Arkivsak-dok. 22/18069-2
Saksbehandler Hilde Lind

Saksgang	**Møtedato**	**Sak nr.**
Formannskapet 2019 - 2023	01.09.2022	
Bystyret 2019-2023	15.09.2022	

Bærekraft 2030 – fokusområder oppstartsnotat

***Saksordførersak**.*
Saksordfører: Svein Larsen og Andreas Brännström
Medsaksbehandlere:

Saksordførers innstilling:
Legges fram i møtet

Vedlegg:
Kunnskapsgrunnlag fra fase 1– utarbeidet av PWC.

Sammendrag:
De seneste årene har kommuneområdenes drift overskredet vedtatt budsjett. Kommunen har samlet likevel kommet ut med et mindreforbruk, i hovedsak grunnet høyere nasjonal skatteinngang. På sikt må det bli en bedre balanse mellom utgifter og forventet inntektsnivå. Samtidig vil strammere rammer for kommuneøkonomien prege årene som kommer.

For å ta grep om denne utviklingen har kommuneledelsen igangsatt programmet Bærekraft 2030. Programmet omfatter ulike tjenesteområder. Målet med programmet er at kommunen i 2030 skal ha et økonomisk handlingsrom til å møte fremtidige utfordringer. Kommunen må klare å levere gode tjenester til en lavere kostnad enn i dag. Kommunedirektøren er samtidig opptatt av at kommunen skal fremstå som en fremtidsrettet og moderne arbeidsplass for ansatte, og som en god tjenesteleverandør for kommunens innbyggere.

For å oppnå økonomisk bærekraft i 2030 er det satt mål om innsparinger i budsjett- og handlingsplanperioden. Programmet skal bidra til at kommunen oppnår reelle gevinster på om lag 100 mill. kr i 2023, samt ytterligere gevinster på inntil 50 mill. kr i de påfølgende årene i handlingsplanperioden.

Bærekraft 2030 skal peke på mulige:
- Strukturelle endringer
- Økte inntekter
- Besparelser
- Endringer i tjenestenivå

Fase 1 er nå gjennomført og kommunen har mottatt et kunnskapsgrunnlag fra PWC.

Kunnskapsgrunnlaget har resultert i 37 fokusområder. I det videre arbeidet vil det bli jobbet med å tallfeste og konsekvensvurdere fokusområdene. Det skal ende opp med konkrete tiltak som skal implementeres. Kommunedirektøren foreslår at det jobbes med følgende 11 fokusområder i 2022:

- Kartlegge og analysere boveiledningstjenesten
- Kartlegge og analysere kommunens institusjonsdrift
- Kartlegge og analysere hjemmetjenesten
- Økonomisk og sosial bærekraft i boligpolitikken
- Gjennomgå generell drift i skoler og barnehager, inkludert beregning av tilskudd til private barnehager
- Gjennomgå struktur og kapasitet i skoler og barnehager
- Gjennomgå spesialundervisning
- Årsverksanalyse fellestjenester
- Politisk styring
- Gjennomgå selvkostgrad for plan- og byggesaker
- Teknisk 2025

Fase 2 er nå i oppstarten.

Det legges opp en til underveismelding til bystyret parallelt med budsjett og handlingsplan 2023-2026.

Utredning:

De seneste årene har kommuneområdenes drift overskredet vedtatt budsjett. Kommunen har samlet likevel kommet ut med et mindreforbruk. Dette skyldes i hovedsak forhold kommunen ikke selv påvirker, som høyere skatteinntekter nasjonalt og lavere pensjonsutgifter. På sikt må det bli en bedre balanse mellom utgifter og forventet inntektsnivå.

Ved kommunedirektørens budsjettpresentasjon for 2022 ble det varslet en ekstern gjennomgang av hele organisasjonen. Resultatet for 2021 viste at kommuneområdenes resultat lå om lag 110 mill. kr over budsjett. Kommunedirektøren besluttet å igangsette en ekstern analyse med oppstart tidlig i 2022.

Kommunen hadde ved utgangen av 2021 et netto driftsresultat, en lånegjeld og en størrelse på disposisjonsfond som gir en grad av økonomisk handlingsrom. Kommunen står likevel overfor en situasjon der det vil være vanskelig, men likevel nødvendig å redusere kostnadene. Kommunen er i stor grad påvirket av de generelle utviklingstrekk i samfunnet.

Strammere rammer for kommuneøkonomien vil prege årene som kommer og utfordre kommunens organisasjon. Regjeringen la frem sin perspektivmelding 12. februar 2021. I denne drøftes viktige utfordringer for norsk økonomi, offentlige finanser og videreføring av velferdsordningene i et langsiktig perspektiv. En hovedutfordring som det pekes på i meldingen er at fra 2030 og 30 år frem i tid, vil det mangle 5 mrd. kr hvert år i statsbudsjettet for å opprettholde dagens velferdssamfunn. Utsiktene for offentlige finanser fremover tydeliggjør at bedre ressursbruk og omprioriteringer innenfor budsjettene må til for å fortsette å utvikle velferdssamfunnet.

For å ta grep om denne utviklingen har kommuneledelsen igangsatt programmet Bærekraft 2030. Målet med programmet er at kommunen i 2030 skal ha et økonomisk handlingsrom til å møte fremtidige utfordringer. Programmet omfatter ulike tjenesteområder innenfor de seks

kommuneområdene. Kommunen må klare å levere gode tjenester til en lavere kostnad enn det som gjøres i dag. Kommunedirektøren er samtidig opptatt av at kommunen i fremtiden skal fremstå som en fremtidsrettet og moderne arbeidsplass for de ansatte, og også for kommunens innbyggere. I en moderne organisasjon kan nye teknologiske metoder tas i bruk for å erstatte tradisjonelle arbeidsmetoder.

For å oppnå økonomisk bærekraft i 2030 er det satt mål om innsparinger i budsjett- og handlingsplanperioden. Programmet skal bidra til at kommunen oppnår reelle gevinster på om lag 100 mill. kr i 2023, samt ytterligere gevinster på inntil 50 mill. kr i de påfølgende årene i handlingsplanperioden.

Bærekraft 2030 skal peke på mulige:

- Strukturelle endringer
- Økte inntekter
- Besparelser
- Endringer i tjenestenivå

Arbeidet med prosjektet er delt inn i tre faser.

- Fase 1 – Innledende analyse. Utarbeide et kunnskapsgrunnlag med oversikt over kostnadsnivå på de ulike tjenestene. Analysen skal gi et grunnlag for videre prioriteringer.
- Fase 2 – Kostnadseffektiviseringsanalyse. Utarbeide oversikt over hva som er mulig å realisere på kort og lang sikt gjennom å finne kostnadsreduserende tiltak.
- Fase 3 – Implementering. Implementere tiltak som er prioritert.

Fase 1 er nå gjennomført og kommunen har mottatt et kunnskapsgrunnlag fra PWC. Kunnskapsgrunnlaget bygger på sammenlikning av tjenester med andre kommuner. Til grunn for sammenlikningene brukes det i hovedsak KOSTRA[1] data for 2021. Når man sammenlikner kommuner, kan forskjellene være store. Det skyldes blant annet demografisk sammensetning og geografisk struktur og størrelse. Dette beskrives som kommunenes utgiftsbehov. Sarpsborg kommune hadde i 2021 et beregnet utgiftsbehov som ligger om lag 2,4 % over landsgjennomsnittet. For å ha et best mulig sammenlikningsgrunnlag er det i kunnskapsgrunnlaget benyttet tall som er justert for det beregnede utgiftsbehovet.

I sammenlikningene av ulike tjenester er det kommuner som drifter billigere og dyrere enn Sarpsborg. Ser man på totalen for alle tjenestene drifter Sarpsborg kommune dyrere enn alle kommunene det sammenliknes med unntatt Fredrikstad.

Kunnskapsgrunnlaget inneholder også en analyse av flere av tjenesteområdene.

Tjenesteområdene i kunnskapsgrunnlaget er samlet under:

- Helse og velferd
- Oppvekst
- Organisasjon og teknologi og endring
- Samfunn og teknisk

For hvert enkelt tjenesteområde er det gitt en kort beskrivelse av:

- Utvalgte utviklingstrekk som påvirker kommuneområdet
- Hovedtrekk som fremkommer i analysene
- Oppsummerte innspill og forslag fra de innledende samtale med nøkkelpersoner i kommunen

[1] KOSTRA er en forkortelse for Kommune – Stat – Tapportering. Det er en stasbase med tall fra kommuner for fylkeskommuners virksomhet. Databasen administreres av SSB.

- Informasjon og tidligere utredninger i kommunen med relevans for området
- Overordnet og innledende forslag til fokusområder basert på analyser og innledende samtaler.

Kunnskapsgrunnlaget inneholder 37 fokusområder. I det videre arbeidet vil det bli jobbet med å tallfeste og konsekvensvurdere fokusområdene. Det skal ende opp med konkrete tiltak som skal implementeres. Fase 2 er nå i oppstarten og kommunedirektøren anbefaler at det gjennomføres en kostnadseffektiviseringsanalyse for alle fokusområdene.

Det vil bli jobbet med fokusområdene 2. halvår 2022 og i 2023. Noen av innsparingstiltakene legges frem i forbindelse med budsjett for 2023, noen senere i økonomiplanperioden. Det legges opp til en bred medvirkning og nær samhandling med representanter fra de ansatte. Tillitsvalgte og hovedverneombudet er invitert til å delta.

Det er foreslått en gjennomgang av fokusområder fra alle kommuneområdene. I fase 1 er det også fremkommet områder der det kan være både kostnads- og kvalitetsmessige gevinster å hente på mer effektiv samhandling på tvers av kommuneområdene. Disse er beskrevet under sektorovergripende forhold.

Innenfor kommuneområde helse og velferd er det i kunnskapsgrunnlaget sett på KOSTRA funksjon for institusjon og hjemmetjenester. Når det er korrigert for utgiftsbehov, brukte Sarpsborg kommune 65,7 mill. kr mer enn KOSTRA gruppe 11[2]. Institusjon og hjemmetjenester er komplekse og omfattende, og det vil i fase 2 være nødvendig å gå mer i detalj for å finne innsparingspotensialet. Analysen vil belyse årsaken til at kommunen drifter dyrere enn andre sammenliknbare kommuner. Den demografiske utviklingen viser også at antall eldre øker, og det vil være nødvendig å se på om tjenester kan struktureres, organiseres annerledes eller at tjenestenivået endres for å nå flere brukere.

Barnevernet er i Sarpsborg kommune plassert innunder kommuneområde helse og velferd. I sammenlikningen i kunnskapsgrunnlaget bruker Sarpsborg kommune 37,6 mill. kr mer enn KOSTRA gruppe 11.

Innenfor oppvekst bruker Sarpsborg kommune også mer enn andre kommuner. Sammenliknet med KOSTRA gruppe 11 bruker kommunen 22,8 mill. kr mer til grunnskole når det er korrigert for utgiftsbehov. For barnehage ligger Sarpsborg kommune 7,8 mill. kr høyere enn KOSTRA-gruppen. Sarpsborg kommune bruker mye ressurser på spesialundervisning. Kommunen skiller seg ut ved at det er en lav andel elever som mottar spesialundervisning, men de elevene som mottar tjenester mottar flere timer enn de kommunene det er sammenliknet med. Det kan bety at de elevene som får spesialundervisning har større behov enn andre kommuner.

Sarpsborg kommune betaler ut tilskudd til private barnehager basert på hva en kommunal plass koster. En gjennomgang av struktur og kapasitet vil gi svar på om driften er optimalisert.

I kommuneområde samfunn vil selvkostgraden innenfor plan- og byggesak bli analysert. Sammenliknet med KOSTRA gruppe 11 bruker kommunen 12,3 mill. kr mer. Det kan være nivå på gebyrene som gir et slikt utslag. Både utgifter og inntekter vil bli vurdert i gjennomgangen.

Ser man på KOSTRA funksjon for administrasjon bruker Sarpsborg kommune 31,5 mill. kr mindre enn KOSTRA-gruppe 11. Området er likevel utpekt som fokusområde for å se på mulig bedre utnyttelse av fellestjenester, som blant annet HR; økonomi, innkjøp og IKT.

[2] KOSTRA gruppe 11 er kommuner med mellom 45 – 75 000 innbyggere

Kommuneområde teknisk har startet opp et prosjekt som heter Teknisk 2025. Det er basert på at i fremtiden forventes det et økende behov for leveranser og høyere krav til kvalitet. Det skal ende opp i en moderne organisasjon der det skal benyttes ny teknologi.

Det er totalt 37 fokusområder som det skal jobbes videre med. Noen av fokusområdene er slått sammen. Kommunedirektøren foreslår at det jobbes med 11 fokusområder i 2022. Følgende mandater er gitt for arbeidsgruppene for disse 11 fokusområdene:

Fokusområde	Mandat
Boveiledningstjenesten	• Gjennomgang av terskler for tildeling av tjenester, og hvordan tjenestetildelingen foregår i dag. Undersøke muligheter for bedre standardisering. Sammenligne nivå på tjenester med andre kommuner ut fra objektive vurderinger av behov. • Helhetlig vurdering av kommunens helse- og omsorgstjenester (kommunens omsorgstrapp) og hvordan dimensjoneringen i dag harmonerer med målsetting om å kunne bo lengst mulig hjemme. • Kartlegge og undersøke hensiktsmessigheten i dagens struktur og bemanningsplanlegging innenfor kommunens tilbud av institusjons- og HDO-plasser.
Hjemmetjenesten	• Kartlegge dagens kostnadsbilde pr sone. • Analysere antall brukere i hjemmebaserte tjenester. Det ses på fordelingen på praktisk bistand og helsetjenester i hjemmet, bistandsbehov og aldersinndeling. Antall brukere og snitt antall tildelte timer per bruker vurderes, samt antall årsverk og bemanningsfaktor per virksomhet og team i hjemmebaserte tjenester (inkludert boliger med fast bemanning). Ved å se på antall brukere og bemanningsfaktor kan man se hvor mange vedtakstimer man må redusere for å redusere x antall årsverk. • Analysere og vurdere praksis for tildeling og evaluering av tjenester: Eks. hvordan sikre tilstrekkelig objektivitet i tildelingen, utnyttelse av nivåene i omsorgstrappen og hvordan sikre at utførte tjenester er i tråd med tildelte tjenester. Det ses på søknadsskjema brukere/innbyggere fyller ut og hele prosessen for saksbehandling og utmåling av vedtak, samt prosedyre for evaluering og oppdatering av vedtak. • Vurdere hvordan mer standardisering av tjenestene kan sørge for likere tjenester i virksomhetene. • Vurdere løsninger innen velferdsteknologi.
Institusjonsdrift	• Kartlegge dagens kostnadsbilde i hver institusjon. • Analysere og vurdere praksis for tildeling og evaluering av tjenester: Eks. hvordan sikre tilstrekkelig objektivitet i tildelingen,

	utnyttelse av nivåene i omsorgstrappen og hvordan sikre at utførte tjenester er i tråd med tildelte tjenester. Det ses på søknadsskjema brukere/innbyggere fyller ut og hele prosessen for saksbehandling og utmåling av vedtak, samt prosedyre for evaluering og oppdatering av vedtak. • Analysere og vurdere pleiefaktor og bemanningsfaktor • Innenfor virksomheter og team i institusjonene. Forskjell mellom brutto og netto årsverk og samsvar mellom budsjettert bemanning og faktisk bemanning vurderes. Praksis for oppsett og drift av årsturnus analyseres og vurderes. Kultur for overtidsbruk og vikarinnleie og kultur for samarbeid om personell på tvers av virksomheter gjennomgås. Ved å se på bemanning og turnus kan en se hvor årsakene til overforbruk ligger, om det er sykdom, ferie, permisjoner, ekstraordinære tiltak eller annet, samt vurdere hvor det skal settes inn tiltak for å redusere bemanning. • Vurdere om bofellesskap bør driftes som hjemmebasert omsorg, eller om det heller skal være institusjonsdrift. • Vurdere løsninger innen velferdsteknologi • Vurdere omløpshastighet og eventuelle behov for tiltak for raskere omløp • Standardisering av behandlingsnivå
Kommunale boliger	• Prosjekt Økonomisk og sosial bærekraft i boligpolitikken - ordinære og tilrettelagte boliger skal gjennomføre følgende tiltak: • Redusere antall innleide boliger • Redusere antall kommunalt eide boliger • Øke antall tilvisningsavtaler • Utleieregnskapet skal være i balanse (selvkost) • Prosjekt Økonomisk og sosial bærekraft i boligpolitikken – Bofellesskap skal: • Definere og vurdere kostnadsdrivere • Synliggjøre inntektspotensialet • Vurdere eiendomsstruktur • Økonomisk og sosial bærekraft i boligpolitikken er politisk sak med saksordførere.

Årsverksanalyser fellestjenester	• Utarbeide årsverksanalyse fellestjenester knyttet til:
	  • HR
	  • Økonomi (budsjett, regnskap og innkjøp)
	  • IKT/digitalisering
	  • Merkantil/kontorfaglig støtte
	• Kartleggingen skal synligjøre antall årsverk som er lokalisert

	sentralt for de ulike tjenestene. Likedan omfanget av antall desentraliserte årsverk knyttet til kommunens ulike virksomheter. • Gjennomføre analyser og sammenligninger av årsverk til «merkantile»- og fellestjenester. • Vurdere hvilke oppgaver det er hensiktsmessig å organisere i virksomhetene og hvilke som skal organiseres som en del av fellestjenestene. • Vurdere hensiktsmessigheten av dagens organisering. • Vurdere samling av fellestjenester. • Sammenligne årsverk med noen andre kommuner.
Oppvekst – generell drift	• Sammenligne bruk av virksomhetenes ramme (inkl organisering) • Gjennomgang av dagens budsjettfordelingspraksis, inkl. detaljerte nøkkeltall for intern sammenligning mellom skolene • Analysere og vurdere de største for beregning av tilskudd til private barnehager
Struktur og kapasitet skoler og barnehager	• Struktur: Vurdere og analysere struktur og mulige strukturendringer i barnehager og skoler med tanke på antall barnehager og skoler med utgangspunkt i barne- og elevprognoser. • Kapasitet i barnehage og skole: Vurdere og analysere mulighetene for å tilpasse kapasiteten til behovene for plasser i barnehager og skoler mer treffsikkert enn i dag, med utgangspunkt i barne- og elevprognoser.
Spesialundervisning	• Sammenligne organisering av det spesialpedagogiske tilbudet mellom de ulike virksomhetene internt. • Definere og vurdere kostnadsdrivere for beregning av tilskudd til private barnehager
Politisk styring	• Vurdere om antallet representer i bystyret, antall hovedutvalg og råd kan reduseres. • Vurdere om mengden frikjøp og antall politiske møter kan reduseres. • Kartlegge effekten som eventuelle endringer kan ha på lokaldemokratiet, og hva som er det økonomiske gevinstpotensialet.
Selvkost plan- og byggesak	• Gjennomgå og vurdere eventuelle endringer i gebyrregulativet for plan, byggesaker og oppmåling. • Prosesskartlegging og kartlegge kommunens faktiske kostnader knyttet til saksbehandlingen f.eks. ved bruk av ABC-analyser.

	• Kartlegge og vurdere selvkostgraden.
Teknisk 2025	• Det gjøres en mer omfattende gevinstanalyse for Teknisk 2025 overordnet. Det vurderes hvilke tiltak som kan utvides og skape gevinster også i andre kommuneområder.

De øvrige fokusområdene er kort sammenfattet nedenfor:

- Samordning og gjennomgang av ressurskrevende tjenester
- Samarbeid og samhandling for familier og barn med sammensatt behov
- Prioritering rundt forebyggende innsats på tvers av kommuneområder
- Budsjettprosess og fordeling av rammer
- Tydeliggjøre og sikre informasjon ut i tjenestene for felles prioriteringer
- Satsing på kultur og kompetanse for endring og omstilling
- Forbedring samhandling av ressurser på tvers av kommuneområdene
- Vurdere mulighet for mer interkommunalt samarbeid
- Tydeliggjøre og avklaring av ansvar og myndighet
- Gjennomgå barnevernstjenesten
- Gevinstpotensiale e-helse og prosjekter
- Fravær og innleiepraksis – analysering av vikarutgifter
- Ressurskrevende tjenester og tildeling av tjenester for barn
- Eiendomsdrift og kapasitetsutnyttelse ved skoler
- Oppfølging av sykefravær
- Anskaffelse og leverandøroppfølging – oppfølging bruk av avtaler
- Leder-/kontrollspenn – oppgavefordeling mellom leder og stab- og støtteressurser
- Analysere arealeffektivisering og utgifter til FDV
- Bolig og eiendomsdrift av kommunale bygg
- Vurdere interkommunalt samarbeid for VA og brann
- Gjennomgå selvkostkalye
- Gjennomgå prosjektstyring i kommunen

Det vil bli lagt vekt på politisk involvering i tidlig fase av programmet. Kommunedirektøren vil derfor fremme saker om veivalg. Videre vil det bli lagt opp til skolering og informasjon om de ulike fokusområdene, blant annet på samling for formannskapet, utvalgsledere og gruppeledere i september.

Det legges opp til en underveismelding til bystyret parallelt med budsjett og handlingsplan 2023-2026.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:
For å nå målet om økonomisk bærekraft i 2030 er det satt mål om innsparinger i budsjett- og handlingsplanperioden. Programmet skal bidra til at kommunen oppnår reelle gevinster på om lag 100 mill. kr i 2023, samt ytterligere gevinster på inntil 50 mill. kr i de påfølgende årene i handlingsplanperioden.

Miljø:

Folkehelse:

Kommunedirektørens anbefaling:

Oppstartsnotatet legges til grunn for det videre arbeidet med saken. Dette innebærer at det jobbes videre med de 37 fokusområdene som er angitt i saksframlegget. I 2022 prioriteres 11 fokusområder med grunnlag i mandater som er beskrevet i saksframlegget.