

Arkivsak-dok. 25/02269-4
Saksbehandler Hilde Synnøve Lind

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
05.06.2025
19.06.2025

Sak nr.
63/25

Drifts- og investeringsanalyse 2026 - 2035

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Almira Hodzic

Kommunedirektørens innstilling:

Drifts- og investeringsanalysen 2026 - 2035 tas til orientering.

Vedlegg:

Link til drifts- og investeringsanalyse: [Drifts- og investeringsanalyse](#)

Sammendrag:

Det følger av økonomibestemmelsene i kommuneloven at kommunen skal ha en økonomiplan som omfatter de fire neste budsjettårene.

Formannskapet behandlet i møte 27. mars sak om prosess for budsjett og handlingsplan. Det vil fra budsjettåret 2026 årlig bli utarbeidet en drifts- og investeringsanalyse som behandles av bystyret i juni. Analysen skal sikre sammenheng mellom årsberetningen, kommunens styringsdokumenter og handlingsplanen med årsbudsjett for den kommende perioden. Dokumentet skal belyse effekter og konsekvenser av endrede rammevilkår for kommunen, samt befolknings- og demografiutvikling. På et overordnet nivå skal analysen trekke opp de store linjene for utviklingen i kommunens økonomi og gi retning for økonomi- og handlingsplan. Drifts- og investeringsanalysen skal belyse strategiske prioriteringer, og disse prioriteringene gir et grunnlag i den kommende handlingsplanen.

Analysen har et fremtidsperspektiv på 10 år. De første årene er relativt sikre, men jo lengre ut i perioden øker usikkerheten i prognosene.

Det vil være krevende å levere tjenester på dagens nivå framover. Ut fra økningen i demografiutgifter som er beskrevet i kapittelet befolkningsprognoser, vil det være et behov for å øke inntektene med 524 mill. kr fram til 2035. Det er svært usannsynlig at kommunen vil få dekket dette gjennom statlige overføringer.

For å møte utfordringene Sarpsborg står overfor som samfunn, må det rettes oppmerksomhet mot hva kommunen gjør, hvordan oppgavene løses, og hvordan kommunen samhandler med innbyggere, privat sektor og andre offentlige aktører. For å sikre bærekraftige tjenester av høy kvalitet, må kommunene arbeide målrettet med omstilling og effektivisering. Dette innebærer både å ta i bruk ny teknologi og å organisere tjenestene på smartere måter. Digitalisering, samarbeid på tvers av sektorer og kommuner, og styrket kompetanseutvikling er også blant tiltakene som kan bidra til bedre ressursutnyttelse. Omstilling handler dessuten også om kultur. For å lykkes må det jobbes med en organisasjonskultur som er åpen for endring, læring og innovasjon. Det betyr å involvere ansatte, brukere og innbyggere i utviklingen av nye løsninger – og å tørre å gjøre ting annerledes.

Kommunen vil ha behov for mange kostnadskrevende investeringer i årene framover. Analysen belyser behovet for å prioritere, utsette eller redusere investeringer, slik at gjeldsgraden ikke stiger til et nivå som vil påvirke kommunens tjenester i stor grad.

Analysen peker på tre hovedprioriteringer som handlingsplan 2026-2029 vil omhandle:

- Forebygging barn og unge
- Videre arbeid med dreining og omstilling
- Frivillighet, samarbeid og mobilisering – hele samfunnet må bidra

Utredning:

Det følger av økonomibestemmelsene i kommuneloven at kommunen skal ha en økonomiplan som omfatter de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen skal ta utgangspunkt i kommuneplanens langsiktige mål, strategier og utfordringer. Den skal angi hvordan kommunen skal anvende sine ressurser for å nå vedtatte mål. Økonomiplanen skal være realistisk og gi en oversikt over sannsynlige inntekter, utgifter og prioriterte oppgaver i perioden. Sarpsborg kommunes viktigste styringsdokument betegnes «Handlingsplan (fireårsperiode) med årsbudsjett (for første år i perioden)».

Formannskapet behandlet i møte 27. mars sak om prosess for årsbudsjett og handlingsplan. Det ble fattet følgende vedtak:

1. Sarpsborg kommune legger om prosess for handlingsplan med årsbudsjett. Omlegging av prosess gjelder fra handlingsplanperioden 2026 – 2029.
2. Det legges fram en drifts- og investeringsanalyse på våren, med bystyrebehandling i juni. Handlingsplan med årsbudsjett legges fram på høsten, med bystyrebehandling i desember.
3. Det fremmes sak til formannskapet i januar/februar 2026 med en evaluering av den nye ordningen

Det vil fra budsjettåret 2026 årlig bli utarbeidet en drifts- og investeringsanalyse som behandles av bystyret i juni. Analysen skal skape en sammenheng mellom årsberetningen, kommunens styringsdokumenter og handlingsplanen med årsbudsjett for den kommende perioden. Dokumentet skal belyse effekter og konsekvenser av endrede rammevilkår for kommunen, samt befolknings- og demografiutvikling. Analysen skal overordnet trekke opp de store linjene for utviklingen i kommunens økonomi og gi retning for økonomi- og handlingsplan. Drifts- og investeringsanalysen skal belyse strategiske prioriteringer, og disse prioriteringene gir et grunnlag i den kommende handlingsplanen.

Analysen har et fremtidsperspektiv på 10 år. De første årene er relativt sikre, men lengre ut i perioden øker usikkerheten i prognosene.

Norske kommuner står overfor nye utfordringer, inkludert en aldrende befolkning, økende tjenestebehov for yngre, færre yrkesaktive. Dette gir økte utgifter uten tilsvarende inntektsøkning. I tillegg må kommunene bidra til det grønne skiftet og håndtere flere og mer omfattende kriser, noe som ytterligere øker utgiftene og presset på rett arbeidskraft.

Perspektivmeldingen 2024

I Perspektivmeldingen 2024 identifiserer regjeringen tre hovedutfordringer for Norge frem mot 2060:

1. **Kamp om arbeidskraften:** Den aldrende befolkningen medfører økte omsorgsbehov, mens antallet personer i yrkesaktiv alder ikke øker tilsvarende. Dette skaper et misforhold mellom behov og tilgjengelig arbeidskraft.
2. **Behov for omstilling:** Globale spenninger, klima- og naturendringer samt en forventet nedgang i petroleumsaktiviteten krever at Norge tilpasser seg nye realiteter. Dette innebærer en effektiv og bærekraftig ressursbruk for å sikre økonomisk stabilitet og miljømessig bærekraft.
3. **Fortsatt god fordeling:** For å bevare små økonomiske forskjeller og sikre stabile velferdstjenester over hele landet, må det legges vekt på sosial rettferdighet. Dette blir spesielt viktig i en tid med omstillinger og en aldrende befolkning.

For å møte disse utfordringene har regjeringen satt som mål å øke sysselsettingsandelen blant personer i alderen 20-64 år fra 80,5 % i 2023 til 82 % innen 2030, og videre til 83 % innen 2035. Dette skal oppnås gjennom tiltak som reduserer sykefravær, forebygger frafall fra arbeidslivet og snur trenden med økende antall unge uføre.

Oppsummert fokuserer Perspektivmeldingen 2024 på nødvendigheten av økt arbeidsdeltakelse, omstilling til nye økonomiske og miljømessige realiteter, samt opprettholdelse av sosial rettferdighet for å sikre en bærekraftig fremtid for Norge. Regjeringens pekepinn på hovedutfordringer i perspektivmelding vil være en viktig del av kommunes arbeid med handlingsplanen for kommende perioder.

Kommuneproposisjonen 2026

Regjeringen legger opp til en fortsatt styrking av det kommunale tjenestetilbudet og varsler i Kommuneproposisjonen 2026 et intervall for realvekst i kommunesektorens frie inntekter på mellom 4,2 og 4,9 mrd. kroner. Merkostnader til demografi anslås til 2,9 mrd. kroner i 2026. I følge regjeringen gir den signaliserte veksten kommunesektoren et handlingsrom på mellom 1,3 og 2,0 mrd. kroner utover merkostnader til demografi. Dersom det kommer vesentlig ny informasjon om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, kan den foreslåtte veksten bli endret i forslaget til statsbudsjettet for 2026.

For Sarpsborg kommune vil økningen i frie inntekter utgjøre om lag 35-41 mill. kr. Det vil ikke være tilstrekkelig for å dekke økning i behov for Sarpsborg kommune som følge av demografiske endringer, som er beregnet til 60 mill. kr i 2026.

Innhold drifts- og investeringsanalysen

Selvkostområdet er holdt utenfor analysen, da området dekkes inn gjennom gebyrer.

Drifts- og investeringsanalysen har følgende inndeling i kapitler:

- **Forord:** en kort innledning til analysen
- **Samfunnsutvikling:** omhandler arealutvikling og satsningsområdene fra samfunnsplan
- **KOSTRA- analyser:** beskriver utviklingen i tjenestene fra 2021 til 2024
- **Befolkningsutvikling:** omhandler befolkningsframskrivninger, forventet forsørgerandel og demografiutgifter for årene 2025-2035
- **Kommunens økonomiske situasjon:** kapitlet beskriver hovedutfordringer for økonomisk bærekraft i kommunesektoren og kommunes økonomiske situasjon
- **Investeringsanalyse:** kapitlet gir en oppsummering av investeringsplanen for perioden 2026-2035, samt belyser den behovet for ulike prioriteringer innenfor tjenesteområdene.
- **Nødvendige handlinger for å møte fremtiden:** kapitlet beskriver prioriteringsområder og omstillingsbehov for å imøtekomme utfordringene som blir belyst i analysen

Det vil være krevende å levere tjenester på dagens nivå framover. Kommunesektoren er grunnmuren i velferdssamfunnet. Det har oppstått et forventningsgap som følge av svak økonomi sett opp mot oppgavene, og mangel på arbeidskraft og kompetanse. Dette blir forsterket av stadig flere oppgaver og detaljert statlig styring. Det vil fortsatt være behov for tøffe prioriteringer på hvilke tilbud kommuner og fylkeskommuner kan levere til innbyggerne. Ut fra økningen i demografiutgifter som er beskrevet i kapitlet befolkningsprognoser, vil det være et behov for å øke inntektene med 524 mill. kr fram til 2035. Det er svært usannsynlig at kommunen vil få dekket dette over statlige overføringer. Det vil derfor være helt avgjørende å følge endringer i befolkningsgruppene. Med færre elever fram i tid og flere eldre vil det være nødvendig å se på omfordeling av ressurser mellom tjenestene.

For å møte utfordringene Sarpsborg står overfor som samfunn, må det rettes oppmerksomhet mot hva kommunen gjør, hvordan oppgavene løses, og hvordan kommunen samhandler med innbyggere, privat sektor og andre offentlige aktører. Kommunens evne til utvikling og økt effektivitet vil være avgjørende for å sikre en bærekraftig økonomi.

Den helt nødvendige omleggingen av kommunens tjenester blir ekstra krevende som følge av at staten stiller krav til hvilket tilbud innbyggerne skal få, som samlet sett ikke er tilpasset kommunenes økonomiske situasjon. Summen av rettigheter og normer går ikke opp med økonomien. Sarpsborg kommune vil, for å kunne drive i økonomisk balanse framover, være avhengig av et samspill med statlige organer om å endre nivå og struktur på de tyngste tjenestene.

For å sikre bærekraftige tjenester av høy kvalitet, må kommunene arbeide målrettet med omstilling og effektivisering. Dette innebærer både å ta i bruk ny teknologi og å organisere tjenestene på smartere måter. Digitalisering, samarbeid på tvers av sektorer og kommuner, og styrket kompetanseutvikling er blant tiltakene som kan bidra til bedre ressursutnyttelse. Omstilling handler også om kultur. For å lykkes må det jobbes med en organisasjonskultur som er åpen for endring, læring og innovasjon. Det betyr å involvere ansatte, brukere og innbyggere i utviklingen av nye løsninger – og å tørre å gjøre ting annerledes.

Samtidig framstår det helt nødvendig ikke bare å kutte i tunge tjenester, men å satse mer på forebygging som er tilgjengelig for mange.

Kommunen vil ha behov for mange kostnadskrevende investeringer i årene framover. Analysen belyser behovet for å prioritere, utsette eller redusere investeringer, for at gjeldsgraden ikke stiger til et nivå som i stor grad vil påvirke kommunens tjenester.

I handlingsplanen er det lagt inn en stor inntekt fra salg av kommunale boliger. I handlingsplan 2025 - 2028 er det forutsatt salg for 480 mill. kr. Denne inntekten vil utgå fra 2030. Det er derfor behov for å redusere investeringsnivået i 10-årsperspektivet når handlingsplanen legges fram høsten 2025. En av investeringene som vurderes tatt ut av 10-årsplanene er ishall, som det er satt av 400 mill. kr til i perioden. En ishall kan være for krevende økonomisk med de andre investeringene det er behov for.

Kommunen har som klimamål at utskiftning av fossilfrie kjøretøy og maskiner skal være:

- Biler og varebiler, 100 % i 2030
- Tunge kjøretøy, 70 % i 2030
- Maskiner, 70 % i 2030

Det er spesielt utfordringer med å nå målet for maskiner og utstyr på over 7,5 tonn. Fossilfrie maskiner og tunge kjøretøy vil kreve store ladeanlegg for å kunne driftes optimalt, og er mer kostbare å anskaffe enn fossildrevne. Det må derfor vurderes å utsette investeringer i fossilfrie maskiner av økonomiske årsaker, selv om dette vil være negativt sett opp mot kommunens klimamål.

Analysen peker på tre hovedprioriteringer som handlingsplan 2026-2029 vil omhandle:

Hovedprioriteringer 2026	Beskrivelse
Forebygging barn og unge	Tiltak/tjenester som er rettet mot barn og unge for å bidra til forebygging fremfor reparasjon. Dette inkluderer også å prioritere innsatsområder innen tjenester til barn og unge.
Videre arbeid med dreining og omstilling	Omstillingstiltak for å sette seg i best mulig stand til å håndtere utfordringene i framtida, med de ressursene vi har tilgjengelig. Befolkningsutvikling skal ligge til grunn for dreining av tjenester.
Frivillighet, samarbeid og mobilisering – hele samfunnet må bidra	Tiltak for å tilrettelegge for næringsutvikling. Tiltak som involverer frivilligheten mer enn i dag, også drift av oppgaver som kommune ikke behøver å gjøre selv.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Den nye prosessen skal være et virkemiddel for å i større grad foreta nødvendige justeringer for å prioritere satsninger og retninger som påvirker kommunens økonomi.

Handlingsplan 2026 – 2029 legges fram til høsten og økonomiske konsekvenser framkommer i dokumentet.

Miljø:

Miljømessig bærekraft er et av satsningsområdene i samfunnsplan og blir beskrevet i analysen.

Folkehelse:

Folkehelse blir omtalt i analysen.