

Arkivsak-dok. 26/16270-1
Saksbehandler Camilla Helen Glückstad

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027

Møtedato
24.09.2026

Sak nr.
118/26

Oppfølgingsanalyse av KOSTRA-funksjon 120 administrasjon

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Monica Kalnes

Kommunedirektørens innstilling:

Oppfølgingsanalyse av KOSTRA-funksjon 120 administrasjon tas til orientering.

Vedlegg:

Lenke til [Drifts- og investeringsanalyse](#)

Lenke til [Vedlegg: Administrasjonsanalyse](#)

Sammendrag:

Oppfølgingsanalysen bygger på administrasjonsanalysen som ble lagt fram for bystyret i møte 18. juni 2026.

Administrasjonsanalysen omhandler Sarpsborg kommunes utgifter i KOSTRA-kategorien administrasjon, styring og fellesutgifter. I analysearbeidet ble det avdekket feil registreringspraksis for KOSTRA-funksjon 120 administrasjon, noe som påvirket sammenlignbarheten med andre kommuner.

Oppfølgingsanalysen viser at om lag 16,8 millioner kroner som etter KOSTRA-veilederen burde vært fordelt på tjenestefunksjoner, har vært ført på funksjon 120 i 2025. Feilføringen påvirker ikke kommunens samlede utgifter, men hvordan utgiftene fordeles mellom administrasjon og tjenesteområdene i KOSTRA.

Effekten av de identifiserte feilføringene er nå beregnet for Sarpsborg kommunes utgifter på funksjon 120 administrasjon. Analysen viser at forskjellene mot flere sammenlignbare kommuner er mindre enn KOSTRA-tallene tidligere viste. Etter beregnet korrigering ligger Sarpsborg lavere enn Fredrikstad og omtrent på nivå med Moss på funksjon 120. Det er fremdeles en del sammenligningskommuner som ligger lavere enn Sarpsborg på denne funksjonen. Innen KOSTRA-kategorien administrasjon, styring og fellesutgifter ligger Sarpsborg etter korrigeringene klart lavere enn Moss og Fredrikstad, og også enn flere andre sammenligningskommuner.

Kommunedirektøren anser at analysen bør inngå som ett av flere kunnskapsgrunnlag i kommunens videre arbeid med effektivisering og omstilling.

Utredning:

Denne analysen følger opp [administrasjonsanalysen](#) som ble behandlet i bystyret 18. juni 2026 som del av drifts- og investeringsanalysen.

KOSTRA-funksjon 120 administrasjon omfatter overordnet administrativ ledelse og felles stab- og støttefunksjoner som ledelse, økonomi, HR og IKT. KOSTRA-veilederen legger til grunn at administrative ressurser som arbeider direkte mot tjenesteområder, skal føres på aktuelle tjenestefunksjoner dersom slike oppgaver utgjør 20 prosent eller mer av ressursbruken.

Gjennom administrasjonsanalysen våren 2026 ble det avdekket at deler av kommunens stab- og støtteressurser var ført på funksjon 120, selv om ressursbruken etter KOSTRA-veilederen skulle vært fordelt på tjenestefunksjoner. Datagrunnlaget var dermed ikke sammenlignbart med andre kommuner. Kommunen har i etterkant gjennomgått og endret rutiner og registreringspraksis.

Formålet med oppfølgingsanalysen er å gi et bedre grunnlag for å sammenligne Sarpsborg kommunes utgifter på funksjon 120 administrasjon med andre kommuner. Analysen beregner effekten av identifiserte feilføringer og viser hvordan dette påvirker kommunens nivå i KOSTRA.

Datagrunnlag og forutsetninger

Oppfølgingsanalysen bygger på endelige KOSTRA-tall for 2025, publisert 15. juni 2026. For Sarpsborg kommune er det beregnet hvilken effekt identifiserte feilføringer ville hatt dersom de var korrigert i rapporteringen for 2025. De offisielle KOSTRA-tallene for 2025 endres ikke. Endret registreringspraksis vil først komme frem i de offisielle KOSTRA-tallene fra og med rapportering for 2026.

Analysen gjelder rapporteringsåret 2025. Den er ikke en historisk gjennomgang av tidligere års føringspraksis, heller ikke en revisjon eller vurdering av kvaliteten i administrative tjenester.

KOSTRA-tall gir grunnlag for sammenligning mellom kommuner, men påvirkes av ulik organisering, oppgavedeling og føringspraksis. Dette gjelder særlig administrative funksjoner, der oppgaver kan være organisert og fordelt ulikt mellom sentrale staber, virksomheter og tjenesteområder. Slike forhold kan påvirke hvordan utgiftene framkommer i KOSTRA, uten at det nødvendigvis gir et direkte uttrykk for faktisk ressursbruk eller tjenestekvalitet.

Alle tall i analysen er oppgitt i 2025-kroner, korrigert for utgiftsbehov og justert for arbeidsgiveravgift for egne ansatte. Dette styrker sammenlignbarheten mellom kommuner med ulike satser for arbeidsgiveravgift.

Analysen gjelder særlig utgifter ført på funksjon 120 administrasjon. Funksjonen inngår i KOSTRA-kategorien administrasjon, styring og fellesutgifter, og endringer i funksjon 120 påvirker derfor også hvordan Sarpsborg kommune framstår i samlede KOSTRA-sammenligninger av administrasjon, styring og fellesutgifter. Analysen omtaler derfor også denne kategorien.

Sammenligningsgrunnlaget er det samme som i drifts- og investeringsanalysen. Sarpsborg sammenlignes med kommunene Fredrikstad, Moss, Skien, Sandefjord, Drammen og Kristiansand. KOSTRA-gruppe 11 brukes i tillegg som supplerende referanse.

KOSTRA-gruppe 11 består av kommuner med 45 000–75 000 innbyggere. Sarpsborg inngår selv i gruppen, og korrigeringer av kommunens tall påvirker derfor også gruppesnittet. Tabellen nedenfor viser betydelig variasjon i utgiftsnivået mellom kommunene i gruppen innen funksjon 120 administrasjon.

Tabell 1 Netto driftsutgifter per innbygger på funksjon 120 administrasjon i KOSTRA-gruppe 11

	2022	2023	2024	2025	Korr. 25
Sarpsborg	3 846	4 175	3 853	3 903	3 593
Skien	3 587	3 820	2 843	3 254	3 254
Ålesund			4 054	2 467	2 467
Tønsberg	3 595	1 900	1 861	2 026	2 026
Bodø	4 130	4 259	3 962	3 580	3 580
Moss	3 804	3 976	3 501	3 590	3 590
Nordre Follo	3 836	3 803	3 572	3 417	3 417
Sandefjord	3 595	3 590	3 362	3 512	3 512
Larvik	3 003	3 423	3 216	3 313	3 313
Arendal	2 978	3 574	3 488	3 305	3 305
Kostragruppe 11	3 618	3 607	3 368	3 232	3 199

Tønsberg og Ålesund ligger med henholdsvis 2 026 og 2 467 kroner per innbygger klart lavere enn øvrige kommuner i gruppen. Dette trekker gjennomsnittet ned og gjør gruppesnittet mindre egnet som hovedgrunnlag for å vurdere Sarpsborgs nivå. I analysen brukes KOSTRA-gruppe 11 derfor som supplerende referanse i tabeller, mens vurderingen i hovedsak bygger på sammenligning med utvalgte enkeltkommuner.

Endringer fra foreløpige til endelige KOSTRA-tall per 15.06.26

Vårens administrasjonsanalyse var basert på foreløpige innmeldte KOSTRA-tall per 15. mars 2026. Tabellen under viser endringer i netto driftsutgifter per innbygger innen administrasjon, styring og fellesutgifter og funksjon 120 fra foreløpige KOSTRA-tall per 15. mars til endelige KOSTRA-tall per 15. juni 2026:

Tabell 2 Endringer i netto driftsutgifter per innbygger fra foreløpige til endelige KOSTRA-tall for 2025

	Adm. Styring og fellesutg.			Funksjon 120 -administrasjon		
	2025 per 15.3.	2025 per 15.6.	Endr.	2025 per 15.3.	2025 per 15.6.	Endr.
Sarpsborg	5 280	5 162	-118	3 903	3 903	0
Fredrikstad	5 635	5 345	-290	3 674	3 674	0
Moss	5 208	5 208	0	3 590	3 590	0
Skien	4 724	4 724	0	3 254	3 254	0
Sandefjord	4 560	4 560	0	3 512	3 512	0
Drammen	6 068	5 697	-371	4 457	4 082	-375
Kristiansand	5 494	5 481	-13	3 490	3 490	0
Kostragruppe 11	4 732	4 461	-271	3 495	3 232	-263

De endelige KOSTRA-tallene for 2025, publisert 15. juni 2026, viser lavere utgifter for Sarpsborg kommune enn de foreløpige tallene per 15. mars for KOSTRA-kategorien administrasjon, styring og fellesutgifter. Beløpet er redusert fra 5 280 til 5 162 kroner per

innbygger. Reduksjonen skyldes feilføringer på funksjon 121¹ forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, som ble avdekket gjennom administrasjonsanalysen og korrigert i de endelige KOSTRA-tallene. Flere av kommunene i sammenligningsgrunnlaget har også endringer i den samlede kategorien fra foreløpige til endelige KOSTRA-tall.

For Sarpsborg kommune er de publiserte KOSTRA-tallene for funksjon 120 administrasjon uendret fra foreløpige til endelige tall for 2025. Den videre analysen beregner likevel effekten av identifiserte feilføringer på funksjon 120, fordi disse ikke er korrigert i de publiserte tallene for 2025. For andre kommuner er det endringer også i publiserte tall for funksjon 120. Drammen har eksempelvis en reduksjon på 375 kroner per innbygger. Endringene viser at flere kommuner arbeider løpende med kvalitetssikring av rapportering og registreringspraksis.

KOSTRA-funksjon 120 administrasjon etter beregnet korrigering

I denne delen beregnes effekten av identifiserte feilføringer på Sarpsborg kommunes utgifter på funksjon 120 administrasjon i 2025. Gjennomgangen av kommunens registreringspraksis viser at om lag 16,8 millioner kroner var ført på funksjon 120, selv om utgiftene etter KOSTRA-veilederen burde vært fordelt til tjenestefunksjoner som skole, helse og omsorg og tekniske tjenester. Feilføringene påvirker ikke kommunens samlede utgifter, men fordelingen mellom administrasjon og tjenestemålene i KOSTRA.

Tabell 3 Identifiserte feilføringer på KOSTRA-funksjon 120 administrasjon i 2025

Feilføringer	Sum kroner	Ant. Innb.	per innbygger
Fakturaer Norsk helsenett	5 081 000	60 139	84
Lønn til fagfunksjoner	11 674 000	60 139	194
sum	16 755 000	60 139	279
Korrigert med utg. behov*			310

*Sarpsborg kommunes beregnede utgiftsbehov for administrasjon er 90 % i 2025

Når effekten av de identifiserte feilføringene beregnes, reduseres Sarpsborg kommunes nivå på funksjon 120 med 310 kroner per innbygger. Tabellen under viser korrigert nivå sammenlignet med utvalgte kommuner:

Tabell 4 Netto driftsutgifter per innbygger på KOSTRA-funksjon 120 administrasjon etter beregnet korrigering

Netto driftsutgifter per innbygger	2022	2023	2024	2025	2025 korr. SK	Teoretisk handlingsrom
Sarpsborg	3 846	4 175	3 853	3 903	3 593	
Fredrikstad	4 072	4 144	3 825	3 674	3 674	-4
Moss	3 804	3 976	3 501	3 590	3 590	0
Skien	3 587	3 820	2 843	3 254	3 254	18
Sandefjord	3 595	3 590	3 362	3 512	3 512	4
Drammen	4 574	4 658	3 985	4 082	4 082	-26
Kristiansand	3 370	3 153	3 177	3 490	3 490	6
Kostragruppe 11	3 618	3 607	3 368	3 232	3 199	21

¹ Etter regnskapsavslutningen for 2025 ble det avdekket en feilføring på 6,8 millioner kroner knyttet til funksjon 121 forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen. Feilen ble identifisert etter publisering av KOSTRA-tallene 15. mars 2026, og korrigeringen ble først synlig i KOSTRA-publiseringen i juni 2026.

Kolonne teoretisk handlingsrom er tall i hele millioner kroner og viser beregnet utgiftsforskjell mot sammenligningskommunen justert for innbyggertall. Korrigeringen av Sarpsborg kommunes tall per innbygger medfører en reduksjon på 310 kroner. Dette gir samtidig en mindre nedjustering av gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11 på 33 kroner, da Sarpsborg inngår i beregningsgrunnlaget for gruppen.

Etter beregnet korrigering ligger Sarpsborgs nivå på funksjon 120 lavere enn Fredrikstad og omtrent på nivå med Moss. Kommunen ligger fortsatt høyere enn blant annet Skien, med en forskjell som tilsvarer et teoretisk handlingsrom på om lag 18 millioner kroner.

KOSTRA-kategorien administrasjon, styring og fellesutgifter etter beregnet korrigering
Den beregnede korrigeringen av identifiserte feilføringer på funksjon 120 påvirker også Sarpsborgs nivå i KOSTRA-kategorien administrasjon, styring og fellesutgifter:

Tabell 5 Netto driftsutgifter per innbygger innen KOSTRA-kategorien administrasjon, styring og fellesutgifter etter beregnet korrigering

Netto driftsutgifter per innbygger	2022	2023	2024	2025	2025 korr. SK	Teoretisk handlingsrom
Sarpsborg	5 322	5 906	5 602	5 162	4 852	
Fredrikstad	5 754	5 755	5 455	5 345	5 345	-27
Moss	5 335	5 548	4 887	5 208	5 208	-19
Skien	5 388	5 746	4 630	4 724	4 724	7
Sandefjord	4 931	4 693	4 345	4 560	4 560	16
Drammen	6 141	6 238	5 529	5 697	5 697	-46
Kristiansand	5 222	4 870	4 614	5 481	5 481	-34
Kostragruppe 11	5 010	4 965	4 608	4 461	4 428	23

Kolonne teoretisk handlingsrom er tall i hele millioner kroner og viser beregnet utgiftsforskjell mot sammenligningskommunen justert for innbyggertall hva Sarpsborgs utgifter ville vært dersom kommunen hadde hatt samme utgiftsnivå per innbygger som sammenligningskommunen. Korrigeringen av Sarpsborg kommunes tall per innbygger medfører en reduksjon på 310 kroner. Dette gir samtidig en mindre nedjustering av gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11 på 33 kroner, da Sarpsborg inngår i beregningsgrunnlaget for gruppen.

Med korrigerte tall for 2025 har Sarpsborg lavere utgifter per innbygger enn Fredrikstad, Moss, Drammen og Kristiansand innen administrasjon, styring og fellesutgifter. Kommunen ligger samtidig høyere enn Skien og Sandefjord. Forskjellen mot Sandefjord tilsvarer et teoretisk handlingsrom på om lag 16 millioner kroner, mens forskjellen mot Skien tilsvarer om lag 7 millioner kroner.

Årsverk og kostnadsdrivere på funksjon 120

Årsverkstall gir et supplerende grunnlag for å vurdere utviklingen på funksjon 120. I administrasjonsanalysen våren 2026 ble det registrert om lag 169 årsverk på funksjonen i 2025. Antall årsverk har vært relativt stabilt i perioden 2021–2025, samtidig som kommunens samlede årsverk har økt.

Den stabile utviklingen i årsverk på funksjon 120 nyanserer bildet av utgiftsveksten på funksjonen. Utviklingen tyder på at veksten ikke først og fremst skyldes flere administrative årsverk, men må ses i sammenheng med andre kostnadsdrivere innen funksjonen. Tidligere analyser har blant annet pekt på økte pensjonskostnader, avskrivninger og utgifter til digitale løsninger og programvare.

Endret regnskapsføring og praksis fra 2026 vil først og fremst påvirke hvor utgiftene føres i KOSTRA. Endringen vil ikke gi tilsvarende utslag i årsverkstallene, fordi årsverk og regnskapsutgifter rapporteres etter ulike prinsipper.

Kommunedirektørens vurdering

Gjennomgangen viser at identifiserte feilføringer og registreringspraksis har påvirket hvordan Sarpsborg kommunes utgifter på funksjon 120 administrasjon framkommer i KOSTRA-tallene. Etter beregnet korrigering ligger Sarpsborg lavere enn Fredrikstad og om lag på nivå med Moss på funksjon 120. Innen den samlede KOSTRA-kategorien administrasjon, styring og fellesutgifter ligger Sarpsborg lavere enn både Fredrikstad, Moss, Drammen og Kristiansand. Samlet gir dette et mer nyansert sammenligningsbilde enn de ukorrigerede tallene.

KOSTRA-tallene gir grunnlag for sammenligning mellom kommuner, men må vurderes i lys av organisering, oppgavefordeling og praktisering av KOSTRA-regelverket. Dette påvirker hvordan administrative ressurser framkommer i statistikken på tvers av kommuner. Endringer i registreringspraksis og kvalitetssikring av rapporteringen påvirker resultatene over tid. KOSTRA-tallene gir derfor ikke alene et fullstendig bilde av kommunenes administrative ressursbruk. I denne analysen bygger vurderingen i hovedsak på korrigerede tall for Sarpsborg og sammenligninger med utvalgte enkeltkommuner, mens KOSTRA-gruppe 11 inngår som en supplerende referanse.

Analysen bør videre inngå som ett av flere kunnskapsgrunnlag i kommunens videre arbeid med effektivisering og omstilling. Videre vurderinger bør bygge på flere kilder, inkludert erfaringer fra kommuner som ligger lavere enn Sarpsborg. Området følges også opp gjennom den pågående utredningen av muligheter for samarbeid med Fredrikstad kommune om administrative funksjoner.

Sarpsborg kommune har en relativt sentralisert organisering av stab- og støttefunksjoner. Det gjør det viktig med løpende bevissthet om hvilke utgifter som skal føres på funksjon 120, og hvilke som skal fordeles på tjenestefunksjonene i samsvar med KOSTRA-veilederen. Administrasjonen har i etterkant av drifts- og investeringsanalysen gjennomgått og endret registreringspraksis for funksjon 120. Det legges videre opp til årlig vurdering og intern oppfølging for å sikre mer ensartet praksis, bedre datakvalitet og mer sammenlignbare tall over tid.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Saken har ingen direkte økonomiske konsekvenser. Oppfølgingsanalysen gir et mer presist grunnlag for å vurdere kommunens administrative ressursbruk og kan inngå som kunnskapsgrunnlag i videre arbeid.

Miljø:

Saken har ingen direkte konsekvenser for miljø.

Folkehelse:

Saken har ingen direkte konsekvenser for folkehelse.