

Arkivsak-dok. 24/11100-1
Saksbehandler Hilde Synnøve Lind

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
06.06.2024
20.06.2024

Sak nr.
69/24

Utkast til handlingsplan 2025 - 2028

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere:

Kommunedirektørens innstilling:

Utkast til handlingsplan 2025 – 2028 legges ut til offentlig ettersyn i henhold til vedlegg 1.

Vedlegg:

Kommunedirektørens utkast til handlingsplan 2025 – 2028, digital utgave.

Link til Framsikt: https://pub.framsikt.net/2025/sarpsborg/bm-2025-hp_25-28

Sammendrag:

Kommunedirektøren legger frem utkast til handlingsplan for perioden 2025 – 2028. Handlingsplanen viser til styringsdokumenter, som tidligere er vedtatt politisk. For hvert av styringsdokumentene er det listet opp oppdrag (tidligere prioriterte tiltak) som skal prioriteres i perioden. Oppdragene bygger opp under satsningsområdene i samfunnsplanen om sosial, økonomisk, og miljømessig bærekraft.

Regjeringen la fram kommuneproposisjonen for 2025 14. mai 2024. I kommuneøkonomiproposisjonen foreslår regjeringen en inntektsvekst for kommunene på 5 mrd. kr. 2,6 mrd. kr skal dekke merkostnader som følge av befolkningsendringer. Utover dette blir kommunenes inntektsvekst 2,4 mrd. kr.

Regjeringen foreslår tre vesentlige endringer i inntektssystemet:

- Inntektsutjevningen økes fra 60% til 64%
- Endring i delkostnadsnøklerne
- 1,5 mrd. kr blir særskilt fordelt til skattesvake kommuner

Samlet medfører forslaget fra regjeringen at Sarpsborg kommunes inntekter øker med om lag 56 mill. kr.

Det kommer til å bli krevende å legge et budsjett også for 2025 og økonomiplan 2025-2028 uten store reduksjoner i tjenestetilbudet. Utviklingen de siste årene har vært at utgiftene har økt utover budsjettene, og det er ikke økonomisk bærekraftig. De senere årene har det vært behov for å styrke budsjettene til arbeidet med barn og unge, og behovet for tjenester har økt. Utgiftene har vokst betydelig på områder som barnevern, biveiledningstjenesten og undervisning for barn med spesielle behov. Selv med en økning i inntektene vil det være behov for å prioritere arbeidet med omstilling i årene som kommer.

Til tross for at utgiftene øker, har Sarpsborg kommune de siste årene hatt et positivt regnskapsresultat. Det skyldes i hovedsak økte skatteinntekter på landsbasis. Sarpsborg er en kommune med forholdsvis lave inntekter sammenliknet med landssnittet. Regjeringen la fram kommuneproposisjonen for 2025 14. mai 2024. I kommuneøkonomiproposisjonen foreslår regjeringen en inntektsvekst for kommunene på 5 mrd. kr. 3,7 mrd. kr skal dekke merkostnader som følge av befolkningsendringer. Utover dette blir kommunenes inntektsvekst 2,5 mrd. kr.

Renter og avdrag er utgifter som føres i driftsregnskapet. Det er forventet en nedgang i rentenivået, men det er usikkerhet i markedet om når den første reduksjonen vil komme. Det legges opp til at den renteeksponerte gjelden ikke skal overstige 52% i perioden.

I handlingsplanen for 2024 – 2027 ble det angitt tre prioriterte områder. De tre områdene er forebygging barn og unge, næringsutvikling og beredskap og sikkerhet. Kommunedirektøren ønsker å prioritere de samme områdene i handlingsplan 2025 – 2028.

Utredning:

Kommunedirektøren legger nå frem utkast til handlingsplan for perioden 2025 – 2028. Bystyret vil behandle planen i juni 2024. Planen blir deretter lagt ut til offentlig ettersyn før det utarbeides en revidert utgave som bystyret behandler i desember, sammen med årsbudsjett 2025.

Sarpsborg kommune tok i bruk Framsikt høsten 2023. Framsikt er et helhetlig digitalt virksomhetssyringsverktøy som benyttes blant annet til arbeid med budsjett og handlingsplaner. Budsjettet ble for 2024 registrert i Framsikt og rapporteringen i 2024 gjennomføres i verktøyet. Handlingsplanen som legges fram nå er for første gang lagt fram som en digital utgave. Det kan forekomme noen justeringer i struktur og innhold fram til endelig handlingsplan legges fram for bystyret høsten 2024.

Handlingsplanen inneholder en del KOSTRA indikatorer. KOSTRA indikatorene er delt inn i følgende kategorier:

- Prioritet
- Produktivitet
- Dekningsgrad
- Kvalitet

Der det er brukt KOSTRA tall som indikatorer er disse justert for utgiftsbehov og inflasjon med deflator. Utgiftsbehov sier noe om hvor mye en kommune koster å drive sammenliknet med andre kommuner. Nøklene er beregnet av staten og brukes til å omfordele rammetilskudd mellom kommunene etter kriterier som demografi, sosiale forhold og geografi. Der indikatorene er justert vil det stå «Justert for utgiftsbehov». Justert for inflasjon med deflator betyr at regnskapstall for 2020 til 2022 er justert med deflator og det betyr at alle tall er i 2023 kroner.

Handlingsplanen som legges fram nå inneholder:

- Analyse av demografi, tjenestebehov og økonomiske nøkkeltall
- Analyse av kommunens økonomiske stilling
- Analyse av tjenestene
- Prioritering av oppdrag med grunnlag i vedtatte styringsdokumenter
- Klimabudsjett

Handlingsplanen viser til styringsdokumenter, som tidligere er vedtatt politisk. For hvert av styringsdokumentene er det listet opp oppdrag (tidligere prioriterte tiltak) som skal prioriteres i perioden. Oppdragene bygger opp under målene i samfunnsplanen:

- Sosial bærekraft
- Miljømessig bærekraft
- Økonomisk bærekraft

I tillegg til oppdrag basert på de vedtatte styringsdokumentene, er det beskrevet andre prosjekter og enkeltsaker som vil bli prioritert i perioden. Disse sakene er også registret som oppdrag. Videre inneholder dokumentet en opplisting av hvilke styringsdokumenter som skal utarbeides eller revideres i perioden. For en fullstendig oversikt over oppdragene vises det til handlingsplandokumentet. Noen av oppdragene er avhengig av økonomiske midler utover det som er avsatt i gjeldende økonomiplan. Når det skal legges fram et balansert budsjett og økonomiplan til høsten vil det sannsynligvis være nødvendig å ta ut noen oppdrag. I så fall vil det bli omtalt i saksfremlegget hvilke oppdrag dette er. Kommunedirektøren mener samtidig det er viktig så langt som mulig å videreføre satsinger som skal bidra til å styrke den sosiale, miljømessige og økonomiske bærekraften på lang sikt.

Resultat 2023

Netto driftsresultat er en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Med et positivt netto driftsresultat på 0,2% var resultatet i 2023 langt svakere enn anbefalt. Det er anbefalt at kommunesektoren bør ha et netto driftsresultat over tid på minimum 1,75%, for å opprettholde en sunn og robust økonomi. I 2023 var det et merforbruk for kommunens tjenester. Økte rammeoverføringer var hovedårsaken til at det likevel ble et positivt resultat.

Gjeld

Størrelsen på gjelden påvirker det økonomiske handlingsrommet for en kommune. Renter og avdrag på renteesponert gjeld belaster det samme budsjettet som driftsutgifter som lønn og kjøp av varer og tjenester. Det er derfor viktig at gjeldsutviklingen ligger på et nivå som kommunen klarer å håndtere innenfor de gitte rammene. Kommunen har hatt et særskilt fokus på at gjelden ikke skal øke. Lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter (gjeldsgraden) er et uttrykk for hvor stor gjeldsbelastning kommunen har i forhold til sine inntekter. Ved behandlingen av handlingsplan for 2024 – 2027 vedtok bystyret at renteesponert gjeld ikke skal overstige 52 %.

Det har den siste tiden vært flere økninger i styringsrenta fra Norges Bank. Det er usikkerhet om når en eventuell rentenedgang vil komme.

Selv med en lav gjeldsgrad ligger det store investeringer i inneværende økonomiplan. Investeringene legges fram i et 8-årsperspektiv. Måltall for gjeldsgraden i Sarpsborg kommune er målt i renteesponert gjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Gjeldsgraden skal ikke overstige 52%. Høsten 2024 legges økonomireglementet fram til revidering. Det vil da bli tatt en ny vurdering på nivået på gjeldsgraden.

Ved utgangen av 2023 hadde kommunen investeringslån på om lag 4,7 mrd. kr. Kommunen hadde ved utgangen av 2023 en rentebinding på 650 mill. kr som løper fram til februar 2029.

I april 2024 er det gjort en ny rentebinding på 500 mill. kr som løper fram til april 2027. Utover det løper all gjeld med flytende rente. Renteeksponert gjeld økte med 34 mill. kr fra 2022 til 2023 og var på om lag 2,29 mrd. kr ved utgangen av året. Med den nye rentebindingen er om lag halvparten av den renteeksponert gjelden sikret.

Grønne lån

Både KLP og Kommunalbanken tilbyr grønne lån til kommunene. Grønne lån er en type lån med rabbertert rente til investeringer som bidrar til lavere klimagassutslipp, energieffektivisering, eller klimatilpasning. Biblioteket og nytt renseanlegg er investeringer der kommunen har fått innvilget grønne lån. Det følges opp som en del av budsjettprosessen å vurdere investeringer som kan kvalifisere til grønne lån.

Fond

Disposisjonsfondet utgjør per 31.12.2023 373,5 mill. kr, som er en reduksjon på 2,4 mill. kr fra 2022. Av de 373,5 mill. kr på disposisjonsfond er det om lag 323 mill. kr som ikke er formålsbestemt. Det tilsvarer 5,6 % av brutto driftsinntekter, måltallet er fastsatt til 4 %.

Kommuneproposisjonen 2025

Regjeringen la fram kommuneproposisjonen for 2025 14. mai 2024. I kommuneøkonomiproposisjonen foreslår regjeringen en inntektsvekst for kommunene på 5 mrd. kr. 2,6 mrd. kr skal dekke merkostnader som følge av befolkningsendringer. Utover dette blir kommunenes inntektsvekst 2,4 mrd. kr. 250 mill. kr av veksten er avsatt til økt bemanning i barnehagene. Det er som følge av økt etterspørsel etter barnehageplass.

Inntektssystemet

Regjeringen foreslår i kommuneproposisjonen endringer i kommunenes inntektssystem. Det viktigste formålet med inntektssystemet er å sørge for gode og likeverdige tjenester til innbyggerne uavhengig av hvor man bor. For at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, inneholder inntektssystemet to store utjevningsmekanismer. Dette er utgiftsutjevning der kommunenes ufrivillige kostnadsforskjeller forsøkes utjevnet fullt ut, og inntektsutjevning der skatteinntekter mellom kommunene utjevnes delvis. Begge regulerer kommunenes inntekter, og skal til sammen gi kommunene inntekter som gir dem økonomiske muligheter til å gi likeverdige tjenester med andre kommuner. Innenfor de nasjonale velferdstjenestene som kommunene har ansvar for, kan det ikke godtas altfor store forskjeller i tjenestetilbudet.

Det er i hovedsak 3 endringer i forslaget sammenlignet med dagens system:

- Inntektsutjevningen økes fra 60% til 64%
- Endring i delkostnadsnøkklene
- 1,5 mrd. kr blir særskilt fordelt til skattesvake kommuner

Om lag 40% av inntektene til kommunene kommer fra skatt. For å ivareta målet om at inntektssystemet skal utjevne kommunenes forutsetninger for å kunne levere likeverdige tjenester, utjevnes skatteinntektene fra inntekts- og formueskatt fra personlige skattytere og fra naturressursskatt delvis mellom kommunene. Det forslås nå at alle kommuner vil få skatteinntekter som utgjør minst 95% av landsgjennomsnittet. I dag er tallet 93%. Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolknings sammensetning, geografi og kommunestørrelse.

Forslag på endringer i inntektssystemet slår ut på følgende måte for Sarpsborg kommune:

Økning i inntektsutjevningen til 64%	28,8 mill. kr
Endring i delkostnadsnøkklene	-11,7 mill. kr
1,5 mrd. kr i særskilt skatteutjevning	19,6 mill. kr

Toppfinansiering ressurskrevende tjenester	-5,0 mill. kr
Regionalpolitiske tilskudd	5,3 mill. kr
Befolkningsendringer	19,3 mill. kr
SUM	56,3 mill. kr

Foreløpige rammer

Foreløpige beregninger viser at skatt og rammetilskudd oppjusteres med om lag 56 mill. kr etter endringer i inntektssystemet. For Sarpsborg kommune som er en lavinntektskommune er endringene i inntektssystemet ett skritt i riktig retning for å kunne tilby likeverdige tjenester. De senere årene har det vært behov for å styrke budsjettene til arbeidet med barn og unge og behovet for tjenester har økt. Utgiftene har vokst betydelig på områder som barnevern, biveiledningstjenesten og undervisning for barn med spesielle behov. For å møte utviklingen er det helt nødvendig med å lykkes med å omstille tjenestene. Programmet Bærekraft 2030 ble startet opp i 2022, og det ligger i gjeldende handlingsplan inne omfattende reduksjoner. Selv med en økning i inntektene vil det være behov for å jobbe med omstilling i årene framover.

I gjeldende økonomiplan ligger det inne en budsjettert avsetning på 0,2 mill. kr i 2025. Det er langt lavere enn måltallet på 0,5% for å etterleve økonomiprinsippet om at det over driftsbudsjettet skal avsettes til disposisjonsfond. I 2024 burde avsetningen vært på om lag 29 mill. kr.

I 2022 ble barnevernsreformen (oppvekstreformen) innført. I den forbindelse ble det lagt inn økte midler i en overgangsperiode. For Sarpsborg sin del vil overføringene fra staten reduseres med 25 mill. kr fra 2025. Dette er midler som må hentes fra det kommunale budsjettet. Det skjer samtidig som behovet for barnevernstjenester øker.

I gjeldende økonomiplan for Sarpsborg kommune er det lagt inn en vekst på 1 % i befolkningen fra 2024 til 2025 år. Det planlegges nå for en vekst på 0,7% de 3 neste årene i økonomiplanen. Dette kan bli endret fram til endelig forslag til handlingsplan og budsjett legges fram høsten 2024. Ambisjonsnivået på vekst ligger noe under utviklingen de senere årene. Befolkningsutviklingen i Norge har de siste årene avtatt. Det har trukket i en retning av lavere utgiftsbehov per innbygger. Dette vil i løpet av få år snu og landet står overfor en utvikling der andelen eldre i befolkningen vil øke kraftig. En aldrende befolkning vil trekke opp utgiftene til helse- og omsorgstjenestene og pensjonene.

Hovedgrep i handlingsplanen

Sarpsborg har vært en kommune med lavere inntekter enn snittet i landet. Forslag til endringer i inntektssystemet er et skritt i riktig retning for at kommunene skal kunne levere likeverdige tjenester. Da utkast til handlingsplan ble lagt fram i juni 2023 ble det beskrevet at det ville bli krevende å legge en økonomiplan for 2024 – 2027 i balanse. Det ble krevende og det ble kun lagt inn 0,9 mill. kr til avsetning på fond, som skal være en slags buffer gjennom året for uforutsette utgiftsøkninger eller inntektssvikt.

I handlingsplanen for 2024 – 2027 ble det angitt tre prioriterte områder. De tre områdene er forebygging barn og unge, næringsutvikling og beredskap og sikkerhet. Det er i vedtatt økonomiplan forutsatt store nedskjæringer i tjenestetilbudet de kommende årene. Kommunedirektøren ønsker likevel å fortsette å prioritere forebyggende arbeid overfor barn og unge i så stor grad som mulig. Det er flere negative utviklingstrekk som det er svært viktig at Sarpsborg som lokalsamfunn lykkes i å snu. Skal det være mulig å gjøre en slik prioritering må det være vilje til å nedprioritere kvalitet og omfang på andre typer tjenester, for å frigjøre midler.

Sarpsborg kommune skal være en attraktiv kommune. Det må derfor også satses på samfunnsutvikling. Tiltak for å tiltrekke seg attraktive arbeidsplasser bør prioriteres og tiltak opp mot næringslivet vurderes. Det ble lagt inn en styrking i arbeidet med næringsutvikling i budsjettet for 2024, og dette foreslås videreført på samme nivå.

Det er nødvendig å prioritere beredskap på flere områder. Sarpsborg kommune skal være en trygg og robust kommune, også når det oppstår uønskede hendelser eller krisesituasjoner. Kommunen har ansvar for å ivareta sikkerhet og trygghet, og kommunen skal derfor kunne opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner i beredskapssituasjoner. Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Dette er en grundig analyse som tar for seg alle tenkelige kritiske scenarier som kan oppstå i Sarpsborg. Ved å ha tenkt grundig igjennom hva som kan gå galt er det større mulighet for å være forberedt på å takle ulike kriser. I planperioden 2025-2028 skal kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse rulleres.

Sarpsborg kommune har tidligere år brukt mer per innbygger på helse og velferd enn sammenliknbare kommuner. I programmet Bærekraft 2030 er det vurdert flere tiltak for å redusere utgiftene. I 2023 og 2024 er 56 sykehjemsplasser lagt ned. Med en gruppe eldre som øker er det behov for at brukerne i større grad får hjelp i eget hjem framfor i sykehjem. Det vil bety behov for å styrke hjemmetjenesten, kombinert med bruk av velferdsteknologi. Dekningsgraden på heldøgns plasser har de siste årene gått ned og ligger nå på om lag samme nivå som sammenliknbare kommuner. Gjennom å dreie ressursene over til hjemmetjenesten framfor heldøgnsomsorgen vil det være mulig å gi flere brukere tjenester. I perioden fram til 2050 vil andelen eldre over 80 år øke med 136%. Nye Haugvoll sykehjem er under planlegging og forutsettes å stå ferdig i 2028. Det vil medføre behov for økte driftsmidler, som det bli krevende å finne rom for.

Selv om kommunedirektøren ønsker å prioritere barn og unge, vil det være nødvendig å se på ressursbruken i grunnskolen. Kommunen har de senere årene brukt mer på grunnskole enn sammenliknbare kommuner. Det pågår mye godt og viktig utviklingsarbeid i barnehagene og skolene. Det er et særskilt fokus på læringsmiljø. Det å skape helhet og sammenheng i barns oppvekst og utdanningsløp forutsetter et godt samarbeid og en felles retning for de ulike tjenesteområdene og kompetansemiljøene i kommunen, samt et godt og tillitsfullt samarbeid mellom hjem, barnehage og skole. Fra januar 2023 ble det igangsatt et prosjekt for; «Tilpasset og inkluderende barnehage og skole». Prosjektet skal legge til rette for at alle barn og elever skal oppleve å få et godt tilpasset og inkluderende barnehage- og skoletilbud. Prosjektets mål er at 95% av barn og elever skal ha forsvarlig utbytte av ordinært opplæringstilbud og at barn og elever med spesialpedagogiske vedtak skal få tilrettelagte tilbud i en inkluderende praksis.

Det skal legges fram en egen kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2025-2035 i løpet av høsten 2024.

Bystyret har behandlet plattform for digitalisering. Samfunnet vi lever i er i rask endring. Kommunen står overfor en krevende befolkningsutvikling med flere eldre og med færre i yrkesaktiv alder. Et viktig bidrag her er kommunens arbeid med digitalisering. Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. I tillegg vil investeringer i nye digitale løsninger kunne bidra til innsparinger i tråd med Bærekraft 2030. Det å bygge en digital framtid vil ofte medføre kostnader før det vil komme besparelser. For å lykkes med satsningen på digitalisering vil det være behov både for økte driftsmidler og investeringer for å kunne gjennomføre endringer, for så å ta ut gevinster.

Selv med omfattende nedskjæringer i kommunebudsjettet er det mange utviklingsprosjekter som pågår. Teknisk 2025 er et av disse. Programmet skal blant annet legge grunnlag for

etablering av en felles driftssentral med riktige prosesser, verktøy og organisering. Dette skal lede fram til en moderne organisasjon der ansatte trives, og der innbyggere og interne brukere er fornøyde med tjenestene som leveres. For å lykkes med dette må det utvikles nye arbeidsmetoder, samhandles bedre både internt og eksternt, samt tas i bruk ny teknologi.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Kommunedirektøren viser til vurderingene i saksfremlegget og utkast til handlingsplan 2025 – 2028.

Miljø:

Kommunedirektøren viser til vurderingene i saksfremlegget og utkast til handlingsplan 2025 – 2028. Handlingsplanen inneholder en egen del om klimabudsjett.

Folkehelse:

Kommunedirektøren viser til vurderingene i saksfremlegget og utkast til handlingsplan 2025 – 2028.