

**Arkivsak-dok.** 26/10082-1  
**Saksbehandler** Hilde Synnøve Lind

<b>Saksgang</b>	<b>Møtedato</b>	<b>Sak nr.</b>
Formannskapet 2023 - 2027	04.06.2026	69/26
Bystyret 2023 - 2027	18.06.2026	
Partssammensatt utvalg 2023 - 2027	04.06.2026	

## **Drifts- og investeringsanalyse 2027 - 2036**

---

### ***Innstillingssak.***

*Medsaksbehandlere:*

### **Kommunedirektørens innstilling:**

1. Drifts- og investeringsanalysen 2027 – 2036 tas til orientering,
2. Innovasjonsfondet omgjøres til digitaliseringsfond.

### **Vedlegg:**

Link til drifts- og investeringsanalysen: [Drifts- og investeringsanalyse 2027 - 2036](#)

### **Sammendrag:**

For andre gang legges det fram en drifts- og investeringsanalyse til politisk behandling. 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.

I 2030 vil det være et avvik på nærmere 79 millioner kroner mellom overføringer fra staten og økte utgifter ut fra befolkningsprognose. Kommunen er nødt til å omstille og effektivisere for å ha en bærekraftig økonomi i årene som kommer.

En bærekraftig kommuneøkonomi innebærer at utgiftene til driften tilpasses inntektene. På samme måte må investeringsnivået også tilpasses slik at utgifter til renter og avdrag ikke

legger et uholdbar press på kommuneøkonomien. Ved utarbeidelse av handlingsplan 2027 - 2030 vil det derfor bli presentert en vurdering av kommunens bæreevne for investeringsnivået.

Analysen peker på tre hovedprioriteringer som handlingsplan 2027-2030 vil omhandle:

- Sammen skaper vi Sarpsborg
- Fra utenforskap til innenforskap
- Fra reparasjon til forebygging

Bystyret har bedt om en analyse av ressurser til administrasjon. KOSTRA-tall tilsier at Sarpsborg kommune har høyere driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter enn sammenlignbare kommuner. Samtidig er det avdekket at Sarpsborg kommune har feilført årsverk på funksjon 120, noe som har signifikant betydning for beregningene. Omfanget av denne feilføringen må avklares før det er hensiktsmessig å utarbeide en analyse som sammenligner Sarpsborg med andre kommuner på 120-funksjonen. Kommunedirektør tar sikte på å gjøre dette tidlig høst 2026.

Antall årsverk innen funksjon 120 er noe redusert i perioden 2021-2025. Utgiftene til funksjon 120 har økt over tid. Dette skyldes andre forhold enn årsverk, særlig økte pensjonskostnader, avskrivninger og utgifter til digitale løsninger.

### **Utredning:**

For andre gang legges det fram en drifts- og investeringsanalyse til politisk behandling. 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.

### *Kommuneproposisjonen 2027*

Regjeringens forslag til neste års kommuneopplegg gir en vekst i frie inntekter på 3,5 til 4 milliarder kroner. Det øker handlingsrommet med en halv til en milliard kroner, justert for demografiske endringer. Samtidig justeres anslaget for kommunesektorens handlingsrom i 2026 opp med en halv milliard kroner.

Med en fordeling 80/20 mellom kommuner og fylkeskommuner vil andelen for kommunen utgjøre 2,8 – 3,2 milliarder kroner. For Sarpsborg kommune vil økningen i frie inntekter da utgjøre om lag 28-32 millioner kroner. Det vil ikke være tilstrekkelig til å dekke økning i behov for Sarpsborg kommune som følge av demografiske endringer.

Fra og med 2026 inngår kompensasjon for den anslåtte veksten i pensjonskostnadene i den kommunale deflatoren. I beregningene av merkostnader til pensjon for 2027 vil departementet legge til grunn at sektoren benytter alle tilbakeførte midler til premiefond i

2026 til å dekke pensjonspremien samme år. Det varsles blant annet om at forholdstall mellom diskonteringsrenten og lønnsveksten nedjusteres. Det vil isolert sett bidra til høyere pensjonskostnader i kommuneregnskapet.

Regjeringen foreslår for 2027 å innlemme åtte øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Tilskuddene utgjør om lag 0,5 milliarder kroner.

### *Inndeling av analysen*

Drifts- og investeringsanalysen har følgende inndeling i kapitler:

- Formål med analysen: en kort innledning til analysen
- Samfunnsutvikling: beskrivelse av bærekraftdimensjonene sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft.
- KOSTRA- analyser: beskriver utviklingen i tjenestene fra 2021 til 2025
- Befolkningsutvikling: omhandler befolkningsframskrivninger, forventet forsørgerandel og demografiutgifter for årene 2027-2036
- 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 behovet for ulike prioriteringer innenfor tjenesteområdene.
- Hovedprioriteringer: kapitlet beskriver prioriteringsområder og omstillingsbehov for å imøtekomme utfordringene som blir belyst i analysen.
- Administrasjonsanalyse: oppfølging av oppdrag i handlingsplan om en gjennomgang av administrasjonen.

Selvkostområdet er holdt utenfor analysen, da området dekkes inn gjennom gebyrer. Kommunedirektøren poengterer at det må legges stor vekt på optimal drift og riktige investeringer også på dette området.

### *Utfordringsbilde og prioriteringer*

Kommunen må gjøre sine økonomiske prioriteringer ut fra hva som vil sette kommunen best mulig i stand til å håndtere de behovene innbyggerne vil ha i framtiden. Befolkningsprognosene viser at den demografiske utviklingen vil gi en økning i kommunens utgifter med over 650 millioner kroner de neste ti årene.

I tabellen nedenfor vises forventede inntekter fra skatt og rammetilskudd i perioden 2027-2030. Tallene er basert på handlingsplan 2026 - 2029. Tabellen viser at kommunen ikke vil få dekket sine økte utgifter ut fra befolkningsprognosen som ligger til grunn. I 2030 vil det være et avvik på nærmere 79 millioner kroner mellom overføringer fra staten og økte utgifter ut fra befolkningsprognose. De økte inntektene er lagt inn med en forutsetning om 0,8% vekst.

	2027	2028	2029	2030
Økte inntekter skatt og rammetilskudd	39	39	40	40
Økning utgifter – befolkningsutgifter	87	53	44	53
<b>Avvik akkumulert</b>	<b>-48</b>	<b>-61</b>	<b>-66</b>	<b>-79</b>

Kommunen er nødt til å omstille og effektivisere for å ha en bærekraftig økonomi i årene som kommer. Selv om kommuneøkonomien i 2025 og 2026 vurderes til å være i mer balanse, vil det være behov for å omstille i tiden framover. Omstilling handler ikke bare om å redusere utgifter, men også hvordan tjenester organiseres, leveres og prioriteres.

I 2020 ble det etablert et innovasjonsfond. Kommunedirektøren foreslår å endre dette til et digitaliseringsfond. I nesten alle digitaliseringstiltak som skal gjennomføres i Sarpsborg kommune finnes det en pukkelkostnad som må tas tidlig i prosjektene. Ved å omgjøre innovasjonsfondet til et digitaliseringsfond, legges det til rette for å håndtere dette. Videre vil det gi mulighet til å sette i gang prosjekter av en viss størrelse innenfor området. Dette er viktig i arbeidet med å omstille og effektivisere. Endringen vil kreve at det gjøres en grundig gevinstanalyse i forkant av disse prosjektene. Bruk av fondet krever et bystyrevedtak og tas inn i tertialrapporteringen.

Sterk vekst i yngre mennesker med store omsorgsbehov, den såkalte yngrebølgen, legger stort press på tjenestetilbudet og økonomien i Sarpsborg.

Den største samfunnsutfordringen i kommunen er at for mange innbyggere står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Som følge av dette havner de også utenfor det sosiale og økonomiske fellesskapet i samfunnet. De representerer en stor og viktig ressurs, ikke minst som arbeidskraft i møte med utfordringene som er beskrevet over.

Dette er de største utfordringene som kommunen må håndtere i framtiden. Det må skje parallelt med at innbyggernes forventninger til tjenestetilbudet øker. Alle disse utfordringene har stor økonomisk betydning. En forutsetning for å ha et økonomisk handlingsrom for å drive samfunnsutvikling og endring i takt med nye behov, tilgjengelig teknologi og innbyggernes ønsker, er at det kommunale tjenestetilbudet stadig etterstreber å prioritere, effektivisere og tilpasse driften innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Til tross for at behovene er store, er det likevel ikke mulig å finne penger til nye, kraftfulle satsinger i en lavinntektskommune som Sarpsborg. For å målrette innsatsen, og bedre forutsetningene for å lykkes, er det definert tre hovedprioriteringer som vil være overordnet andre gode og viktige formål i arbeidet med handlingsplan for 2027-2030. Disse prioriteringene skal sette Sarpsborg bedre i stand til å løse disse utfordringene.

Sarpsborg-samfunnet har gjennom historien vært gjennom mange faser av omstilling og endring. I dag står vi midt i en brytningstid som krever nytenkning om arbeids- og ansvarsfordelingen mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Vi må legge til grunn at kommunen vil ha vedvarende – og sannsynligvis økende – økonomiske utfordringer, samtidig som mangel på arbeidskraft vil bli stadig mer merkbar. Dette gjør det nødvendig å bruke ressursene klokere og se kritisk på hvordan oppgaver løses.

Over tid har tjenestene til eldre utviklet seg fra et hovedfokus på institusjonsbasert omsorg til økt vekt på forebygging, rehabilitering og tjenester i hjemmet. Denne tilnærmingen må ligge til grunn innenfor alle kommunens tjenesteområder. Innbyggerne må i større grad kunne være selvhjulpne, og tjenestene må bidra til å forebygge behov for mer omfattende hjelp. Samtidig må den hjelpen som tilbys være bærekraftig, slik at kommunen har tilstrekkelige ressurser til å gi gode tjenester til alle som trenger det – også i en situasjon med redusert tilgang på arbeidskraft.

Utviklingen innen levekår og utenforskap krever kraftfulle og målrettede tiltak. I dag gjøres det mange gode innsatser, og det arbeides systematisk for å samordne disse bedre. Som ledd i dette er hoveddelen av tjenester til barn og unge nå samlet hos kommuneområde Oppvekst. Forebyggende tjenester til barn og unge har hatt høy prioritet i flere år, og dette er det nødvendig å videreføre.

Barn vokser opp i familier, og livsvilkårene påvirkes av hvordan de voksne har det. Derfor må det legges større vekt på at flere kommer i arbeid og får anledning til å delta aktivt i samfunnet. Arbeid er ikke bare grunnlag for inntekt, men også for tilhørighet, mestring og inkludering. At mange innbyggere i Sarpsborg står utenfor arbeidslivet, er en stor utfordring.

Samtidig representerer dette en betydelig mulighet. Å mobilisere denne arbeidskraftreserven kan styrke både næringslivet og offentlig sektor, og bidra til økt verdiskaping, inkludering og sosial bærekraft i lokalsamfunnet.

En bærekraftig kommuneøkonomi innebærer at utgiftene til driften tilpasses inntektene. På samme måte må investeringsnivået også tilpasses slik at utgifter til renter og avdrag ikke legger et uholdbart press på kommuneøkonomien. Ved utarbeidelse av handlingsplan 2027 - 2030 vil det derfor bli presentert en vurdering av kommunens bæreevne for investeringsnivået.

Kommunale bygg, veier, tekniske installasjoner og infrastruktur utgjør store verdier. Kommunen har blant annet et høyt vedlikeholdsetterslep på den kommunale bygningsmassen. Med en stram kommuneøkonomi er det utfordrende å prioritere vedlikehold framfor tjenester til innbyggerne. Et systematisk verdibevarende vedlikehold innebærer å fastsette et ambisjonsnivå for teknisk tilstand, og å etablere planer og allokere ressurser for å nå dette ambisjonsnivået. Det er behov for å utarbeide en strategi for vedlikehold som skal ligge til grunn for framtidige prioriteringer og finansiering. Det kan resultere i behov for et vedlikeholdsfond for å kunne prioritere utenom ordinær drift. Det vil bli lagt fram en egen politisk sak om dette.

Analysen peker på tre hovedprioriteringer som handlingsplan 2027-2030 vil omhandle:

Hovedprioriteringer	Beskrivelse
Sammen skaper vi Sarpsborg	Ta i bruk hele samfunnets ressurser for å skape både velferd og verdiskaping.
Fra utenforskap til innenforskap	Samle innsats for å mobilisere arbeidskraftevnen
Fra reparasjon til forebygging	Dreie tjenester til barn og unge fra reparasjon til forebygging.

### *Administrasjonsanalyse*

KOSTRA-tall tilsier at Sarpsborg kommune har høyere driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter enn sammenlignbare kommuner. I 2025 var netto driftsutgifter ifølge KOSTRA 5 280 kroner per innbygger i Sarpsborg, mot 4 732 kroner per innbygger i KOSTRA-gruppe 11. Med et beregnet utgiftsbehov på 90 prosent tilsvarer dette om lag 30 millioner kroner høyere driftsutgifter.

Samtidig er det i arbeidet med analysen avdekket at Sarpsborg kommune har feilført en stor andel årsverk på funksjon 120, noe som har signifikant betydning for beregningene. Det er først og fremst på denne funksjonen at Sarpsborg ligger høyt i forhold til de andre kommunene, ut fra KOSTRA-tallene. Det jobbes med å beregne hvor mye denne feilføringen utgjør. Dette kan ha vesentlig betydning for sammenligningen med andre kommuner. Analyse av funksjon 120 ferdigstilles derfor ikke før denne beregningen er klar. Kommunedirektøren vil derfor komme tilbake til dette tidlig høst 2026.

Sarpsborg kommune har valgt å sentralisere stab- og støtteressurser, og ført disse ressursene på denne funksjonen. Dette er feil ut fra KOSTRA-veilederen, da deler av ressursbruken skal fordeles på de tjenestene som understøttes.

Sammenligning med de øvrige kommunene vil bli komplettert når det foreligger gode nok tall for 120-funksjonen. Foreløpig omfatter sammenligningen de andre funksjonene innenfor administrasjon, styring og fellesutgifter. Dette utgjør del 1 av analysen som nå foreligger.

Analysen inneholder også en del 2, som belyser utviklingen i kommunens utgifter i perioden 2021–2025. Denne delen inkluderer også 120-funksjonen. Siden feilføringen har vært gjennomgående i hele perioden påvirker den ikke sammenligningen av de ulike årene for kommunens egen del. Det har imidlertid også ved beskrivelse av utvikling over tid vært nødvendig å problematisere føringspraksisen.

Gjennomgangen viser at Sarpsborg kommune har hatt en reell økning i utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter i perioden 2021 til 2025, også når det korrigeres for lønns- og prisvekst. Økningen er særlig knyttet til funksjon 120 administrasjon, men skyldes andre forhold enn utviklingen i antall årsverk. Det er særlig økte pensjonskostnader, avskrivninger knyttet til investeringer i digitale løsninger og økte utgifter til lisenser/programvare som forklarer utviklingen for 120-funksjonens del. Utviklingen for øvrige funksjoner kan i større grad forklares av enkeltforhold og regnskapsmessige forhold.

Det er sett på utviklingen i antall årsverk i perioden 2021 til 2025. Analysen viser at det har vært en marginal nedgang i antall årsverk som er ført på funksjon 120 i perioden, mens årsverk i kommunen generelt har økt med 13 % (jf. kommunens årsrapporter for samme periode).

Kommunen kan i liten grad påvirke pensjonskostnadene. Investeringer i digitale løsninger er viktig for å kunne utvikle og effektivisere tjenestetilbudet, og kommunens tjenester er også avhengig av fungerende programvare, som medfører lisensutgifter. Samtidig må det hele tiden tilstrebes at kommunen velger så gunstige løsninger som mulig på dette området. Kommunedirektøren vil prioritere å følge opp dette tett. Det er i handlingsplan 2026-2029 lagt opp til å forsterke arbeidet med lisens- og avtaleforvaltning innen IKT og digitalisering med virkning fra 2027.

Kommunedirektøren vil så snart som mulig komme legge fram en analyse som også omfatter sammenligning med andre kommuner på 120-funksjonen.

Med bakgrunn i feilføringen som er avdekket er det uansett behov for å gjennomgå og videreutvikle egen praksis for registrering- og fordeling. Mer systematiske og tydeligere rutiner fremover vil gi bedre styringsgrunnlag og mer sammenlignbare tall over tid. Dette vil gi bedre datakvalitet, men må samtidig vurderes opp mot ressursbruk og hva gevinsten blir.

### **Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:**

#### Økonomi:

Prosessen med en drifts- og investeringsanalyse skal være et virkemiddel for å i større grad foreta nødvendige justeringer for å prioritere satsninger og retninger som påvirker kommunens økonomi.

Handlingsplan 2027 – 2030 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.