlertid essensielt at veien videre planlegges langs et «strammere spor» slik at kommunen får utviklet seg i ønsket retning samtidig som økonomien kommer under kontroll og det skapes et reelt økonomisk handlingsrom. Vi må etablere et attraktivt samfunn og en attraktiv by som bidrar til et livskraftig samfunn med stor appell til alle befolkningsgrupper.

Investeringsstakten må bremses betraktelig. I alle saker som omhandler investeringer bør nødvendigheten av tiltaket vurderes strengt – likeledes dimensjoneringen av det. Bruk av eksisterende bygningsmasse må vurderes først.

Driftskostnadene må reduseres. Driftskostnadene bør primært reduseres gjennom effektiviseringstiltak fremfor rasjonaliseringstiltak. På denne måten rettes fokus i hele organisasjonen på forbedringstiltak, noe som gir en bærekraftig kursendring mot reduserte driftskostnader. Som regjeringens årlige analyser viser er det forbedringspotensial med hensyn på bedre ressursutnyttelser på flere tjenester.

Forebygging og innovasjon må gjennomsyre alt som gjøres i kommunen. Å forebygge er en langsiktig og lønnsom strategi for å minimere helserelaterte behov på sikt. Kommunen satser allerede på forebygging, men dette arbeidet må videreføres og forsterkes.

- Innbyggerne og frivilligheten må stimuleres til innsats
- Folkehelse og forebygging – vi må sørge for friskhet og trivsel i befolkningen – og sørge for at folk er friske lenge.
- Vi må etablere et attraktivt samfunn og en attraktiv by som bidrar til et livskraftig samfunn med stor appell til alle befolkningsgrupper
- Pleie og omsorgssektoren må omstilles for å håndtere fremtidens utfordringer
- Kapasiteten i alle offentlige bygg må utnyttes maksimalt

Vi bør ha en omforent og langsiktig strategi for by- og stedsutvikling som setter kvalitet i fokus – for alle innbyggergrupper. En slik strategi vil bidra til å bygge opp under folkehelseperspektivet i tillegg til at vi setter oss i stand til å konkurrere om attraktive innbyggere og næringer. I dette ligger det både et langsiktig innsparings- (folkehelse) – og inntektspotensial (skatteinntekter, arbeidsplasser).

8.2.1 Kommunale bygg

Eiendomsstrategien vil gi føringer for areal- og eiendomsforvaltning som omfatter profesjonell utvikling, analyse, utbygging, administrativ forvaltning og planlegging, drift, vedlikehold og utvikling. I denne forbindelse er gevinstrealiseringsverktøy en metodikk som mer tatt i bruk for å utvikle og synliggjøre riktige valg og løsninger.

Vi kan forvente en dreining mot mer miljøfokus i alle aspekter rundt våre eiendommer. Dette gjelder valg av materialer for våre nybygg og forhold knyttet til livssyklus-kostnader (LCC). Det er i dag også et sterkere fokus på CO2 utslipp i forbindelse med eiendomsforvaltning og oppføring av bygg.

Å forvalte kommunale eiendommer handler om en helhetlig tilnærming til eiendom som en dynamisk ressurs med muligheter. Dette krever ressurser med høy kompetanse som kan sikre ressurseffektiv forvaltning av kommunens verdier, herunder utnytte kapasiteten i kommunale bygg før nye behov realiseres i form av nye byggeprosjekter.

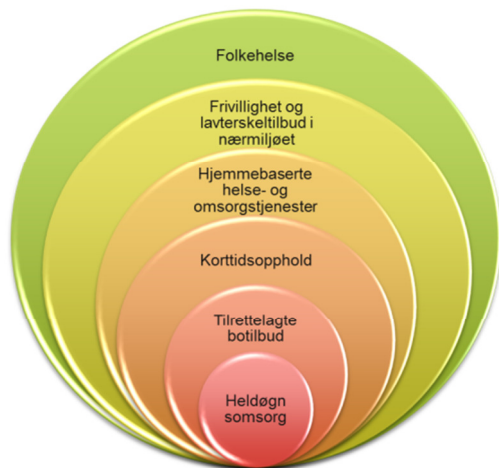
Videre bør vi ikke kjøpe og selge arealer uten å ha en tilstrekkelig begrunnet plan for det. Strategi for areal- og eiendomsforvaltning skal sikre en slik forutsigbarhet og dermed en bærekraftig forvaltning av kommunens verdier.

8.2.2 Pleie og omsorg

Pleie og omsorg må innrettes mot en ny tid, hvor vi fortsetter å ha et høyt fokus på bruk av ny teknologi og nye arbeidsprosesser. Pleie- og omsorgssektoren må inn i større innovasjons- og omstillingsprosess i samarbeid med kunnskapsmiljøer og næringsliv.

Satsning på forebyggende arbeid gjennom tidlig innsats er en viktig nøkkel for å gi alle en mulighet til å «fare vel på ferden» hvor egne ressurser og muligheter blir stimulert og utfordret. I tillegg er det helt nødvendig å møte vekst og økte behov for pleie og omsorg gjennom en dreining fra institusjon til utvikling av nye boformer, fleksible boliger og integrerte velferdsteknologiske løsninger. En slik dreining medfører behov for en styrking av hjemmetjenesten og å legge til rette for partnerskap mellom ulike kommunale, frivillige og ideelle aktører.

Denne dreiningen gjenspeiler seg i konseptet «smart bydel» som ble utviklet gjennom arbeidet med Gjestad området og som vil bli retningsgivende i utvikling av tjenester innen pleie og omsorgssektor i årene framover.



Som figuren over antyder ligger nøkkelen for å løse fremtidens helseutfordringer i å tenke forebygging og folkehelse i alt vi gjør. Vi må mao tilrettelegge for gode, trygge og trivselsbaserte rammer som sikrer deltakelse og engasjement i samfunnet og i eget liv. I dette ligger det også å tilrettelegge for at mennesker som har behov, eller som kommer til å få behov, bør forberedes på en slik måte at de i størst mulig grad settes i stand til å være frisk så lenge som mulig og/eller settes i stand til i størst mulig grad hjelpe seg selv gjennom kompetanse, ny teknologi osv. Frivilligheten kan i dette arbeidet spille en viktig rolle i alt fra å være tjenesteutøver til å fasilitere lavterskeltilbud som gir mening til folks hverdag.

Helse- og omsorg bør være en integrert del av by- og stedsutviklingen. Et viktig tiltak for at folk skal være i stand til å ivareta egen helse og trivsel, også i alderdommen, kan være å tilrettelegge for at man kan bo i egen bolig så lenge som mulig. For å få dette til må vi sørge for at det er tilgjengelige attraktive boliger for dette formålet. En måte å gjøre det på er ved å kreve at det i større utbyggingsprosjekter avsettes tilstrekkelig mange boenheter som er egnet for å bo livet ut f.eks gjennom kommuneplanbestemmelser. Et slikt tiltak vil også bidra til en naturlig blanding av ulike aldersgrupper i bomiljøene som igjen bidrar til å skape gode og varierte nabolag og nærmiljøer.

For at en slik strategi skal lykkes må både boenhetene og nærmiljøet oppfattes som et attraktivt alternativ når man skal flytte for siste gang.. Dette stiller krav til bl.a. nærhet til tjenester og service og til uformelle møteplasser og offentlige rom som bidrar til å skape trivsel og deltakelse.

Kommunen bør ha en strategi for omfang og lokalisering av slike boenheter med tanke på at det her skal ytes kommunale tjenester. I dette ligger det at det kan være smart med en viss grad av samlokalisering for å sikre sosialt samvær mellom beboere, men også for å sikre at tjenester kan leveres på en effektiv måte med korte avstander mellom de som trenger kommunale tjenester.

Etablering av en profesjonell og høykompetent eiendomsvirksomhet vil sikre en strategisk tilnærming i forhold til mulighetene kommunen kan utnytte som en betydelig eiendomsaktør sammen med de private utviklere.

8.2.3 Framtidens skole

Ullensakerskolens målsetning er å øke læringsutbyttet til et høyere nivå enn det levekårsindeks og foresattes utdanningsnivå tilsier. En viktig forutsetning for å utvikle gode grunnleggende ferdigheter, er at vi har trygge og gode læringsmiljøer, med varierte læringsarenaer som legger til rette for elevaktiv undervisning. Det krever også lærere som er gode læringsledere og som kontinuerlig forbedrer undervisningen for å møte elevenes behov.

I dag er enkelte skoler halvfulle, mens kapasiteten er sprengt på andre skoler. Dette er lite kostnadseffektivt. I det videre arbeidet med skolekapasitet må man velge mellom to hovedstrategier, eller en kombinasjon av disse:

- Bygge nye skoler eller bygge på eksisterende skoler – noe som krever store investeringer
- Utnytte eksisterende kapasitet bedre – ved for eksempel
 - Endring av skolekretser, for å fylle opp ledig kapasitet
 - Gjøre hvert ungdomsskoleområde til en skolekrets, for å kunne styre inntak til skoler med ledig plass
 - Avvikle fritt skolevalg, for å kunne planlegge vekst og kapasitetsbehov bedre
 - Regulere nye boligområder i takt med skolekapasiteten
 - Skyss av klasser/trinn til en skole med ledig kapasitet
 - Større klasser (må være pedagogisk forsvarlig)
 - Fleksibel organisering av elever og skoledag
 - Sambruk (SFO og skole)
 - Fleksibel møblering og interiørmessige endringer

Det er viktig at det utarbeides en tiltakstrapp for skolebyggene våre, som sikrer at det planlegges langsiktig med hensyn til kapasitetsutnyttelse og vekst. Det er flere tiltak som kan iverksettes før mer kostnadskrevende investeringsbehov og utbygging gjennomføres.

Det bør utarbeides en skolebruksplan som viser hvor og når det er behov for å bygge skoler, og hvilke skoler som kan legges ned, slik at vi sikrer at kommunen har rett skoleanlegg, på rett plass, til rett tid og til rett pris.

Det er utført en mulighetsstudie for Bakke og Vesong på Kløfta. Begge skolene har utfordringer med tanke på kapasitet. Vesong er dessuten gammel og slitt. Det bør drøftes nærmere hvordan skolestrukturen på Kløfta skal være. Barneskolene Bakke og Åreppen ligger fysisk nær hverandre, og man kan her vurdere å slå dem sammen til en stor barneskole på Kløfta. Da kan det evt. bygges en ny ungdomsskole der Åreppen ligger i dag. Innføringsklassen flyttes fra Vesong til Gystadmarka ungdomsskole fra skolestart 2019.

Fra skolestart 2019 samlokaliseres alle støtte- og veiledningstjenester innenfor skole og barnehage med PPT på Gystadmarka skole. Da utnyttes den ledige romkapasiteten ved skolen, og det nye pedagogiske senteret sikrer en helhetlig retning i det tverrfaglige arbeidet som skal støtte læring og utvikling i skoler og barnehager.

Skolene i Ullensaker kan deles inn i tre kategorier: sentrumsnære Jessheimskoler, sentrale Kløftaskoler og utkantkolene. Over tid har utkantkolene hatt svakere læringsresultater, og det har vært vanskeligere å rekruttere lærere og ledere. Det bør derfor drøftes hvorvidt Ullensaker skal opprettholde denne typen grendeskoler, eller om man heller bør satse på sentrumsnære skoler med større fagmiljøer.

Skolene i Ullensaker må være fleksible, universelle, drifts- og kostnadseffektive bygg, som legger til rette for elevaktiv undervisning. Det må satses på effektiv utnyttelse av arealer gjennom flerbruk og sambruk, samt varierte læringsarenaer og fremtidsretta teknologi. Det bør utarbeides et felles romprogram for framtidige skoler i Ullensaker. Det må også vurderes om disse skal ha en felles profil, eller om man ønsker skoler som tilrettelegges for litt ulike behov.

8.2.4 Framtidens barnehage

I et helhetlig læringsløp blir de kommunale barnehagene viktige rollemodeller og samarbeidspartnere for de private barnehagene. Vi skal dele kompetanse, erfaringer, felles planverk og rutiner til barns beste i Ullensaker kommune. De kommunale barnehagene skal være foregangsbarnehager i forhold til å være en lærende organisasjon hvor fokuset er språk, matematikk/real-fag og sosial kompetanse. Det vil i det videre arbeidet med et helhetlig læringsløp og tidlig innsats bety mye for en god progresjon og utvikling at antallet kommunale barnehager økes. Det er i dag 38 private barnehager i kommunen. Ullensaker kommune har ingen myndighet til å pålegge de private barnehagene andre krav enn det Barnehageloven og Rammeplanen sier. Ved å øke antall kommunale barnehager, vil vi som kommune kunne jobbe mer systematisk og målrettet med et helhetlig læringsløp. Vi blir også mer konkurransedyktige. Kommunal andel av barnehageplasser anbefales derfor økt fram mot år 2030, for å sikre at kommunen er i stand til å ivareta sine oppgaver.

Nye kommunale barnehager bør bygges mest mulige fleksible og ha en størrelse på 120 barn eller mer. Dette vil gi drifts- og kostnadseffektive barnehager, som til enhver tid kan tilpasses barnegruppens sammensetning. For å sikre effektiv drift, bør en bygge slik at en utnytter personalressursene og de oppgavene personalet skal utføre mest mulig effektivt. Da kan de ansattes tid på jobb brukes til direkte arbeid med barna.