

Kunnskapsgrunnlag om kommunens økonomiske situasjon

Bærekraft 2030

Utarbeidet for Sarpsborg kommune



30/05/2022

Sammendrag 1/2

Denne rapporten presenterer arbeidet med fakta og innledende funn som er gjort i forbindelse med fase 1 i prosjektet Bærekraft 2030. Formålet har vært å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag for diskusjon og beslutninger som skal øke kommunens økonomiske handlefrihet og bærekraft frem mot 2030.

Sarpsborg kommune er en kommune som per utgangen av 2021 var i tilfredsstillende økonomisk balanse. Både netto driftsresultat, disponible fond og gjeld ligger rundt, eller på et nivå, som vurderes som håndterbart. Kommunen hadde overskudd i 2021, en håndterbar gjeld og tilgang på frie midler. Kommunen har, på tross av den økonomiske situasjonen slik den oppsummeres for 2021, satt i gang dette bærekraftsprosjektet. Kort fortalt kan man oppsummere bakgrunnen i at:

- Kommunens ordinære drift og tjenesteproduksjon har en betydelig underliggende ubalanse. Det brukes rundt 100 mill. kr. mer til drift enn det man har fått bevilget i budsjettet. At kommunen går med overskudd i 2021 skyldes eksterne forhold som blant annet høyere skatteinntekter og lavere pensjonsutgifter. Dette er mer grundig redegjort for i kommunens årsberetning for [2021](#). Tallene så langt indikerer at utfordringene, inkludert usikkerheten knyttet til hvordan kommunen får finansiert sine koronakostnader, sannsynligvis er enda større i 2022.
- Kommunen erfarer at den allerede i dag har særlige forhold som er med på å presse driften ytterligere ut av balanse. Dette må man ta tak i. Her er både barnevernskostnader, kostnader til spesialundervisning og tilflytting av familier med sammensatt behov for kommunale tjenester (inkludert sekundærflyktninger) eksempler på slike forhold.
- Sarpsborg kommune har, som de aller fleste norske kommuner, utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og dermed økte demografikostnader generelt. Mange kommuners erfaringer er at dette krever en sammensatt tiltaksgjennomgang, med særlig fokus på samarbeid på tvers av tradisjonelle sektorinndelinger. Dette vil være sentrale temaer i fasen som kommer.
- Sarpsborg kommune er i tillegg preget av at man ser press på hvordan sektoren blir finansiert, og hvordan utviklingen av dette vil bli fremover i tid. Nye reformer øker også krav og kostnadspress på de aller fleste kommuner. Et nylig eksempel er barnevernsreformen. Enkelte av reformene er også med på å redusere kommunens handlefrihet til å gjøre lokale tilpasninger, som innføring av lærernorm innenfor skole viser. Kommuneproposisjonen for 2023 synes å bekrefte denne utviklingen inn i 2023 - bl.a. ref til [KS-uttalelse](#) rett i etterkant av fremleggelsen 12. mai i år.

Helt i oppstarten av prosjektet påpekte kommunen selv risikoen ved at manglende langsiktig planlegging mister kommunen kontrollen over økonomien og havner i ubalanse. Man øker risikoen for å ikke få god nok tid til å vurdere tiltak- og kuttforslag og da kan veien til upopulære kutt i tjenestetilbudet kort. Kommunen er avhengig av å være i forkant av utfordringer og endringer i behov for å beholde handlingsrommet.

Når man skal komme frem til, og utforme tiltak, kan man se på dette som en trakt. Se forøvrig mer om dette på side 7 og innledningsvis i kapittel 6. Kunnskapsgrunnlaget er sentralt for å avdekke områder og tema som man bør konsentrere seg om i det videre arbeidet. Som støtte til det videre arbeidet er det derfor brukt plass i rapporten på å sammenligne Sarpsborg med andre kommuner. Dette er en innledende øvelse som kan belyse områder det bør fokuseres på videre. Mer om selve utvelgelsen og bakgrunnen for valg av sammenligningskommuner i kapittel 1 nedenfor. Disse sammenligningskommunene er benyttet videre i de påfølgende kapitlene.

Sammendrag 2/2

Kapittel 2 omhandler og beskriver en del fakta om kommunen. Her er det trukket frem oppdaterte tall knyttet til kommunens befolkningssammensetningen og utvalgte forhold ved denne per i dag. Sarpsborg har gjennomgående større utfordringer enn landsgjennomsnittet innenfor kategoriene levekår, barnehage og skole, samt fritid og nærmiljø.

Kapittel 3 gjennomgår kommunens økonomiske nøkkeltall og finansielle utvikling. Kommunen brukte en del mer penger målt i kroner per innbygger enn sammenligningskommunene, selv etter at man korrigerer for at kommunen er rundt 2,4% dyrere å drifte enn "gjennomsnittskommunen" i Norge.

I *kapittel 4* gjennomføres en sammenligning for hvert hovedtjenesteområde. Samlet og basert på foreløpig regnskapstall for 2021 indikerer analysen at Sarpsborg kommune bruker betydelig mer ressurser enn de fleste av de andre kommunene som er med i sammenligningen. Størst samlet forskjell er det mellom Sarpsborg og Sandefjord, hvor Sarpsborg kommune bruker rundt 300 mill. kr. mer enn Sandefjord. Tallene som ligger til grunn er foreløpig tall for 2021. Det vil kunne komme oppdaterte og endelige 2021-tall iløpet av juni 2022.

I *kapittel 5* er det beskrevet nærmere trekk ved fremtidig befolkningsutvikling og estimerte framtidige demografikostnader. Befolkningen vil vokse, men det er forventet at tilhørende kostnadsvekst vil vokse mer. Det er også signaler som tyder på at kommunen selv må endre sammensetningen av ressursbruk for å dekke økende behov på enkelte områder (eksemplifisert med eldreomsorg).

I *kapittel 6* er det gjort en avsluttende oppsummering med forslag til områder som man i det videre arbeidet bør fokusere på. Bærekraftsprosjektet er i tidligfase, og det vil være områder og temaer som blir avklart og tonet ned, mens andre kan komme til underveis. Hele kunnskapsgrunnlaget ligger til grunn for neste fase, men i kapittel 6 har man startet arbeidet med å prioritere områder det foreslås å utvikles tiltak innenfor. Det vil være viktig å få konkretisert, tallfestet og vurdert tiltakene ytterligere. Dette går både i en vurdering av potensialet i kroner, tidsaspektet ved implementering av de enkelte tiltakene (kort-mellomlang-lang) og i tillegg gjøre faglige og kvalitative vurderinger av andre effekter tiltakene vil få.

Ansvarsbegrensning

© 2022 PwC. Med enerett.

Dette kunnskapsgrunnlaget er utarbeidet for Sarpsborg kommunes bruk i samsvar med kontrakt datert 24. mars 2022.

Våre vurderinger bygger på informasjon som er gjort tilgjengelig for oss, samt offentlige registre.

PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av tallmaterialet.

Sarpsborg kommune har rett til å benytte informasjonen i denne analysen i sin virksomhet, i samsvar med vilkårene i kontrakten. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Sarpsborg kommune eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

© 2021 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS, PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS og PricewaterhouseCoopers Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.

Innholdsfortegnelse

For link direkte til (del)kapittel trykk på det enkelte kapittel.

00	Sammendrag	02
01	Bakgrunn, mandat og metode	06
02	Om kommunen	10
03	Økonomiske nøkkeltall	16
04	Analyse av tjenesteområder	28
	Helse og velferd	31
	Oppvekst	40
	Organisasjon, teknologi og endring	49
	Samfunn og teknikk	54
05	Befolkningsutvikling og demografikostnader	62
06	Forslag til fokusområder	70
	Helse og velferd	76
	Oppvekst	81
	Organisasjon, teknologi og endring	84
	Samfunn og teknikk	88
07	Vedlegg	92

Kapittel 1

Bakgrunn, mandat og metode



Bakgrunn og mandat

Denne rapporten er utarbeidet på vegne av Sarpsborg kommune som en del av prosjektet "Bærekraft 2030". Prosjektet skal identifisere innsparingsmuligheter for å sikre kommunen økonomisk bærekraft i kommende år.

Bakgrunn

Kommunen har etterspurt et kunnskapsgrunnlag for kommunens tjenesteyting som skal hjelpe kommunen å foreta hensiktsmessige og strategisk gode valg både på kortere og lengre sikt. De siste årene har driftsnivået vært høyere enn inntektsgrunnlaget kan finansiere, og dette stiller store krav til økt effektivitet og målrettethet i tjenesteleveransene. På sikt må det bli en bedre balanse mellom utgifts- og inntektsnivå, slik at både tjenesteproduksjonen og økonomiforvaltningen blir bærekraftig.

Det er viktig at kommunen fremstår som en fremtidsrettet, moderne og allsidig arbeidsplass for de ca 4.500 ansatte og de pr i dag ca 58.000 innbyggerne. Prosjekt Bærekraft 2030 omfatter alle de ulike tjenesteområdene innenfor kommunens seks kommunalområder. Kunnskapsgrunnlaget skal bidra til felles forståelse og forankring, både politisk og administrativt.

Mandat

Som respons på utviklingen de siste årene og forventninger om stadig økte behov innenfor flere kommunalområder, har kommunen igangsatt dette prosjektet. Bærekraft 2030 skal peke på mulige strukturelle endringer, økte inntekter, besparelser og endring i tjenestenivå som gir innsparinger i budsjett- og handlingsplanperioden. Målet er at kommunen i 2030 har et godt økonomisk handlingsrom til å møte fremtidige utfordringer som følger av blant annet demografiske endringer. En sentral del av dette vil være å klare å drifte og levere gode tjenester til en lavere kostnad enn det kommunen klarer i dag.

For å oppnå målet om økonomisk bærekraft i 2030 er det satt tydelige mål om innsparinger i budsjett- og handlingsplanperioden. Prosjektet skal bidra til at kommunen oppnår reelle gevinster på 100 millioner kroner i driftsbudsjettet for 2023, samt ytterligere gevinster på inntil 50 mill. kr. i de påfølgende årene i handlingsplansperioden. Dette gir en samlet omstilling på inntil 300 mill. kr. sammenlignet med driftsnivået i 2022.

Denne rapporten skal danne utgangspunktet for arbeidet med å identifisere og konkretisere tiltak som bør inngå i omstillingsarbeidet. Formålet med denne rapporten er ikke å foreslå konkrete endringer, men danne et omforent bilde av dagens situasjon i Sarpsborg kommune og peke på utviklingstrekk som det er viktig å hensynte i det videre arbeidet med prosjektet. Eventuelle innspill til endringer o.l. som har kommet frem under arbeidet med denne rapporten er oppsummert og blir tatt med i det videre arbeidet der omstillingsmuligheter og tiltak skal identifiseres og konkretiseres.

Om kunnskapsgrunnlaget

Bærekraft 2030 kan deles inn i tre overordnede faser:

- 1 En omforent forståelse av dagens situasjon, utviklingstrekk, utfordringer og muligheter
- 2 Identifisere og konkretisere omstillingsmuligheter basert på fakta om kommunen, utviklingstrekk mv.
- 3 Prioritere tiltak, utforme implementeringsplaner og realisere gevinster som konkretisert i forrige fase

Innenfor disse fasene, og spesielt fase 2, ligger det mange aktiviteter som også innbefatter bred involvering av kommuneorganisasjonen. Prosjektet har med dette kunnskapsgrunnlaget ferdigstilt de innledende analysene. Dette grunnlaget skal kommuniseres ut til organisasjonen og danner grunnlaget for arbeidet som skal skje i fase 2.

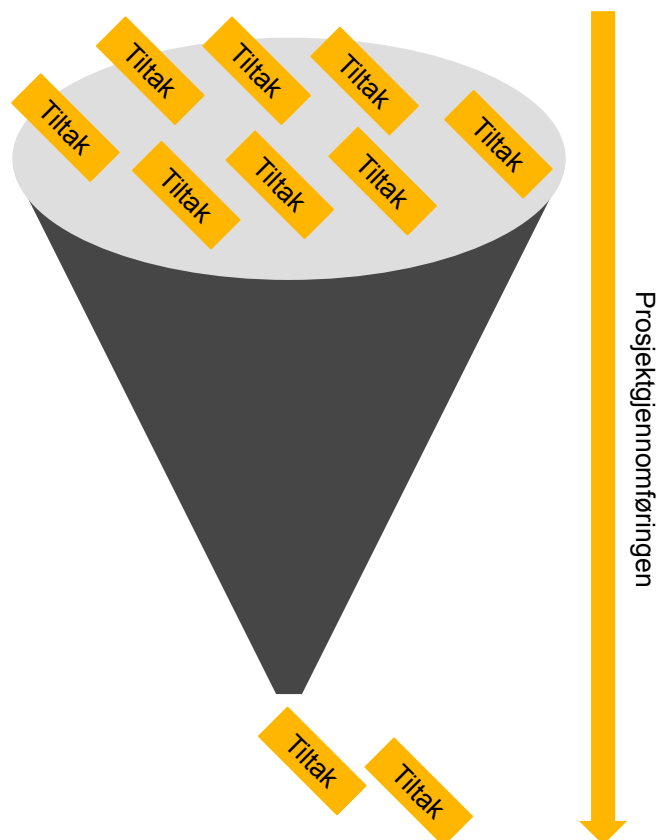
Kunnskapsgrunnlaget danner grunnlaget for videre kartlegging og analyser av utvalgte områder i kommunen. Det er ikke besluttet hvilke fokusområder som skal gjennomgås nærmere i prosjektet, men sammen med kommunens øvrige utredninger ligger kunnskapsgrunnlaget til grunn for drøftingen av dette.

I neste fase skal det jobbes videre med å utforme konkrete tiltak innenfor det mulighetsområde som kunnskapsgrunnlaget avdekker. I det videre arbeidet vil kommunens organisasjon involveres tettere, og tidligere analyser og kommunens egne vurderinger og kartlegginger vil i større grad inkluderes i prosessene.

Figuren til høyre viser en illustrasjon av hvordan prosjektet er tenkt å bevege seg fra kunnskapsgrunnlaget (øverst i trakta) til konkrete anbefalinger om tiltak (nederst i trakta) som bør implementeres for at kommunen skal nå målene som er satt for Bærekraft 2030.

Innledningsvis vil prosjektet se på bredden av muligheter for omstilling uten å gjøre konkrete anslag på økonomiske gevinster eller konsekvenser av tiltakene. Etterhvert som prosjektet beveger seg fremover blir det viktig å innrette ressursene mot de tiltakene som har en økonomisk gevinst og vurdere hvilke konsekvenser disse tiltakene vil ha. Eksempler på konsekvenser er hvordan tiltaket er forventet på påvirke kvaliteten i tjenestene og om tiltaket krever andre handlinger for at det skal lykkes eller for å begrense negative konsekvenser av tiltaket.

Gitt prosjektets mandat er det en forutsetning at tiltak som blir undersøkt nærmere har en økonomisk effekt for kommunen, enten gjennom lavere kostnader eller økte inntekter.



Om analyser og bruk av tall

Kilder

Informasjonen som fremkommer i kunnskapsgrunnlaget bygger på flere offentlig tilgjengelige kilder og samtaler med nøkkelpersoner i Sarpsborg kommune. Herunder kommunens ledelse og ressurspersoner som er sentrale i prosjektgjennomføringen. Disse samtaler har vært viktig for å få innblikk i hvordan kommunen vurderer dagens situasjon og utviklingstrekk i kommunen og de ulike delene av kommuneorganisasjonen.

De offentlig tilgjengelige kildene inkluderer Statistisk sentralbyrå (SSB)/KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING (KOSTRA), Kommunalt bruker- og pasientregister (KPR, Hdir), Folkehelseinstituttet (FHI), Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og Barnehagefakta (BAF).

I tillegg er det enkelte steder gjort korreksjon av den offentlig tilgjengelige informasjonen på bakgrunn av opplysninger fra kommunen. Det er kommentert i det enkelte tilfelle.

Bruk av tall fra offentlige kilder

Informasjonsgrunnlaget som benyttes fra offentlige kilder inneholder tall fra foreløpige rapporterte KOSTRA - tall, slik at det kan komme endringer når endelige tall for 2021 blir rapportert 15. Juni 2022.

Om ikke annet står skrevet benyttes utgiftskorrigerede tall fra SSB/KOSTRA. Dvs at tallene for kommunene er korrigerede for ulikheter i utgiftsbehov basert på bl.a. demografisk sammensetning av kommunens innbyggere.

Der det benyttes tidsserier for å se på utvikling i kostnader o.l. er tallene justert for inflasjon med deflator.

Valg av sammenligningskommuner

I analysen er Sarpsborg kommune sammenlignet med kommunene Fredrikstad, Moss, Skien, Sandefjord, Drammen og Kristiansand, samt gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11.

Av hensyn til omfang og presentasjon av analysen er det hensiktsmessig å holde antallet sammenligningskommuner på det valgte antallet. De kommunene som Sarpsborg sammenlignes med er valgt ut i samråd med kommunen.

Formålet med prosjektet er å identifisere omstillingsmuligheter og det er derfor valgt kommuner som det både er naturlig å sammenligne seg med, men som også drifter med bruk av mindre ressurser enn Sarpsborg kommune. Unntaket er Fredrikstad kommune som samlet bruker mer ressurser enn Sarpsborg kommune, men som er en naturlig sammenligningskommune grunnet bl.a. geografi og øvrige rammebetingelser.

Skien og Sandefjord er begge i samme KOSTRA-gruppe som Sarpsborg. Skien er dessuten en kommune som Sarpsborg har historie for å sammenligne seg med. Sandefjord er en kommune som gjennomgående bruker lite ressurser og som i følge FHIs Folkehelseprofil for 2022 har større utfordringer enn landet innenfor flere parametere, som andel mottakere av uførepensjon, vedvarende lavinntekt og andelen med VGS eller høyere utdanning. Kommunen har dermed flere utfordringer som ligner Sarpsborg kommune og det er dessuten interessant å sammenligne seg med en kommune som bruker lite ressurser i et prosjekt som dette.

Moss kommune er en annen kommune som Sarpsborg sammenligner seg med grunnet geografisk nærhet og utstrakt samarbeid bl.a. innenfor helse og velferd. Drammen og Kristiansand er begge større kommuner som er valgt for å se hvordan større kommuner innretter sin drift. Drammen er dessuten en kommune som Sarpsborg historisk har sammenlignet seg med.

Halden er en kommune som Sarpsborg ofte sammenligner seg med innenfor helse og velferd. Grunnet usikkerhet rundt de foreløpige KOSTRA-tallene er kommunen ikke tatt med her, men er aktuell for det videre prosjektet.

Kapittel 2

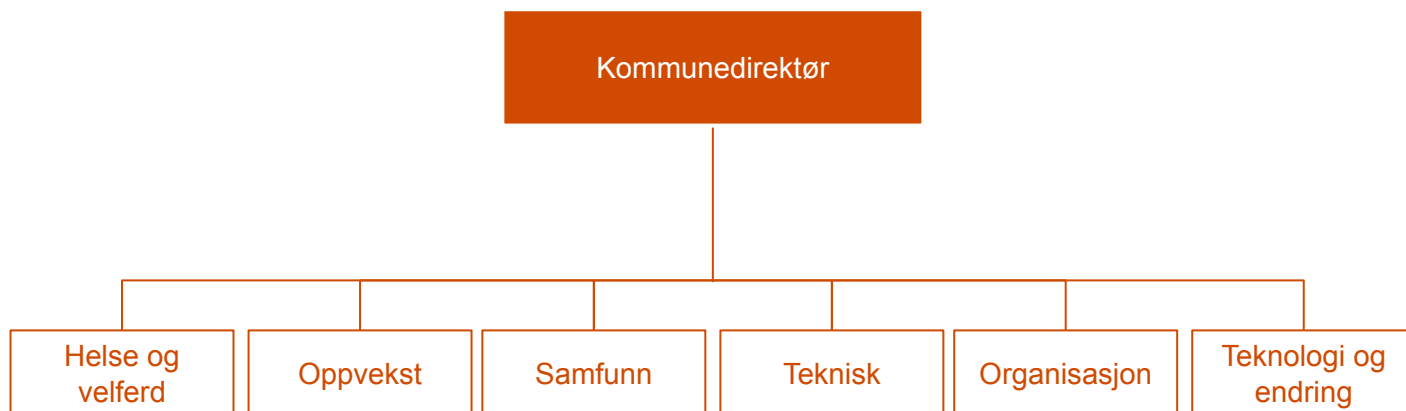
Om kommunen



Kort om kommuneorganisasjonen

Sarpsborg kommune er Norges 16. mest folkerike kommune med 58.182 innbyggere ved inngangen til 2022.

Kommunens øverste administrative ledelse består av kommunedirektøren og seks direktører:



De ulike kommuneområdene er organisert med underliggende virksomheter, ormdåder og teams. Nedenfor er en oversikt over antallet virksomheter og årsverk innenfor hvert kommuneområde:

Kommuneområde helse og velferd

Pleie og omsorg, helse, barnevern, forebyggende, NAV, kompetansesenter for rus og psykisk helse, forvaltning og utvikling



18 virksomheter



1.887 årsverk

Kommuneområde oppvekst

Skole, barnehage og PPT



26 virksomheter



1.191 årsverk

Kommuneområde samfunn

Byggesak, landbruk og kart, kultur, plan og samfunnsutvikling



3 virksomheter



129 årsverk

Kommuneområde teknisk

Kommunalteknikk, eiendom og utbygging, brann og VA



5 virksomheter



403 årsverk

Kommuneområde organisasjon

HR, økonomi og stabstjenester



3 virksomheter



73 årsverk

Kommuneområde teknologi og endring

Innbyggerdialog, Informasjonsforvaltning, IKT og porteføljestyling



Ingen virksomheter



47 årsverk

Kilde: Sarpsborg kommunes årsrapport for 2021 (s. 34). Årsverk pr 31.12.2021. Organisasjonsstruktur pr. 31.12.2021.

Fakta om kommunen

Kommunebarometeret

Sarpsborg kommune er på 32. plass i den samlede vurderingen i årets rangering av kommunene i Kommunal Rapports kommunebarometer. Dette er en forbedring på 26 plasser fra fjorårets rangering. Kommunen er på 9. plass blant kommunene i Viken. Plasseringen er justert med hensyn på kommunenes økonomiske rammebetingelser.

Kommunebarometeret rangerer kommunene etter 151 nøkkeltall på tvers av 12 sektorer. Sarpsborg forbedrer seg særlig innenfor de store sektorene og får følgende del-rangeringer:

- Grunnskole 64. plass
- Pleie og omsorg 149. plass
- Barnevern 87. plass
- Barnehage 130. plass
- Helse 61. plass
- Sosialtjenesten 189. plass
- Kultur 185. plass
- Miljø 78. plass
- Saksbehandling 103. plass
- Vann, avløp og renovasjon 40. plass
- Økonomi 171. plass
- Kostnadsnivå 106. plass

Blant utviklingstrekkene som fører til bedre rangering er andelen ansatte med fagutdanning i pleie og omsorg, redusert saksbehandlingstid i barnevernet, kommunens lege- og fysioterapitilbud, økt kompetanse hos lærere og at flere fullfører videregående utdanning.

Kommunens kostnadsnivå ligger på 106. plass og det er særlig høyt innen pleie og omsorg og sosialtjeneste.

Sarpsborg kommune har mange barn og unge med store utfordringer

FHIs "Oppvekstprofil" danner et godt grunnlag for innsikt i kommunens barn og unges oppvekstmiljø. Kommunens profil gir en god pekepinn på kommunens styrker og utfordringer.

Oppvekstprofilen for Sarpsborg kommune er gjengitt på neste side og viser at kommunen kommer dårligere ut enn landsgjennomsnittet på de fleste indikatorene. De **røde** prikkene viser indikatorer der Sarpsborg har et signifikant dårligere resultat enn landsgjennomsnittet, mens **grønne** prikker betyr at kommunen får et signifikant bedre resultat enn landsgjennomsnittet. Den **grå** diamanten er gjennomsnittet for Viken.

Kommunebarometeret: Sarpsborg er en av landets 50 beste kommuner



GRUNN TIL Å SMILE: Ordfører i Sarpsborg, Sindre Martinsen-Evje, er godt fornøyd med resultatet i Kommunebarometeret. Foto: Vette Granath Magelssen

Ordføreren mener at "kriteriene som bestemmer hvor mye Sarpsborg skal få i overføringer, ikke fanger opp de reelle utgiftene kommunen har"

Kilde: www.sa.no (14.01.2022)

Fakta om kommunen

Tema	Indikator (klikkbare indikatornavn)	Kommune	Fylke	Norge	Enhet (*)	Oppvekstbarometer for Sarpsborg
Befolkning	1 Andel barn, 0-17 år	20,7	21,5	20,6	prosent	
	2 Innvand. og norskf. med innv.foreldre	28,2	22,8	19,5	prosent	
Levekår	3 Vedvarende lavinntekt (hush.), 0-17 år	19	12	12	prosent	
	4 Bor trangt, 0-17 år	21	17	19	prosent	
	5 Barn av enslige forsørgere	18,0	14,8	14,8	prosent	
	6 Ikke i arbeid eller utdanning, 16-25 år	14,1	11,5	11,5	prosent (a,k)	
	7 Barn med barnevernstiltak, 0-17 år	5,8	4,1	4,2	prosent	
Barnehage og skole	8 Bemanning i barnehage, oppfylt	97	55	67	prosent	
	9 Laveste mestringsnivå i lesing, 5. tr.	28	22	23	prosent (k)	
	10 Laveste mestringsnivå i regning, 5. tr.	30	23	23	prosent (k)	
	11 Trives på skolen, 7. trinn	89	89	88	prosent (k)	
	12 Mobbes på skolen, 7. trinn	5,2	5,9	5,9	prosent (k)	
	13 Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	40,3	42,6	42,3	poeng (k)	
Fritid og nærmiljø	14 Gjennomføring i vdg. opplæring	73	79	77	prosent (k)	
	15 Fornøyd med lokalmiljøet, 2019	69	69	68	prosent (a,k)	
	16 Med i fritidsorganisasjon, 2019	60	64	65	prosent (a,k)	
	17 Trygt i nærmiljøet, 2019	81	85	85	prosent (a,k)	
	18 Ensomhet, 2019	24	22	22	prosent (a,k)	
	19 Skjermtid over 4 timer, 2019	38	34	34	prosent (a,k)	
	20 Kan svømme, 17 år	84	89	88	prosent (k)	
Helse og helseatferd	21 Fornøyd med helsa, 2019	70	71	70	prosent (a,k)	
	22 Depressive symptomer, 2019	17	16	15	prosent (a,k)	
	23 Psykiske sympt./lidelser, 15-24 år	169	162	163	per 1000 (a,k)	
	24 Søvnproblemer, 2019	30	28	28	prosent (a,k)	
	25 Trener sjeldnere enn ukentlig, 17 år	29	25	27	prosent (k)	
	26 Overvekt og fedme, 17 år	26	21	22	prosent (k)	
	27 Reseptfrie smertest. ukentlig, 2019	19	16	17	prosent (a,k)	
	28 Alkohol, har vært beruset, 2019	10	13	13	prosent (a,k)	
	29 Har brukt cannabis, 2019	2,3	3,8	3,7	prosent (a,k)	
	30 Vaksinasjonsdekning, meslinger, 9 år	98,0	96,9	96,9	prosent	

Kilde: FHI (2021).

Sarpsborg har gjennomgående større utfordringer enn landsgjennomsnittet innenfor kategoriene levekår, barnehage og skole, samt fritid og nærmiljø. Blant annet har kommunen en betydelig høyere andel barn med barnevernstiltak, flere barn i husholdninger med vedvarende lav inntekt og flere unge som står utenfor arbeidsliv og utdanning. I en nyhetsartikkel fra 31. mars i år (SSB, 2022) basert på tall for 2020 viser at Sarpsborg var den kommunen i Norge med størst andel barn i lavinntektsfamilier.

Andre utfordringer som fremgår av oppvekstprofilen er bl.a. at kommunen har lavt mestringsnivå i grunnskolen og gjennomføring i videregående skole, samt lav trygghet i nærmiljøet og deltakelse i fritidsorganisasjoner.

Fakta om kommunen

Folkehelse

FHI publiserer også en folkehelseprofil og tema for profilen i 2021 var fysisk aktivitet. Indikatorene som presenteres i profilen er derfor valgt med tanke på helsefremmende og forebyggende arbeid. Også denne profilen viser et tydelig utfordringsbilde for Sarpborg kommune. Kommunen rangerer på de fleste indikatorene under eller rundt landsgjennomsnittet. De **rød** prikkene viser indikatorene der Sarpborg har et signifikant dårligere resultat enn landsgjennomsnittet, mens **grønne** prikker betyr at kommunen får et signifikant bedre resultat enn landsgjennomsnittet. Den **grå** diamanten er gjennomsnittet for Viken.

Tema	Indikator (klikkbare indikatornavn)	Kommune	Fylke	Norge	Enhet (*)	Folkehelsebarometer for Sarpborg
Befolkning	1 Andel 80 år+, framskrevet til 2030	6,8	6,4	6,4	prosent	
	2 Personer som bor alene, 45 år +	25,4	24,0	25,7	prosent	
Miljø, sladder ogulykker	14 God drikkevannsforsyning	100	93	89	prosent	
	15 Andel tilknyttet vannverk	94	90	88	prosent	
	16 Luftkvalitet, finkornet svevestøv	5,5	5,1	4,4	µg/m³	
	17 Fornøyd med lokalmiljøet, Ungd. 2019	69	69	68	prosent (a,k)	
	18 Trygt i nærmiljøet, Ungdata 2019	81	85	85	prosent (a,k)	
	19 Med i fritidsorganisasjon, Ungd. 2019	60	64	65	prosent (a,k)	
	20 Ensomhet, Ungdata 2019	24	22	22	prosent (a,k)	
	21 Kan svømme, 17 år	87	90	89	prosent (k)	
Helsestatus	25 Forventet levealder, menn	78,7	79,8	79,6	år	
	26 Forventet levealder, kvinner	82,9	83,7	83,7	år	
	27 Utd.forskjeller i forventet levealder	5,3	5,1	5	år	
	28 Fornøyd med helsa, Ungd. 2019	70	71	70	prosent (a,k)	
	29 Psykiske sympt./lidelser	168	157	157	per 1000 (a,k)	
	30 Muskel og skjelett	336	325	319	per 1000 (a,k)	
	31 Overvekt og fedme, 17 år	26	21	22	prosent (k)	
	32 Hjerte- og karsykdom, primærh.tj.	127	106	100	per 1000 (a,k)	
	33 Hudkreft, nye tilfeller	91	83	78	per 100 000 (a,k)	
	34 Vaksinasjonsdekning, meslinger, 9 år	97,9	96,6	96,5	prosent	

Kilde: FHI (2021).

I tillegg til noen miljøfaktorer som luftkvalitet, trygghet og fritidsaktivitet, er det også flere helseindikatorer som er lave. Både psykisk sykdom, muskel og skjelett samt hjerte og karsykdommer er overrepresenterte. Situasjonen er slik at forventet levealder er ca. 1 år lavere både for menn og kvinner sammenlignet med landssnitt og fylke.

Folkehelsesdata viser at kommunens utfordringer med tanke på befolkningen er betydelige.

Disse utfordringene knyttet til befolkningens levekår har kommunen også meldt til departementet i forbindelse med høringen om nytt inntektssystem. Spesielt omtales utfordringene knyttet til sekundærtflytting av flyktninger, dvs flytting som skjer etter at statlig finansiering med introduksjonsstønad opphører.

Fakta om kommunen

Kommune-NM

NHO gjennomfører årlig en rangering av kommunene etter attraktivitet og lokal vekstkraft basert på forhold innen næringsliv, arbeidsmarked, demografi, kompetanse og kommunal økonomi. Tallgrunnlaget for Kommune-NM som er gjengitt nedenfor er fra 2020.

Tabellen viser tallene for Sarpsborg og sammenligningskommunene og rangeringen de fikk i 2021. Kommunene rangeres fra 1-358 (antall kommuner i landet).

Innenfor hver kategori er det merket den av disse kommunene som gjorde det **best** og **dårligst**.

Sarpsborg rangeres betydelig lavere enn de andre kommunene innenfor kategorien næringsliv og lander på 204. plass i landet. Dette indikerer bl.a. lav næringsvariasjon, lav inntekt i befolkningen og lavere privat sysselsetting. De lave tallene her tyder på lavere sysselsetting, høyere sykefravær, flere uføre og arbeidsledige. Kommunen rangeres høyt innenfor demografi, dvs en relativt ung befolkning, og kommuneøkonomi. Dette er viktige forutsetninger for å utvikle kommunen fremover.

	Sarpsborg	Fredrikstad	Moss	Skien	Sandefjord	Drammen	Kristiansand
Næringsliv	204	44	57	121	17	56	68
Arbeids- marked	283	285	288	243	199	215	167
Demografi	36	59	70	76	63	49	30
Kompetanse	148	121	203	117	89	160	22
Kommune- økonomi	68	66	62	75	21	55	24

Kilde: Kommune-NM, publisert av NHO i 2021.

Kapittel 3

Økonomiske nøkkeltall



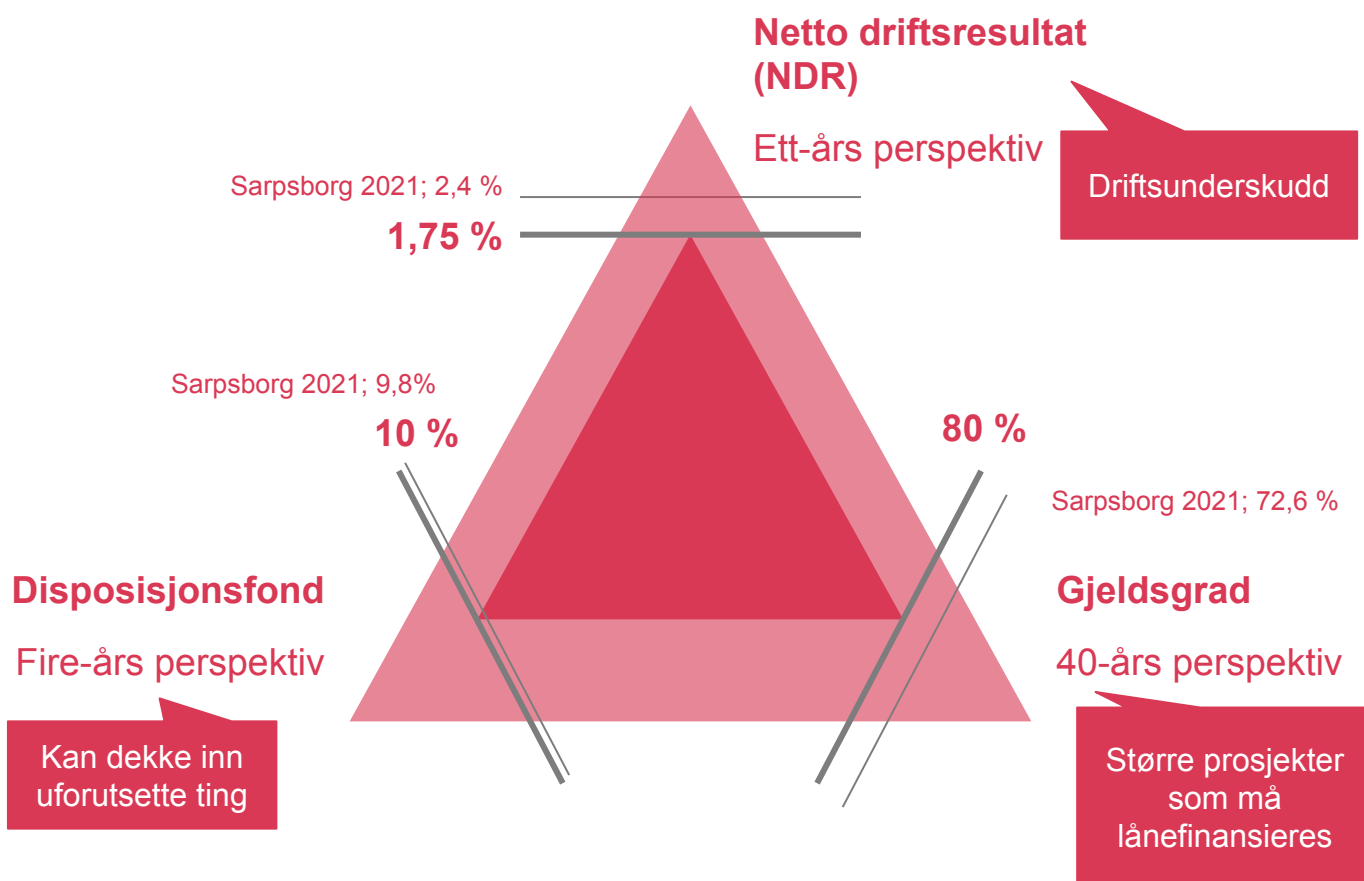
Kommunal økonomisk bærekraft

Med kommunal økonomisk bærekraft menes at kommunen må legge til rette for langsiktig planlegging og styring som sikrer økonomisk handlefrihet for å ivareta både dagens og kommende generasjoners behov for tjenester.

Den nye kommuneloven stiller strengere krav til kommunens økonomistyring over tid, eksempelvis ser vi det i følgende sitater fra loven:

- Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.
- Kommunestyret skal selv vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.
- Årsbudsjettet skal dekke avsetninger som er nødvendige for en god kommunal økonomiforvaltning.
- Investeringene skal over tid ha en egenfinansiering som ivaretar kommunens økonomiske handleevne.

Illustrasjon av tilnærming til kommunal økonomisk bærekraft. Isolert viser tallene (Konserntall fra KOSTRA) at kommunen ligger nært eller tett opp til økonomisk bærekraft i 2021.



Utvikling i finansielle nøkkeltall

“Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid”

Kommuneloven §14-1

Som figuren ovenfor også viser er det tre anerkjente og mye brukte indikatorer som benyttes i kommunaløkonomisk bærekraftsvurdering:

Resultatgrad

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter kan sees på som et kortsiktig mål for kommunaløkonomisk bærekraft. En høyere resultatgrad betyr at kommunen bygger økonomisk handlingsrom og kan ta hånd om uforutsette hendelser.

Fondsgrad

Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter kan sees på som et økonomisk mål i en noe lengre periode, eksempelvis innenfor handlingsplanperioden. En høyere fondsgrad betyr at kommunen har reserver som kan brukes til å håndtere uforutsette utfordringer og kan gi kommunen mulighet til å gjennomføre nødvendig omstillinger.

Gjeldsgrad

Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter kan sees på som et langsiktig mål for kommunaløkonomisk bærekraft. En høy gjeldsgrad vil medføre høye driftsutgifter i form av renter og avdrag. Mye gjeld vil gå ut over kommunens handlingsrom og evne til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

	Resultatgrad			Fondsgrad			Gjeldsgrad		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Sarpsborg	1,5%	1,5%	2,4%	9,2%	9,9%	9,8%	77,2%	76,8%	72,6%
Fredrikstad	0,8%	0,0%	0,7%	7,8%	7,8%	7,8%	94,1%	93,8%	91,4%
Moss	-0,5%	2,4%	4,6%	10,1%	11,0%	14,5%	86,9%	83,3%	81,1%
Skien	1,2%	2,0%	2,4%	11,3%	12,9%	14,0%	82,5%	82,7%	81,7%
Sandefjord	4,8%	4,8%	7,1%	17,3%	20,4%	20,8%	27,6%	29,3%	30,9%
Drammen	1,0%	4,2%	3,7%	16,2%	17,3%	10,2%	100,4%	101,6%	103,5%
Kristiansand	1,6%	3,4%	4,4%	15,0%	17,9%	20,1%	100,0%	106,3%	98,7%
KG11	0,8%	1,3%	3,6%	8,3%	9,3%	10,9%	88,3%	92,1%	88,4%

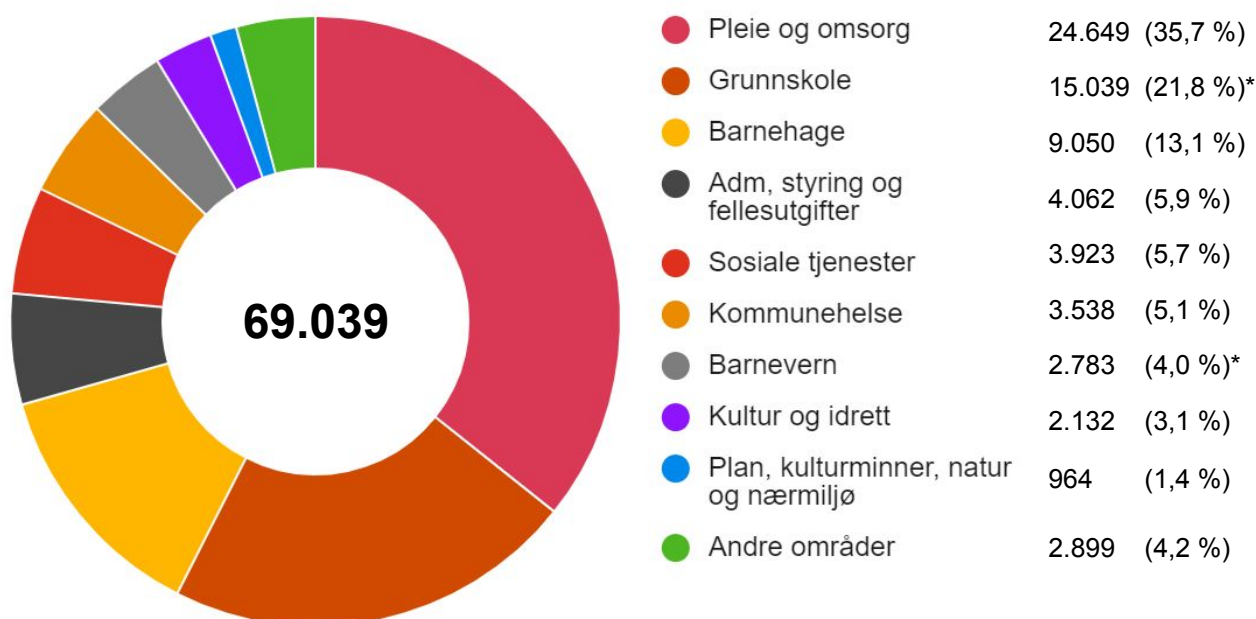
Kilde: Framsikt. Konserntall fra SSB.

Netto driftsutgifter og kommunens prioriteringer før utgiftskorrigerings

Figuren nedenfor viser Sarpsborg kommune sine netto driftsutgifter pr innbygger, samt fordelingen av disse på kommunens tjenesteområder (tjenesteområdene er inndelt etter en standard i Framsikt. Se vedlegg 1 for en fullstendig oversikt over tjenesteområdene og tilhørende KOSTRA-funksjoner). Fordelingen av utgiftene gir et bilde på kommunens prioritering av ressursene, men er ikke sammenlignbar med andre kommuner, ettersom tallene ikke er korrigert for ulikt utgiftsbehov i kommunene.

KOSTRA-tallene som benyttes her og senere i rapporten er foreløpige tall, ettersom endelige tall for 2021 ikke er tilgjengelig pr mai. Eventuelle korreksjoner i endelige tall vil kunne påvirke analyser.

Figuren nedenfor viser **Sarpsborg kommunes** netto driftsutgifter pr innbygger før utgiftskorrigerings. Sarpsborgs samlede netto driftsutgifter pr innbygger var i 2021 på kr. 69.039*.



Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB.

*Tall kan avvike noe fra tallene som er tilgjengelig i SSB ettersom det gjøres noen korreksjoner for å gjøre tallene mer sammenlignbare mellom kommuner. Eksempelvis er funksjon 202 korrigert for elever i private skoler og funksjon 252 korrigert ved at tilskudd fra IMDI til bosetting av enslige mindreårige flyktninger er trukket fra kostnaden.

Tabellen nedenfor viser netto driftsutgifter pr innbygger i sammenligningskommunene og for gjennomsnittet av KOSTRA-gruppe 11. Tallene viser at Sarpsborg har de høyeste utgiftene pr innbygger når tallene ikke er korrigert for utgiftsbehov.

Kommune	Netto driftsutgifter pr innbygger	Kommune	Netto driftsutgifter pr innbygger
Fredrikstad	68.474	Drammen	65.003
Moss	64.954	Kristiansand	63.779
Skien	67.424	KG11	65.874
Sandefjord	62.537		

Sarpsborg kommune er 2,4 % dyrere å drifte enn gjennomsnittskommunen

Forskjellen mellom kommunene er til dels store når man sammenligner kostnadsstruktur, demografisk sammensetning og geografisk struktur og størrelse. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby disse vil variere mellom kommuner. Dette er omtalt som kommunenes utgiftsbehov. Når man skal sammenligne kostnadsnivået og effektivitet i kommuner er det derfor viktig å hensynta ulikheter i utgiftsbehovet mellom kommunene man sammenligner.

Tabellen til høyre viser beregnet utgiftsutjevning for Sarpsborg kommune basert på 2021-tall. Staten beregner hvert år hvor mye den enkelte kommune skal få i frie inntekter, og rammetilskuddet beregnes bl.a. ut fra antallet innbyggere i ulike alderskategorier, korrigert for demografikostnader. Det statlige finansieringssystemet for kommunene skal sikre et likeverdig tjenestetilbud gjennom å utjevne forskjellene som følger av forhold som kommunene selv i begrenset grad kan påvirke.

Den totale behovsindeksen for Sarpsborg kommune er 1,0236. Det vil si at kommunen har et beregnet utgiftsbehov som ligger ca. 2,4 % over landsgjennomsnittet. Kommunen blir dermed kompensert med ca. 80,5 mill. kr. Tabellen viser vektingen av de ulike kriteriene i utgiftsutjevningen og gir en kriterieindeks der kommunen ligger over/under landsgjennomsnittet vist med den vertikale streken.

Utgiftsutjevning		NOK 80 448 679	
Behovsindeks		1,0236	
Kriterium	Vekt	Kriterieindeks	
Innbyggere 0-1 år	0,0057	0,9379	
Innbyggere 2-5 år	0,1355	0,9806	
Innbyggere 6-15 år	0,2632		1,0164
Innbyggere 16-22 år	0,0236		1,0116
Innbyggere 23-66 år	0,1051	0,9808	
Innbyggere 67-79 år	0,057		1,0684
Innbyggere 80-89 år	0,0775		1,0672
Innbyggere 90 år og over	0,0389	0,9898	
Landbrukskriterium	0,0021	0,5320	
Reiseavstand til nærmeste sonesenter	0,01	0,5880	
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,01	0,7347	
Gradert basiskriterium	0,0159	0,1858	
Innvandrere 6-15 år	0,007		1,0900
Dødelighet	0,0459		1,0765
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,0186		1,2821
Lavinntektskriterium	0,0117		1,1141
Uføre 18-49 år	0,0063		1,4562
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0082		2,1495
Opphopningsindeks	0,0093		1,8307
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0491		1,1815
Ikke-gifte 67 år og over	0,0459		1,0951
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0165	0,8849	
Innbyggere med høyere utdanning	0,0181	0,7264	
Aleneboende 30-66 år	0,0189	0,9368	

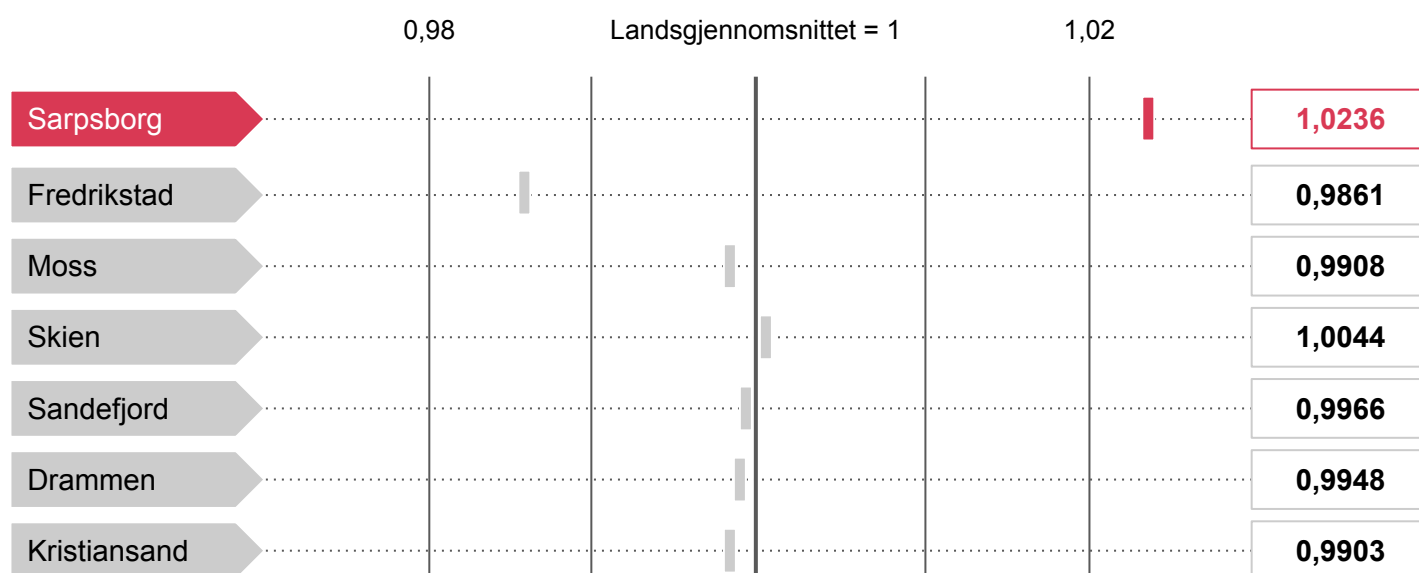
Kilde: regjeringen.no, frie inntekter 2021

Utfyllende om utgiftsutjevning og sammenligningskommunene

Den totale utgiftsutjevningen til kommunen består av tillegg/trekk knyttet til hvert enkelt kriterium. Størrelsen på tillegg/trekk avhenger av kriteriets vekt og kommunens avvik fra landsgjennomsnittet. Oversikten nedenfor gir en oppsummering av de kriteriene med størst utslag for Sarpsborg kommune. Tallene er oppgitt i hele tusen kroner.

Tillegg		Trekk	
Flyktninger uten integreringstilskudd	32.175	Basistillegg	-44.192
Psykisk utviklingshemmede over 16 år	30.418	Innbyggere med høyere utdanning	-16 906
Opphopningsindeks	26.370	Reiseavstand til nærmeste sonesenter	-14.062
Barn 0-15 med enslige forsørgere	17.911	Reiseavstand til nærmeste nabokrets	-9.057
Innbyggere 80-89 år	17.770	Innbyggere 2-5 år	-8.994
Ikke-gifte 67 år og over	14.900		
Innbyggere 6-15 år	14.731		
Innbyggere 67-79 år	13.306		

Videre i rapporten benyttes kun utgiftskorrigerede tall for å sammenligne Sarpsborg med de andre kommunene og kostragruppen. Nedenfor er en oversikt over samlet kostnadsindeks for Sarpsborg og andre kommunene. Sarpsborg har altså et beregnet utgiftsbehov som er 2,36% over landssnittet.



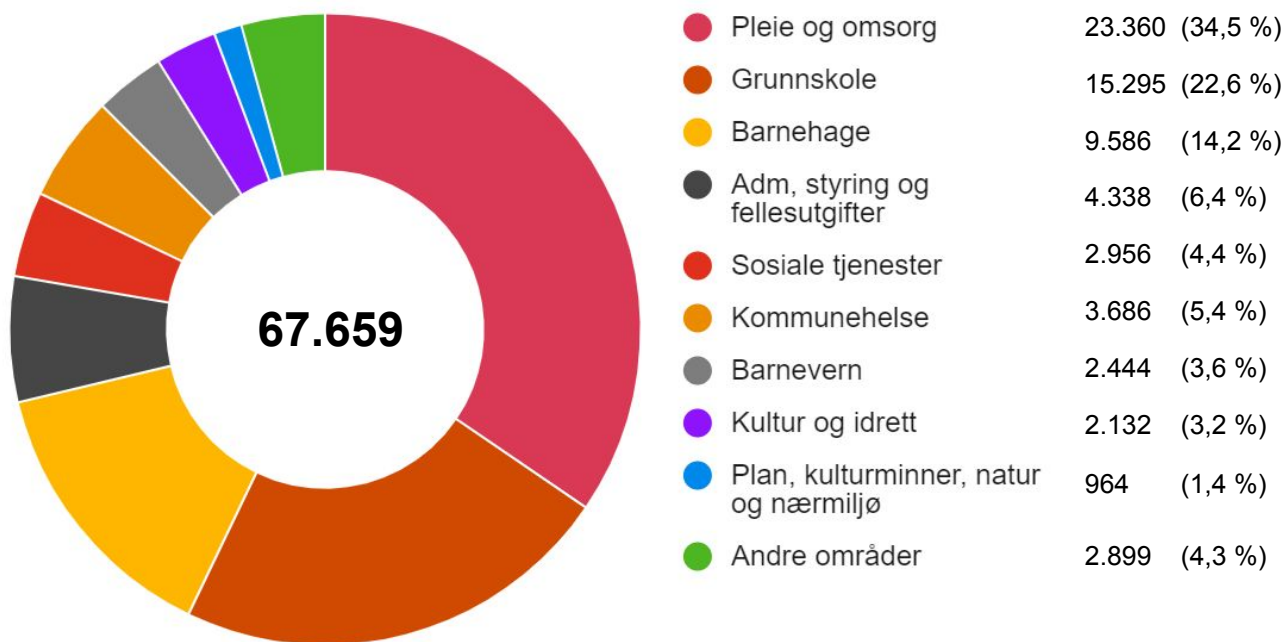
Kilde: regjeringen.no, frie inntekter 2021

Netto driftsutgifter og kommunens prioriteringer etter utgiftskorrigerings

Figurene på denne og de neste sidene viser kommunenes netto driftsutgifter pr innbygger totalt og fordelt på tjenesteområdene, korrigert for ulikheter i utgiftsbehov (eks. ca. 2,4 prosent for Sarpsborg). Dette medfører noen endringer fra de tidligere presenterte tallene for netto driftsutgifter. Det totale tallet på utgifter pr innbygger vil for Sarpsborg være lavere enn før justeringen for utgiftsbehov, mens det for de fleste av sammenligningskommunene vil ha motsatt effekt.

Utgiftsutjevningen som er presentert på de forrige sidene er basert på regjeringens beregninger for 2022, mens tallene som benyttes i denne analysen er regnskapstall for 2021. Det er derfor benyttet utgiftsbehov for 2021 for å korrigere disse tallene, men disse vil i liten grad avvike fra tallene som ble presentert på de forrige sidene.

Figuren nedenfor viser at Sarpsborg kommune bruker 67.659 kr. pr innbygger i netto driftsutgifter etter justering for utgiftsbehov. Dette er en nedgang på 1.380 kr. pr innbygger når man sammenligner med de faktiske kostnadene. Blant de store tjenesteområdene er det pleie og omsorg som går ned, ettersom kommunens utgiftsbehov knyttet til tjenester innenfor dette området ligger over landsgjennomsnittet. Tilsvarende er det en motsatt effekt for tjenester til yngre, som grunnskole og barnehage, ettersom kommunen har et utgiftsbehov som ligger under landsgjennomsnittet knyttet til tjenester innenfor disse områdene. Sosiale tjenester er et annet område som faller betydelig når man justerer for utgiftsbehov. Dette kommer som følge av at kommunen har høye forventede sosiale utgifter og blir kompensert for dette gjennom utgiftsutjevningen.

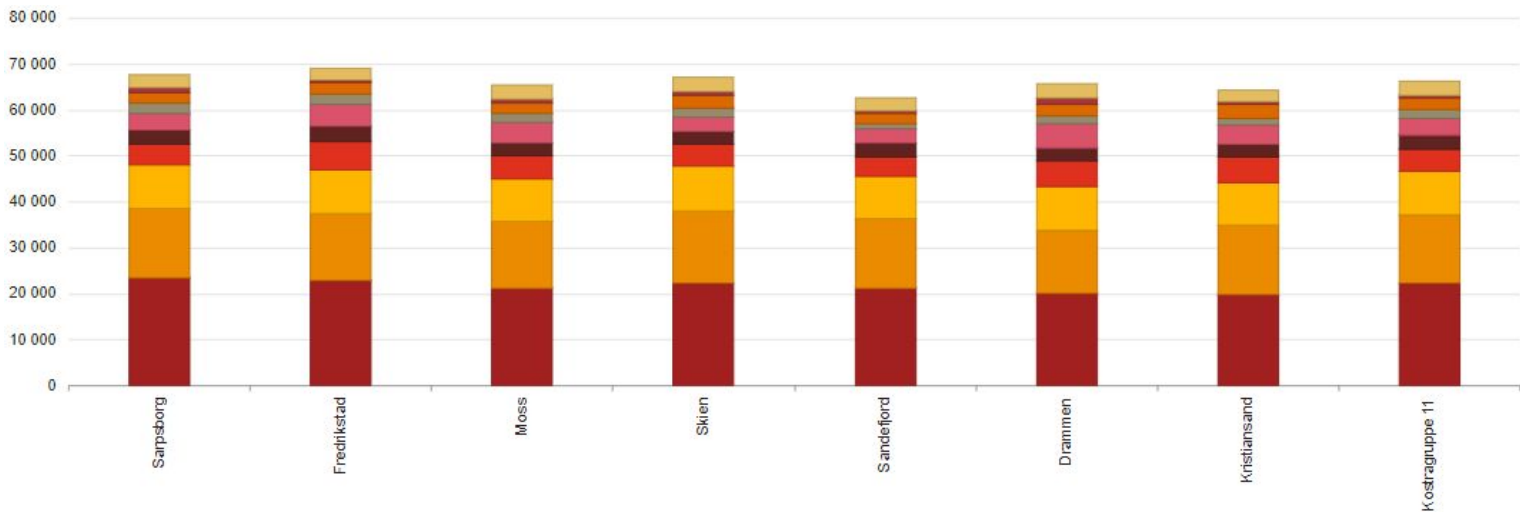


Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB.

Netto driftsutgifter og kommunens prioriteringer etter utgiftskorrigerering

Grafen og tabellen nedenfor viser en sammenligning mellom Sarpsborg og de andre kommunen på netto driftsutgifter pr innbygger og tjenesteområde, korrigert for utgiftsbehovet. Dette danner grunnlaget for beregningene som kommer nedenfor, der hvert tjenesteområde er spesifisert med de ulike funksjonene.

Tabellen gjengir de konkrete tallene og viser blant annet at det kun er Fredrikstad kommune som har et høyere samlet totalbeløp benyttet til tjenesteproduksjon. Forskjellen mellom laveste kommune, Sandefjord og Sarpsborg, er på nesten 5.000 pr innbygger.

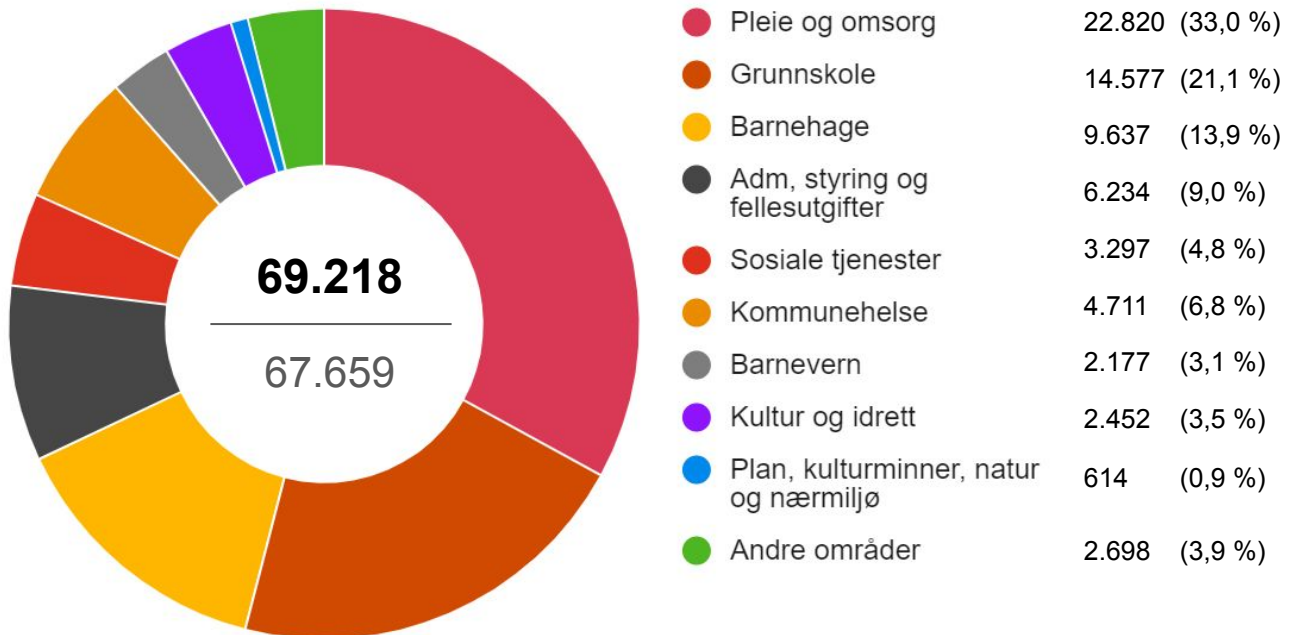


	Sarpsborg	Fredrikstad	Moss	Skien	Sandefjord	Drammen	Kristiansand	Kostragruppe 11
■ Pleie og omsorg	23 360	22 820	21 263	22 460	21 269	20 091	19 960	22 290
■ Grunnskole	15 295	14 577	14 470	15 504	15 129	13 758	14 959	14 896
■ Barnehage	9 586	9 637	9 404	9 762	9 336	9 459	9 325	9 444
■ Adm, styring og fellesutgifter	4 338	6 234	4 845	4 775	4 164	5 586	5 494	4 917
■ Sosiale tjenester	2 956	3 297	3 005	2 802	3 035	2 768	2 968	2 909
■ Kommunehelse	3 686	4 711	4 258	3 102	3 013	5 266	3 949	3 851
■ Barnevern	2 444	2 177	1 976	2 038	1 217	1 878	1 549	1 875
■ Kultur og idrett	2 132	2 452	2 392	2 786	2 028	2 512	2 936	2 375
■ Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	964	614	841	713	730	1 291	696	753
▲ ■ Andre områder	2 899	2 698	3 021	3 274	2 715	3 030	2 634	2 975
Brann og ulykkesvern	848	801	792	859	667	742	695	910
Kommunale boliger	818	-331	503	-47	261	468	-58	170
Samferdsel	549	983	864	1 378	953	1 188	1 177	989
Næringsforv. og konsesjonskraft	173	667	262	530	219	111	201	315
Kirke	511	578	600	554	615	521	619	591
Totalt	67 659	69 218	65 474	67 216	62 636	65 639	64 470	66 286

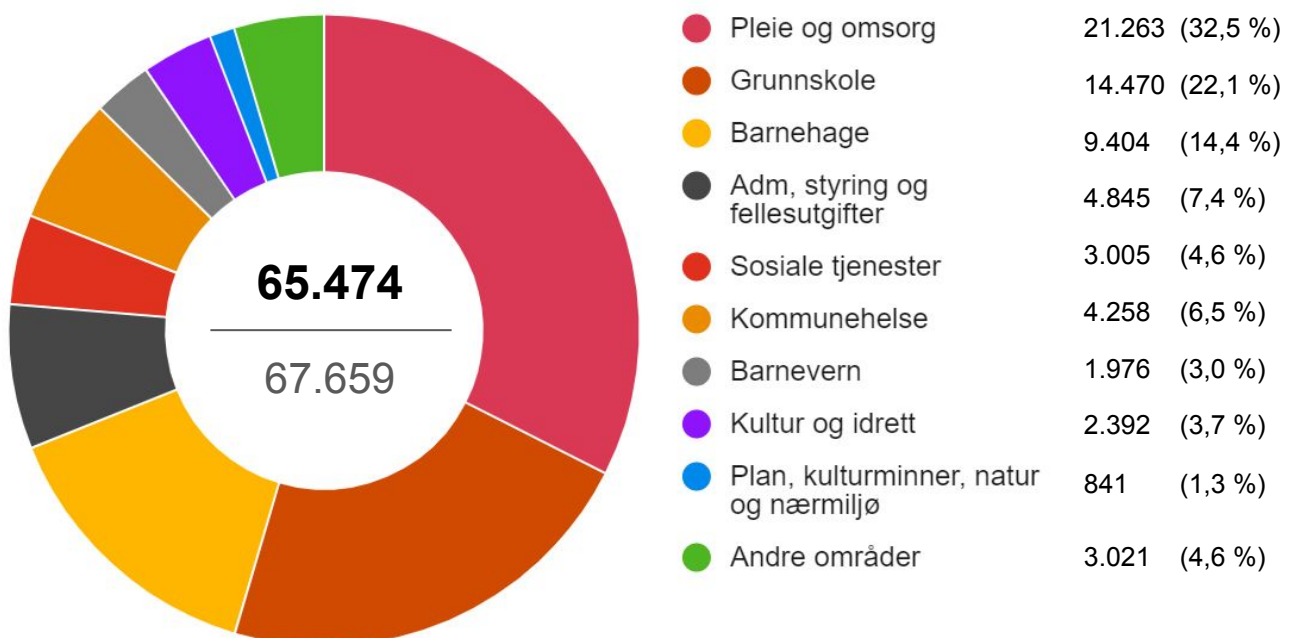
Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB.

Netto driftsutgifter og kommunens prioriteringer etter utgiftskorrigering

Fredrikstad kommune bruker kr. 69.218 pr innbygger og betydelig mer på administrasjon enn Sarpsborg kommune. Kommunen bruker mindre pr innbygger på bl.a. pleie og omsorg og grunnskole.

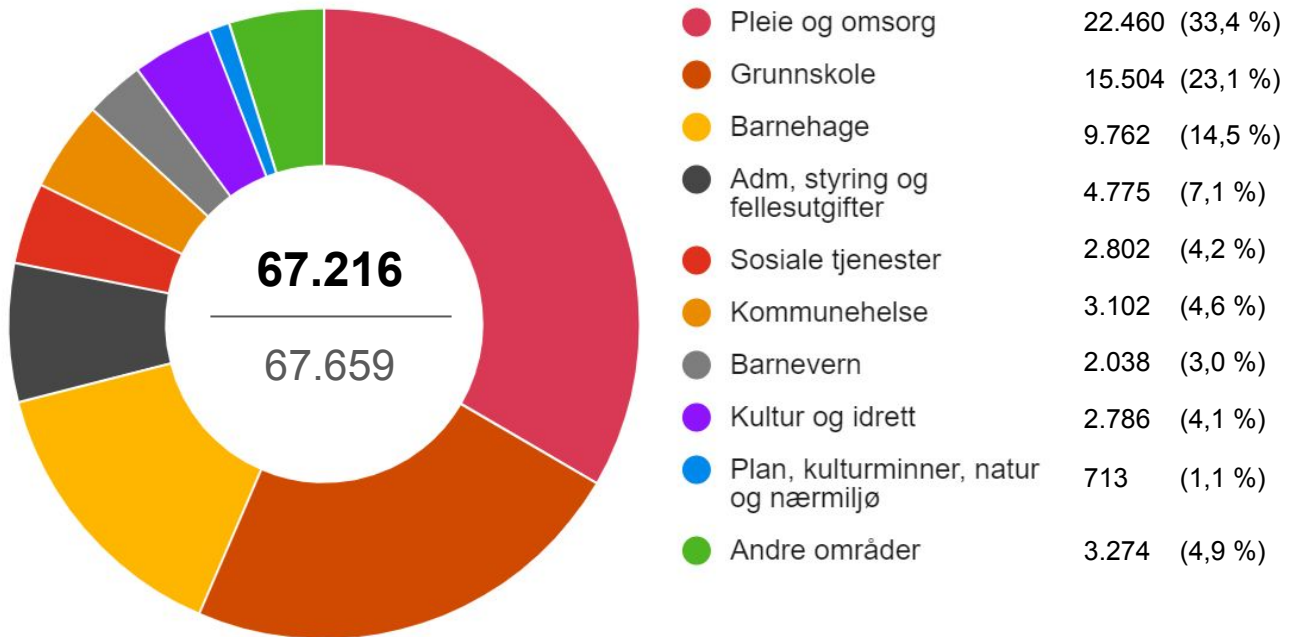


Moss kommune bruker kr. 65.474 pr innbygger og betydelig mindre pr innbygger til pleie og omsorg. Kommunen bruker jevnt over mindre enn Sarpsborg, men ligger noe høyere på bl.a. kommunehelse.



Netto driftsutgifter og kommunens prioriteringer etter utgiftskorrigerering

Skien kommune bruker kr. 67.216 pr innbygger og mindre innenfor bla. pleie og omsorg, kommunehelse og barnevern enn Sarpsborg kommune. Kommunen bruker noe mer innenfor enkelte områder.

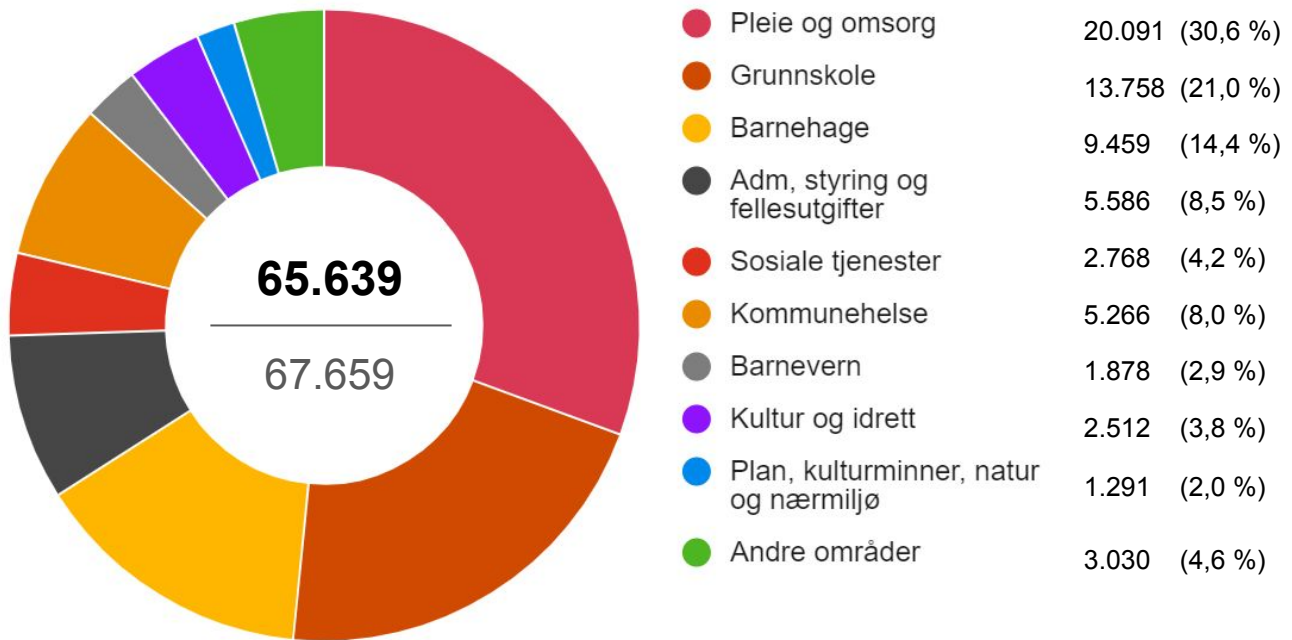


Sandefjord kommune bruker kr. 62.636 pr innbygger, noe som er betydelig mindre enn Sarpsborg kommune. Kommunen bruker særlig mindre på bla. barnevern og pleie og omsorg.

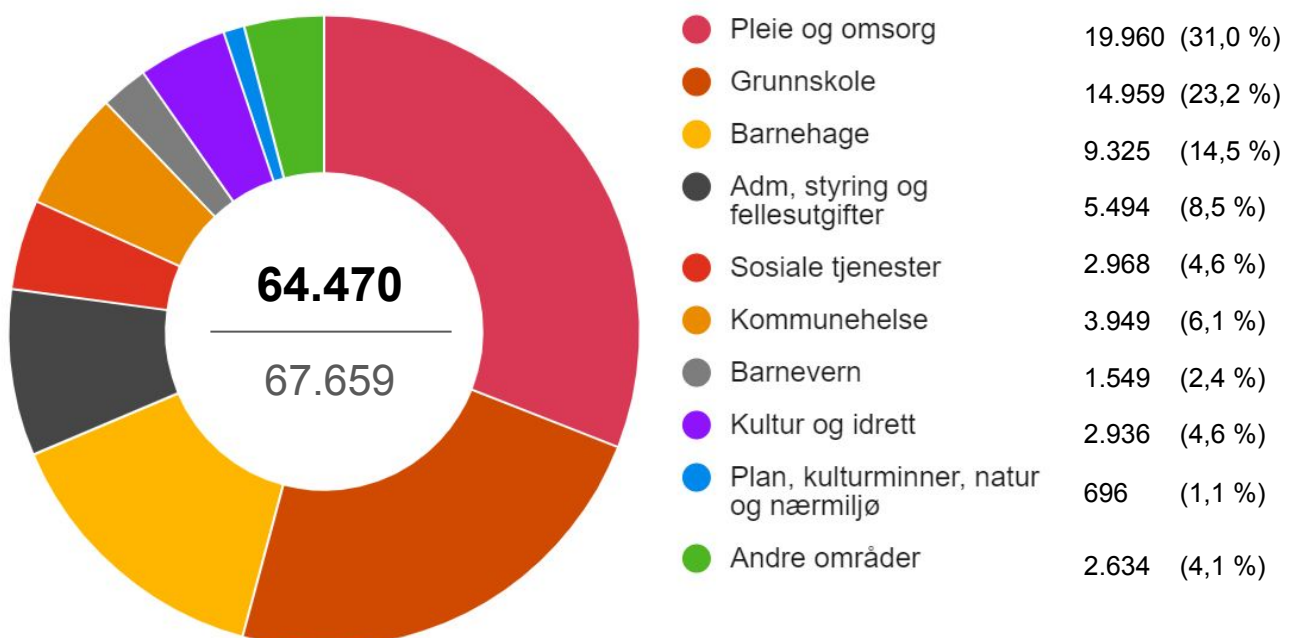


Netto driftsutgifter og kommunens prioriteringer etter utgiftskorrigerering

Drammen kommune bruker kr. 65.639 pr innbygger og betydelig mindre innenfor pleie og omsorg enn Sarpsborg kommune. Kommunen bruker også mindre innenfor grunnskole, men mer på kommunehelse.



Kristiansand kommune bruker kr. 64.470 pr innbygger og betydelig mindre innenfor pleie og omsorg enn Sarpsborg kommune. Kommunen bruker gjennomgående mindre, men ligger noe over på bla. administrasjon.



Kommentarer til netto driftsutgifter og fordelingen av disse

Etter å ha justert for utgiftsbehov er Fredrikstad den kommunen som har høyest netto driftsutgifter pr innbygger, mens Sarpsborg har nest høyest. Skien har det tredje høyeste driftsnivået, mens Sandefjord har lavest. **Netto driftsutgifter pr innbygger (justert for utgiftsbehov) er oppsummert i tabellen nedenfor.**

Sarpsborg	Fredrikstad	Moss	Skien	Sandefjord	Drammen	Kristiansand	KG11
67.659	69.218	65.474	67.216	62.636	65.639	64.470	66.286

Sarpsborg sitt driftsnivå ligger relativt høyt også sammenlignet med kostragruppen. Som vist på de forrige sidene er det særlig noen tjenesteområder som skiller seg ut, selv om kommunen har et gjennomgående potensiale for effektivisering sammenlignet med de fleste kommunene.

Pleie og omsorg er et område der Sarpsborg kommune har høyere netto driftsutgifter enn alle sammenligningskommunene. Sarpsborg kommune har både en høyere enhetskostnad pr innbygger og bruker en større andel av de totale utgiftene til dette området enn de andre kommunene. Differansen varierer stort, men det er tydelig at kommunen her drifter dyrere enn sammenlignbare kommuner. Dette kommer særlig tydelig frem i sammenligning med Kristiansand og Drammen, men er også betydelig i sammenligning med Moss og Sandefjord.

Barnevern er et annet område der Sarpsborg kommune har høyere netto driftsutgifter enn alle sammenligningskommunene. Også her bruker Sarpsborg mer pr innbygger og allokere en større andel av utgiftene til dette området enn de andre kommunene. Dette kommer særlig tydelig frem når man sammenligner tallene for Sandefjord og Kristiansand med Sarpsborg.

Grunnskole er et område der Sarpsborg bruker mer enn alle sammenligningskommunene med unntak av Skien. Forskjellene er noe mindre innenfor dette området sammenlignet med områdene som er nevnt tidligere. Det er også slik at flere andre kommuner bruker en større andel av utgiftene sine på grunnskole enn Sarpsborg (Sandefjord og Kristiansand), men ettersom disse kommunene totalt sett har lavere netto driftsutgifter enn Sarpsborg blir enhetskostnadene på området lavere.

Administrasjon, styring og fellesutgifter er et område der Sarpsborg gjennomgående har lavere netto driftsutgifter enn sammenligningskommunene. Det eneste unntaket er når man sammenligner med Sandefjord kommune, som bruker marginalt mindre enn Sarpsborg. Det kan være ulik praksis i kommunene for fordeling av årsverk og felleskostnader på tjenestefunksjoner som påvirker og forklarer avvikene.

I det neste kapittelet brukes dette grunnlaget for å identifisere hvor mye rimeligere Sarpsborg kommune vil kunne drifte om kommunen legger seg på samme drifts-/utgiftsnivå som sammenligningskommunene. Det er to ting som er viktig å ha med seg i denne analysen:

1. Alle tall er korrigerert for utgiftsbehov, og skal i så måte hensynta ulikheter i demografisk sammensetning mv.
2. Ingen kommuner er like og det vil derfor ikke være mulig å si med sikkerhet at Sarpsborg kommune har mulighet til å drifte på samme nivå som en annen kommune. Innsparingsmulighetene som fremkommer her er derfor teoretiske.

Kapittel 4

Analyse av tjenesteområder



Introduksjon til kapittelet

Om kapittelets struktur

Det vises til side 11 i kunnskapsgrunnlaget for oversikt over kommunens organisering. I det videre deles analysen inn i de ulike kommuneområdene med følgende korreksjoner:

- Kommuneområde organisasjon og kommuneområde teknologi og endring er omtalt sammen
- Kommuneområde samfunn og kommuneområde teknisk er omtalt sammen

Dette kapittelet benytter offentlig tilgjengelig data for å analysere de ulike tjenesteområdene i kommunen. Denne informasjonen fordeler seg ikke slik kommunen er organisert og det er derfor ikke hensiktsmessig å skulle følge kommuneinndelingen fullt ut. Inndelingen som er gjort sikrer at relevant informasjon for kommuneområdene fremgår under de ulike underkapitlene.

- Informasjon om kommuneområde helse og velferd (s. 31).
- Informasjon om kommuneområde oppvekst (s. 40).
- Informasjon om kommuneområdene organisasjon og teknologi og endring (s. 49).
- Informasjon om kommuneområdene samfunn og teknisk (s. 54).

Det gjøres oppmerksom på at inndelingen følger tjenesteområdene i KOSTRA. Eksempelvis ligger funksjon 121 (Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen) under organisasjon og teknologi og endring, men kommuneområde teknisk har ansvar for eiendom i Sarpsborg kommune.

Leserveiledning

I dette kapittelet presenteres forskjellen i ressursbruk mellom Sarpsborg og sammenligningskommunene for tjenesteområdene. Forskjell i ressursbruk er beregnet basert på kommunenes forskjell i netto driftsutgifter pr innbygger pr KOSTRA-funksjon og korrigeret for forskjeller i utgiftsbehov. Fordelingen av KOSTRA-funksjoner på de ulike tjenesteområdene fremgår av vedlegg 1. Disse tjenesteområdene er videre sortert på Sarpsborg kommunes organisering i kommuneområder. I forbindelse med utarbeidelsen av dette kunnskapsgrunnlaget er det påpekt enkelte avvik i rapporteringen av KOSTRA-tall som påvirker sammenligningen av enkeltfunksjoner. Dette påvirker ikke det totale bildet, ettersom avvikende rapportering på en funksjon betyr at man har rapportert tilsvarende mer/mindre på en (evt. fordelt på flere) annen funksjon. Dette vil likevel påvirke forskjellene på den enkelte funksjon. Der avvik er kjent er dette kommentert.

For det enkelte tjenesteområde er forskjell i ressursbruk oppsummert og Sarpsborg kommune er sammenlignet med kommunen med lavest netto driftsutgifter for å vise forskjellen pr funksjon. Der det er for mange funksjoner er de funksjonene med høyest netto driftsutgifter pr innbygger inkludert i analysen.

På sidene der forskjell i ressursbruk er presentert benyttes fargekoder for å illustrere om kommunen bruker mer/mindre enn sammenligningskommunene. Om tallet er merket med **rødt** vil det si at Sarpsborg bruker mer ressurser enn sammenligningskommunen og dermed har en teoretisk innsparingsmulighet, mens tall som er **grønne** betyr at Sarpsborg bruker mindre ressurser enn sammenligningskommunen. Tallene som benyttes er i likhet med øvrige KOSTRA-tall foreløpige tall for 2021 og er hentet fra Framsikt og SSB.

Det benyttes et omfattende grunnlag av offentlige tilgjengelige tall for å synliggjøre utvikling i Sarpsborg kommune og sammenligne med de andre kommunene. Kilden til disse tallene er henvist til i det enkelte tilfelle. Der det er benyttet tall på kostnader o.l. er tallene justert for inflasjon med deflator.

Det er delvis mangel på tall for perioden før 2020 for kommuner som ble sammenslått 1.1.2020. I enkelte tilfeller er tidsseriene for de sammenslåtte kommunene samlet for årene før 2020, men flere steder mangler det data for perioden før 2020. Analyse av denne perioden for sammenligningskommunene er uansett av liten verdi for analysen.

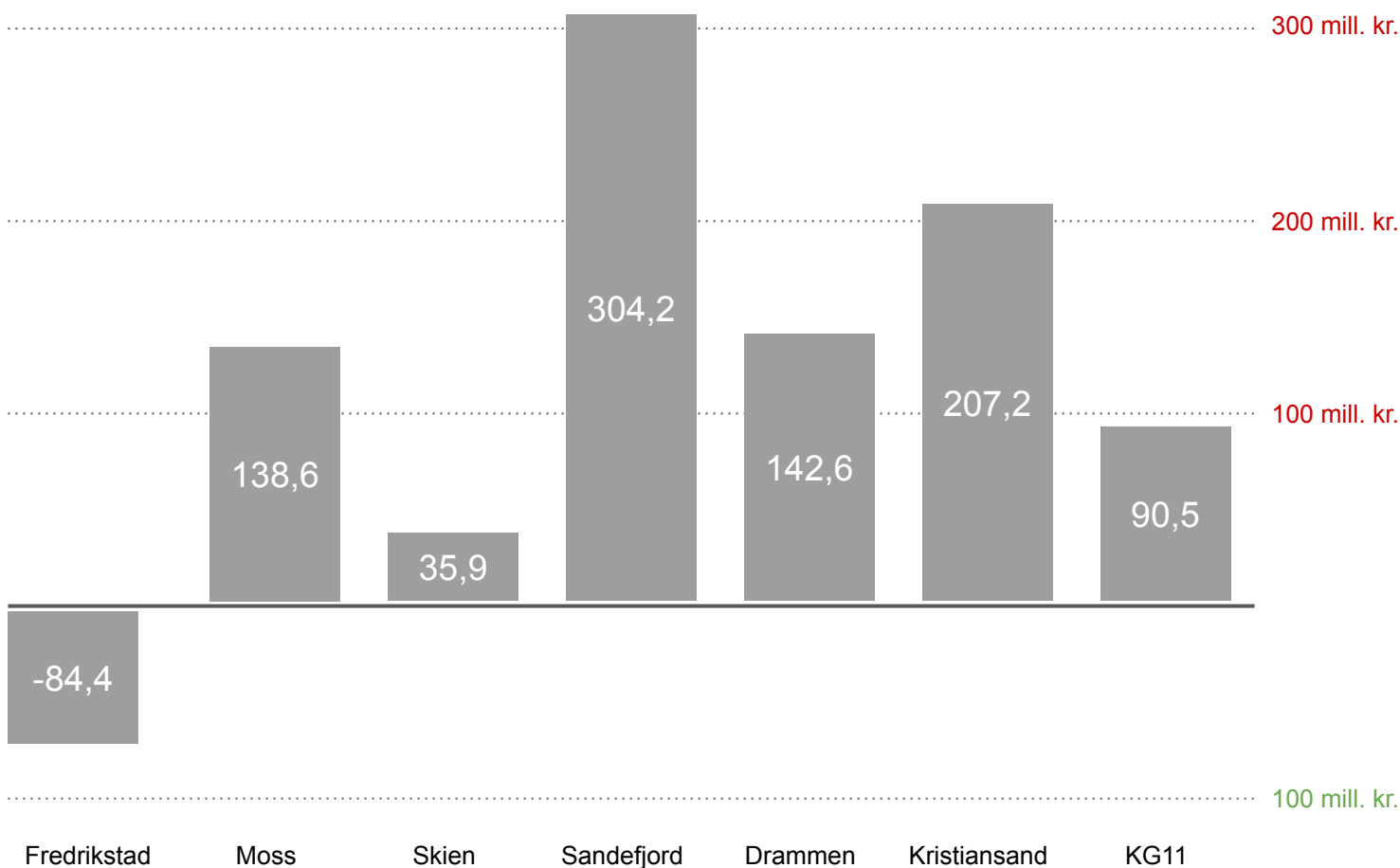
Sarpsborg kommune hadde spart mye om man driftet som de andre kommunene

Ved å korrigere netto driftsutgifter pr innbygger for utgiftsbehovet til kommunene skaper man et sammenlignbart grunnlag som kan brukes til å vurdere hvilke kommuner som driftes rimeligst. Nedenfor er en oversikt over hvor mye Sarpsborg kommune teoretisk kan spare om kommunen driftes med tilsvarende utgifter som sammenlignbare kommuner, etter at man har justert for ulikheter i utgiftsbehov.

På de neste sidene er forskjellene i ressursbruk som fremkommer i figuren nedenfor brutt ned for å synliggjøre hvor mye Sarpsborg kommune teoretisk sett kan spare innenfor ulike tjenesteområder om kommunen driftes slik som sammenlignbare kommuner.

Figuren viser at den totale forskjellen i ressursbruk, dvs samlet for alle tjenesteområdet, for Sarpsborg er negativ sammenlignet med alle kommunene og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11, med unntak av Fredrikstad kommune. Om Sarpsborg kommune hadde driftet tjenestene sine med samme kostnadsnivå som Sandefjord kommune ville kommunen brukt 304,2 millioner kroner mindre i 2021. Tilsvarende tall sammenlignet med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 er 90,5 millioner.

Sarpsborg kommunes totale forskjell i ressursbruk (alle tjenesteområder)



Kilde: Framsikt analyse. Basert på data fra SSB.

Kommuneområde Helse og velferd



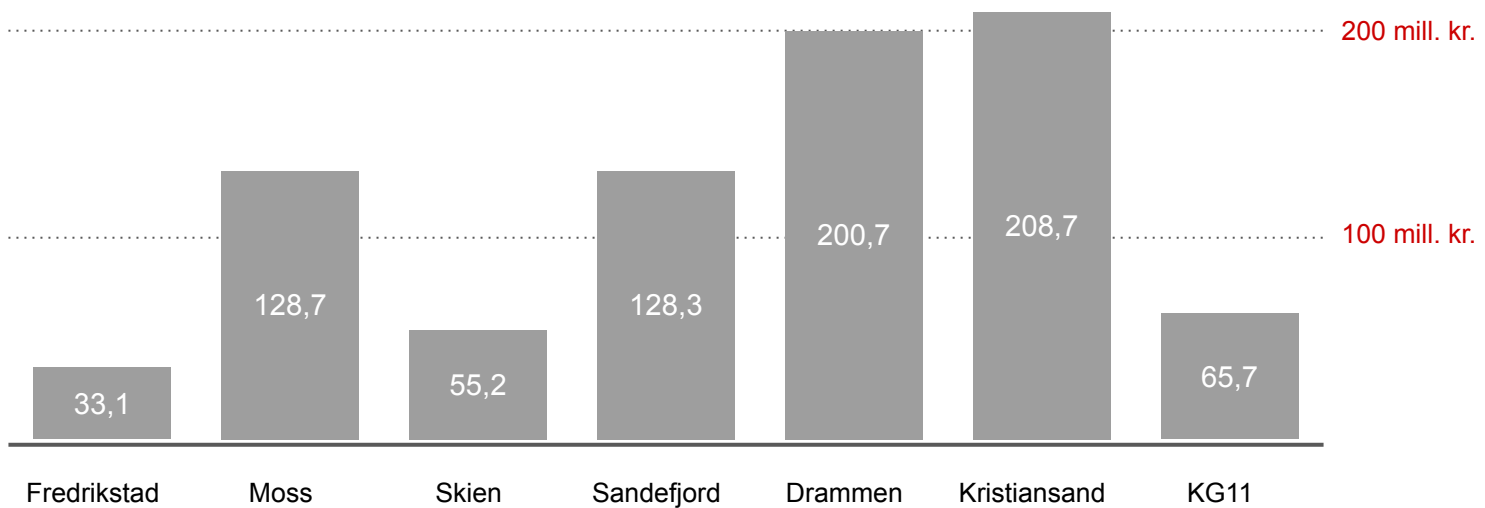
Organiseringen ovenfor viser virksomhetene under det enkelte kommuneområde i Sarpsborg. Denne oversikten er basert på organiseringen pr. 31.12.2021.

Sarpsborg bruker betydelig mer på pleie og omsorg enn de andre kommunene

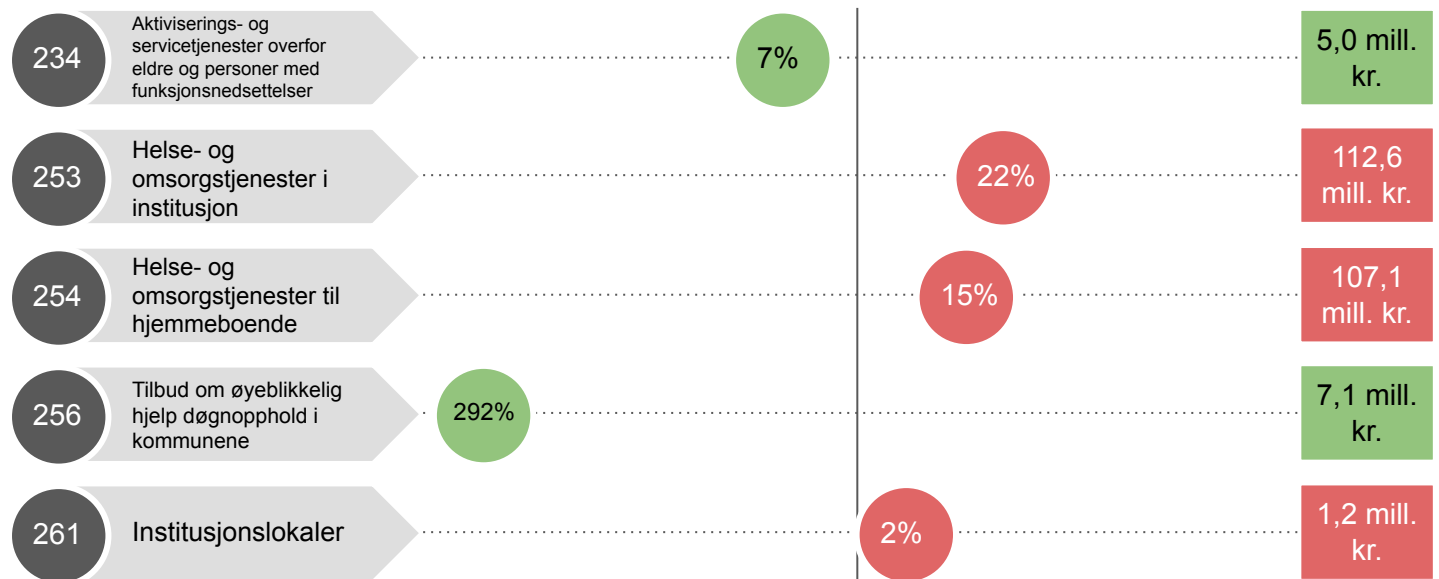
Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune har en betydelig og gjennomgående høy ressursbruk innenfor pleie og omsorg sammenlignet med de andre kommunene.

Sammenlignet med Kristiansand kommune bruker Sarpsborg 208,7 mill. kr. mer innenfor pleie og omsorg. De høye kostnadene knytter seg i hovedsak til høye netto driftsutgifter pr innbygger innenfor institusjon og hjemmetjenester (funksjon 253 og 254), mens kommunen bruker vesentlig mindre på funksjon 234. Sammenlignet med snittet for KOSTRA-gruppe 11 bruker kommunen 65,7 mill. kr. mer. Også her er det kommunens høye utgifter til funksjon 253 og 254 som fører til de store forskjellene. Funksjon 253 og 254 er komplekse og omfattende og fordelingen av kostnadene innenfor disse må gjennomgås mer i detalj i det videre arbeidet i prosjektet.

Forskjell i ressursbruk innenfor tjenesteområdet pleie og omsorg



Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell sammenlignet med Kristiansand*



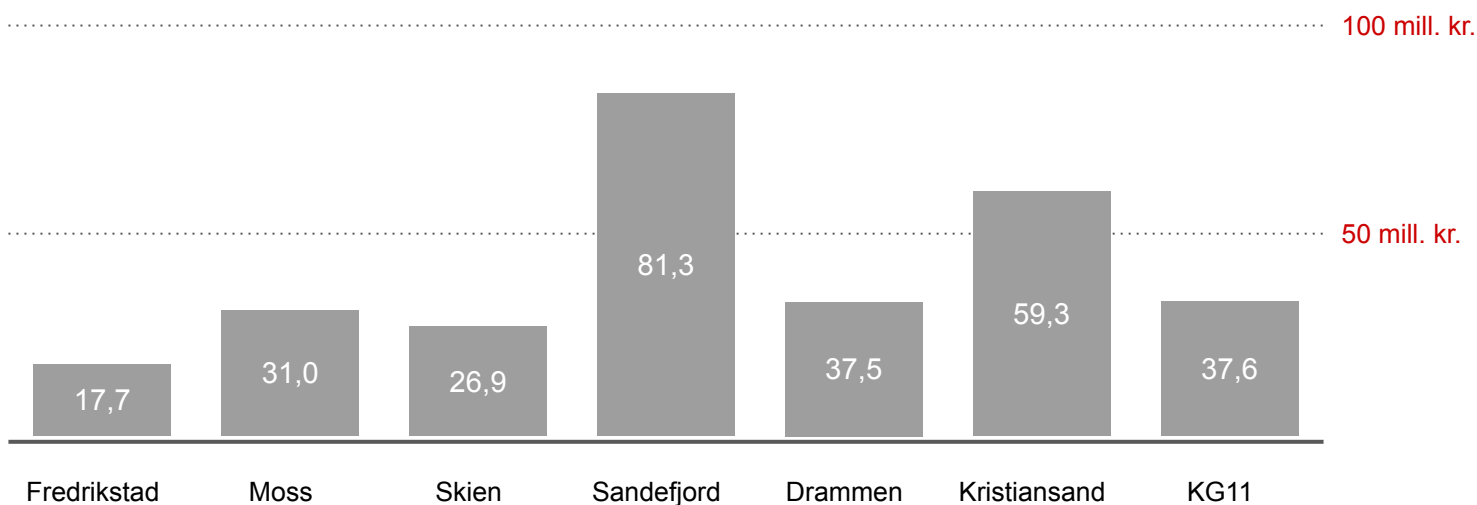
*Det er oppdaget avvik i tallgrunnlaget for Sarpsborg kommunes rapportering på funksjon 256 som påvirker tallene. Se forøvrig kommentar i leserveiledning vedrørende avvik i rapportering og samlet forskjell i ressursbruk.

Sarpsborg bruker betydelig mer på barnevern enn de andre kommunene

Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune har gjennomgående høye kostnader innenfor barnevern sammenlignet med de andre kommunene.

Sammenlignet med Sandefjord kommune bruker Sarpsborg 81,3 mill. kr. mer på dette tjenesteområdet. Kommunen har høyere kostnader innenfor alle de tre funksjonene, og det gir særlig utslag på kostnadene knyttet til barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet (funksjon 252). Også når man sammenligner med snittet for KOSTRA-gruppe 11 bruker kommunen betydelig mer ressurser til dette formålet. I likhet med Sandefjord bruker også snittet i KOSTRA-gruppen mindre enn Sarpsborg innenfor samtlige funksjoner.

Forskjell i ressursbruk innenfor tjenesteområdet barnevern



Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell sammenlignet med Sandefjord



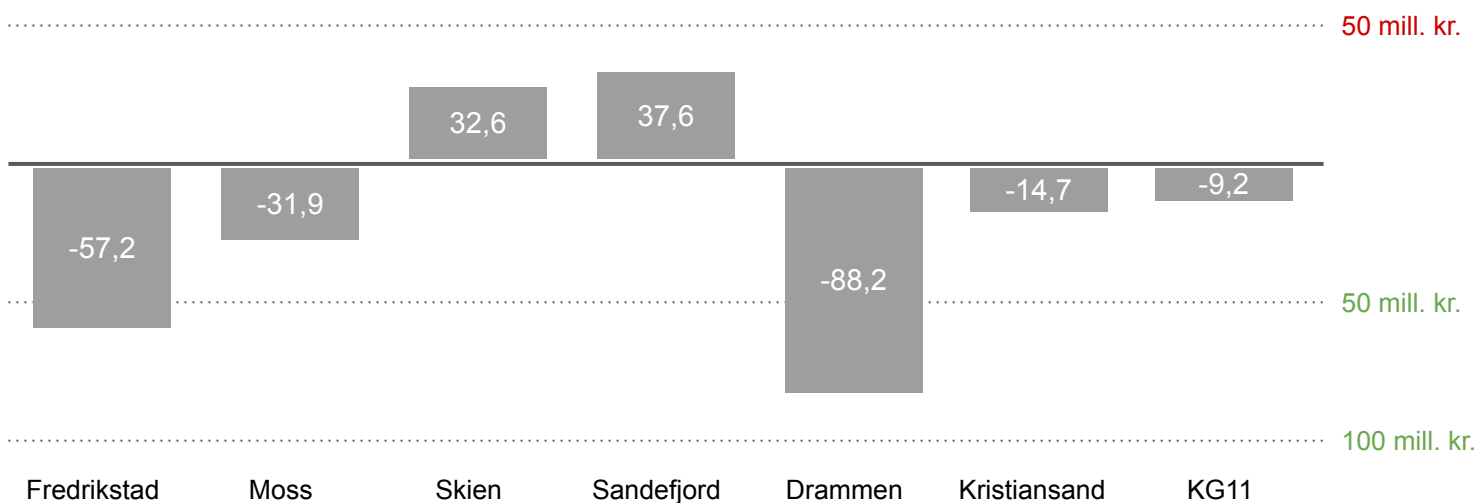
Sarpsborg bruker mindre enn de fleste kommunene på kommunehelse

Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune har lavere netto driftsutgifter pr innbygger sammenlignet med de fleste av kommunene innenfor kommunehelse.

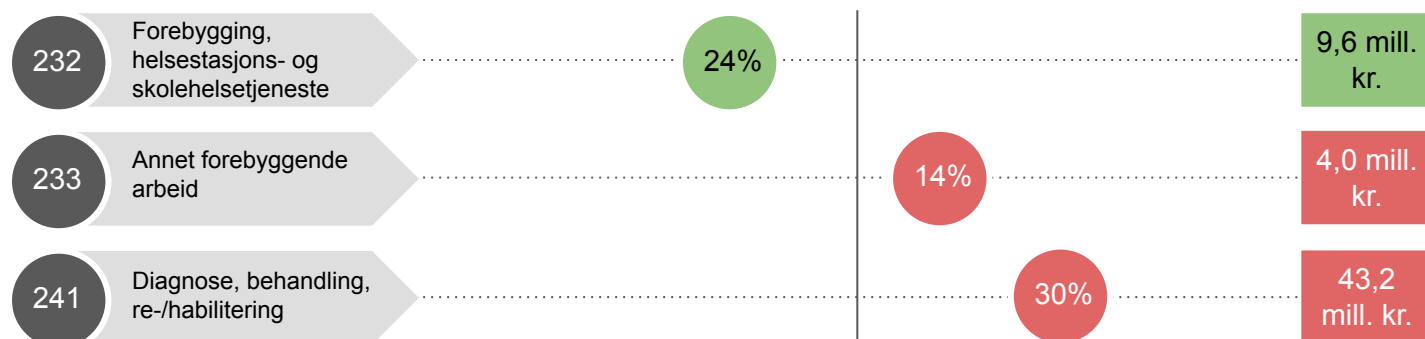
Sammenlignet med Sandefjord kommune bruker Sarpsborg 37,6 mill. kr. mer til dette formålet. Kommunen bruker også mer enn Skien, mens de øvrige kommunene og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen bruker mer pr innbygger. Sammenlignet med Sandefjord er det særlig innenfor diagnose, behandling og re-/habilitering at Sarpsborg bruker mer ressurser. Her bruker kommunen også 10,7 mill. kr. mer enn snittet for KOSTRA-gruppe 11.

Alle kommunene som bruker mer enn Sarpsborg innenfor kommunehelse bruker mindre innenfor pleie og omsorg (s. 32). Dette gjelder særlig Drammen kommune som i følge tallene i større grad prioriterer forebyggende tjenester.

Forskjell i ressursbruk innenfor kommunehelse



Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell sammenlignet med Sandefjord

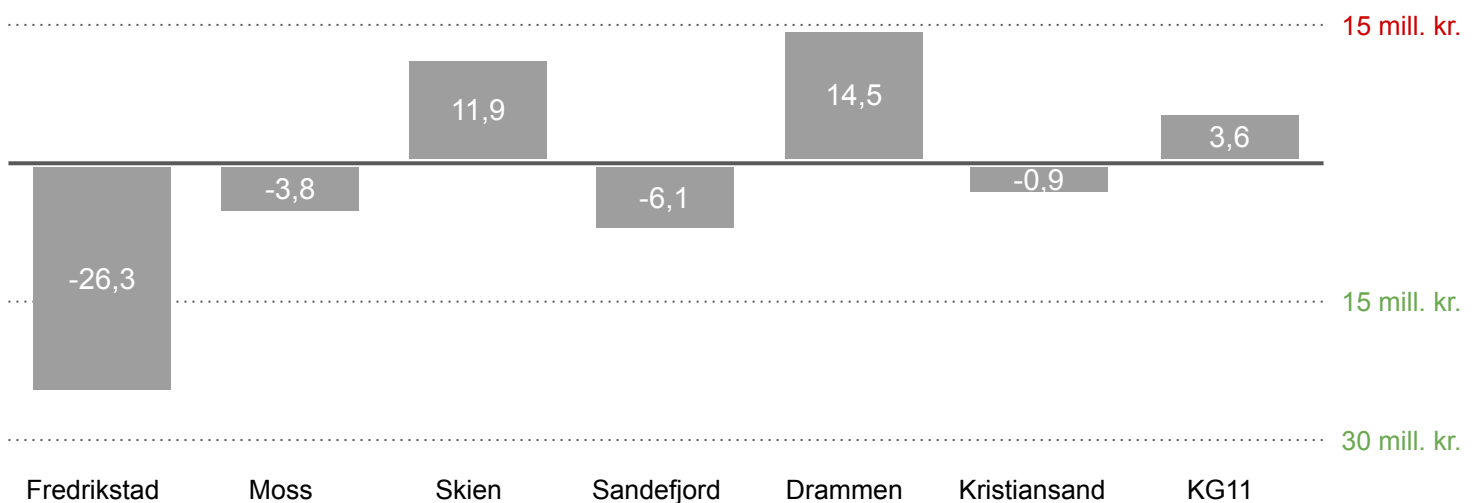


Sarpsborg bruker mer enn KOSTRA-gruppen, men mindre en enkelte på sosiale tjenester

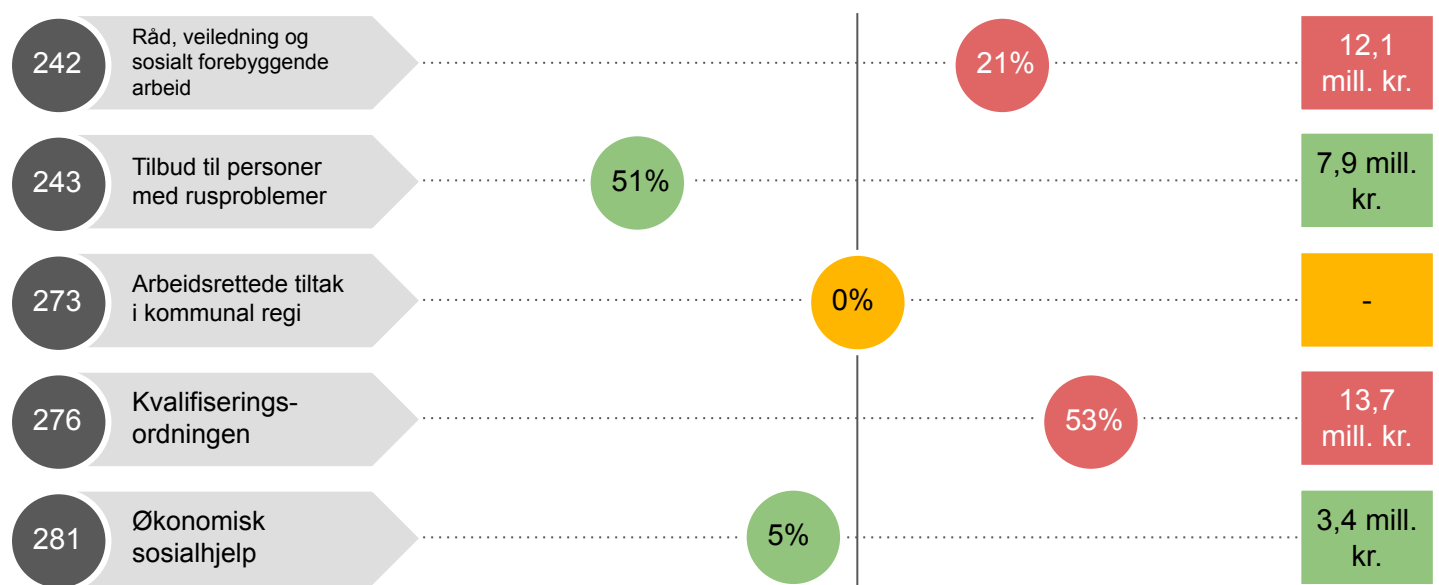
Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune har noe høyere netto driftsutgifter pr innbygger til sosiale tjenester enn flere av kommunene, men bruker betydelig mindre enn Fredrikstad kommune.

Sammenlignet med Drammen kommune bruker Sarpsborg 14,5 mill. kr. mer til dette formålet. Kommunen bruker også litt mer enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11. Sammenlignet med Drammen kommune er det særlig innenfor funksjon 242 og 276 at kommunen bruker mer ressurser. Også sammenlignet med snittet for KOSTRA-gruppen bruker Sarpsborg mer knyttet til disse funksjonene, på henholdsvis 8,9 mill. kr. og 13,9 mill. kr.

Forskjell i ressursbruk innenfor sosiale tjenester



Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell sammenlignet med Drammen*



*Det er oppdaget avvik i tallgrunnlaget for Sarpsborg kommune knyttet til funksjon 243. Kommunen fører i hovedsak kostnader knyttet til denne funksjonen på funksjon 254. Se forøvrig kommentar i leserveiledning vedrørende avvik i rapportering og samlet forskjell i ressursbruk.

Utvalgte nøkkeltall for helse og velferd

Dekningsgrad på institusjonsplasser

Dekningsgraden på institusjonsplasser har i perioden 2018-2021 falt fra 18 prosent til 16,9 prosent i Sarpsborg kommune. Tilsvarende utvikling har det også vært i de andre kommunene. Eksempelvis har snittet for KOSTRA-gruppe 11 gått fra 16,7 prosent i 2018 til 15,3 prosent i 2021.

Sarpsborg kommune har i 2021 den høyeste dekningsgraden av sammenligningskommunene. Dekningsgraden ligger 1,6 prosentpoeng over snittet for KOSTRA-gruppen og 5,6 prosentpoeng over Moss kommune.

Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år og over				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	18,0%	17,6%	17,5%	16,9%
Fredrikstad	16,4%	16,4%	16,1%	16,5%
Moss	12,2%	11,8%	11,6%	11,3%
Skien	15,6%	15,4%	15,3%	15,4%
Sandefjord	14,1%	13,8%	13,3%	13,3%
Drammen	15,8%	15,0%	14,8%	14,2%
Kristiansand	17,4%	16,7%	16,6%	16,0%
KG11	16,7%	16,3%	15,8%	15,3%

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på grunnlagsdata/KOSTRA-tall hentet fra SSB. Om indikatoren: Plasser i institusjon pr 31.12 = plasser inkl korttidsplasser korrigert for ev. utleie. Beboere i barneboliger eller avlastningsboliger er ikke inkludert.

Utgifter til institusjonsplasser

Kostnaden pr kommunal institusjonsplass i Sarpsborg har i perioden økt fra ca. 1,31 mill. kr. i 2018 til ca. 1,44 mill. kr. i 2021. Dette er en økning på ca. 10,1 prosent i perioden. Kostnaden pr plass lå i 2021 på ca. 78.000 kr. under snittet for kommunene i KOSTRA-gruppe 11. Den gjennomsnittlige kostnaden for KOSTRA-gruppe 11 har i perioden økt med hele 20,7 prosent, men kan være påvirket av manglende rapportering før 2020. Den kommunen som hadde lavest kostnad pr plass i 2021 var Fredrikstad med 1,34 mill. kr. pr plass. Fredrikstad har også hatt en lavere kostnadsvekst enn de andre kommunene. Kommunen opplyser at tallene for Sarpsborg inkluderer plasser de selger.

Korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunale plass i institusjon					
	2018	2019	2020	2021	% endring i perioden
Sarpsborg	1 312 436	1 328 254	1 329 257	1 444 764	10,1%
Fredrikstad	1 329 042	1 325 671	1 317 726	1 344 591	1,2%
Moss			1 413 429	1 482 131	-
Skien	1 278 644	1 310 097	1 338 743	1 407 589	10,1%
Sandefjord	1 603 237	1 682 907	1 671 131	1 735 939	8,3%
Drammen			1 518 403	1 559 583	-
Kristiansand			1 276 663	1 373 490	-
KG11	1 261 805	1 328 781	1 422 880	1 523 166	20,7%

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på grunnlagsdata/KOSTRA-tall hentet fra SSB. Tall er justert for inflasjon med deflator. Om indikatoren: Driftsutgifter i kr., inkl. avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon korrigert for viderefordeling av utgifter/ internkjøp pr plass registrert ved utgangen av året i institusjoner med kommunal drift, ekskl. evt. kommunale foretak og IKS.

Utvalgte nøkkeltall for helse og velferd

Innbyggere i aldersgruppen 80 år og over i institusjon

Andelen innbyggere som er 80 år og eldre som bor i institusjon har i Sarpsborg falt fra 12,4 prosent i 2018 til 10,4 prosent i 2021. I 2018 lå kommunen 1,2 prosentpoeng over snittet for KOSTRA-gruppe 11, mens Sarpsborg i 2021 kun ligger 0,3 prosentpoeng over snittet. Kommunen har hatt den største nedgangen i andelen 80+ som bor i institusjon i perioden. Samtidig er det kun Fredrikstad som har en større andel boende på institusjon enn Sarpsborg.

Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	12,4%	12,1%	11,0%	10,4%
Fredrikstad	11,1%	11,6%	11,1%	11,0%
Moss	7,7%	6,7%	7,7%	7,8%
Skien	10,9%	10,3%	10,0%	10,3%
Sandefjord	8,9%	8,5%	8,5%	8,7%
Drammen	11,3%	10,5%	10,3%	10,2%
Kristiansand	10,8%	10,9%	10,0%	10,1%
KG11	11,2%	10,7%	10,4%	10,1%

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på grunnlagsdata hentet fra SSB og IPLOS. Om indikatoren: Andelen 80 år og over som bor i institusjon. Det tas ikke hensyn til om beboeren er innbygger i kommunen eller ikke, slik at den kan vise et for høyt tall om kommunen selger plasser til andre kommuner.

Innbyggere i aldersgruppen 80 år og over i heldøgns omsorgsbolig

Andelen innbyggere som er 80 år og eldre som bor i heldøgns omsorgsbolig (HDO, men ofte omtalt som bofellesskap i Sarpsborg kommune) har i perioden gått ned fra 4,4 prosent i 2018 til 4 prosent i 2021. Sarpsborg har en betydelig høyere andel i HDO enn de andre kommunene, med unntak av Moss. Fredrikstad kommune, som er en kommune med høy andel beboere i institusjon, har en andel på kun 0,5 prosent i HDO. Den samlede andelen som enten bor i institusjon eller HDO er betydelig høyere i Sarpsborg enn sammenligningskommunene. Gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11 endrer seg stort i perioden, og som det fremgår av tabellen er det manglende rapportering fra flere kommuner. Det antas at dette også kan være gjeldende for kommuner i KG11 og dette kan ha påvirket tallene.

Andel innbyggere 80 år og over i bolig med heldøgns bemanning				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	4,4%	4,3%	4,4%	4,0%
Fredrikstad	1,1%	1,0%	0,8%	0,5%
Moss			5,1%	5,6%
Skien	2,5%	2,3%	2,3%	2,3%
Sandefjord	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%
Drammen			1,3%	1,3%
Kristiansand			2,4%	2,4%
KG11			3,1%	3,1%

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB. Om indikatoren: Andel 80 år og over i bolig med heldøgns bemanning. Det gjøres oppmerksom på at kommunen har et høyere antall HDO-plasser om man inkl. alle aldersgrupper.

Utvalgte nøkkeltall for helse og velferd

Antall brukere av helsetjenester i hjemmet

Antallet brukere av helsetjenester i hjemmet målt i pr 1.000 innbyggere har i Sarpsborg kommune økt fra 48,9 i 2018 til 54,2 i 2021. Tall for 2021 hentet fra Kommunalt pasient- og brukerregister (Hdir) viser at kun Sandefjord hadde flere brukere pr 1.000 innbyggere i 2021:

- Fredrikstad 42,9
- Moss 52,1
- Skien 38,0
- Sandefjord 58,5
- Drammen 42,9
- Kristiansand 48,4

Tabellen nedenfor viser fordelingen av brukerne på bistandsbehov. Sarpsborg har et høyt antall mottakere av hjemmebaserte tjenester, samt at kommunen har flere med omfattende bistandsbehov enn de andre kommunene. Tallene avviker noe fra summene oppgitt ovenfor ettersom det mangler kategorisering av bistandsbehov.

Antall brukere av helsetjenester i hjemmet pr 1.000 innbyggere					
	Bistandsbehov	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	Lite/avgrenset	17,4	18,2	18,7	18,2
	Middels til stort	21,2	21,2	21,8	23,8
	Omfattende	9,8	9,9	10,3	11,1
Fredrikstad	Lite/avgrenset	15,7	14,5	11,1	12,1
	Middels til stort	23,6	21,7	19,8	19,4
	Omfattende	10,5	10,7	10,9	10,4
Moss	Lite/avgrenset	23,2	24,8	23,4	24,6
	Middels til stort	18,1	17,7	17,1	17,4
	Omfattende	7,7	7,9	8,1	8,1
Skien	Lite/avgrenset	11,2	10,2	9,9	10,9
	Middels til stort	15,8	16,3	15,9	17,1
	Omfattende	9,1	9,1	9,3	8,7
Sandefjord	Lite/avgrenset	27,8	28,1	29,7	27,9
	Middels til stort	18,3	20,3	20,3	20,3
	Omfattende	9,0	8,6	9,0	9,1
Drammen	Lite/avgrenset	17,2	13,9	13,3	13,0
	Middels til stort	14,4	12,3	13,0	13,4
	Omfattende	7,0	6,1	8,3	8,7
Kristiansand	Lite/avgrenset	16,4	17,7	16,0	15,2
	Middels til stort	21,3	21,6	20,7	24,4
	Omfattende	7,6	8,4	7,3	8,7

Kilde: Kommunalt pasient- og brukerregister (Hdir). Foreløpige tall for 2021. Tilgjengelig her:

<https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/helse-omsorgstjenester-i-KPR>

Om indikatoren: Mottakere av helsetjenester i hjemmet er en av flere indikatorer som inngår i tjenester til hjemmeboende. Praktisk bistand, som BPA, samt matombringing, dagaktivitetstilbud mv. er ikke inkludert i statistikken.

Utvalgte nøkkeltall for helse og velferd

Barn med barnevernstiltak

Andelen barn i alderen 0-17 år med tiltak fra barnevernet har i perioden 2018-2021 økt med 1,2 prosentpoeng i Sarpsborg kommune. Kommunen har i perioden hatt en betydelig høyere andel barn på tiltak i barnevernet enn sammenligningskommunene. I 2021 hadde kommunen 2,6 prosent flere barn i aldersgruppen 0-17 år med barnevernstiltak enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11.

Andel barn 0-17 år med barnevernstiltak i løpet av året				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	5,3%	5,7%	6,3%	6,5%
Fredrikstad	4,2%	4,0%	4,2%	4,6%
Moss			4,4%	4,2%
Skien	5,0%	4,8%	4,5%	4,5%
Sandefjord	3,4%	3,0%	3,2%	3,1%
Drammen			3,7%	3,6%
Kristiansand			3,2%	2,8%
KG11	4,9%	4,7%	4,2%	3,9%

Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB. Om indikatoren: Barn med hjelpetiltak eller omsorgstiltak i løpet av året.

Barn med undersøkelse og netto driftsutgifter pr barn med tiltak

I perioden har Sarpsborg kommune også hatt en økning i andelen barn som har fått sak undersøkt av barnevernet. Andelen barn 0-17 år i Sarpsborg som hadde fått sak undersøkt var i 2021 på 6,3 prosent. Sarpsborg og Fredrikstad er de kommunene som har den høyeste andelen tiltak ift undersøkelser.

Andel barn 0-17 år med med undersøkelse				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	5,1%	5,8%	6,4%	6,3%
Fredrikstad	4,4%	4,4%	4,7%	4,5%
Moss			4,8%	4,5%
Skien	4,7%	4,0%	4,1%	4,8%
Sandefjord	4,9%	4,9%	4,9%	4,6%
Drammen			5,3%	4,6%
Kristiansand			3,8%	3,5%
KG11	4,6%	4,9%	4,8%	4,6%

Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB.

Netto driftsutgifter (samlet for funksjon 244, 251 og 252) pr barn i barnevernet viser at Sarpsborg i 2021 brukte kr. 128.683 pr barn. Dette er lavere en gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen, som brukte kr. 134.422, og lavere enn alle sammenligningskommunene med unntak av Sandefjord.

Dette betyr at driveren bak de høye kostnadene knyttet til barnevern i Sarpsborg kommune sannsynligvis er den høye andelen barn med tiltak.

Kommuneområde Oppvekst

Oppvekst		
Alvimhaugen barneskole	Hafslund og Navestad barneskoler	Kurland og Jelsnes barneskoler
Borgen barneskole	Hafslund ungdomsskole	Lande barneskole
Fossen barnehager	Hafslundsøy barneskole	Oppveksttjenester
Glomma barnehager	Hannestad barneskole	PPT
Grålum barneskole	Hornnes og Ullerøy barneskoler	Raet barnehager
Grålum ungdomsskole	Kruseløkka ungdomsskole	Sandbakken barne- og ungdomsskole
Sandesundsveien barneskole	Spesialpedagogikk førskole	Søndre Skjeberg barnehager
Sarpsfossen skole	St. Marie læringscenter	Tindlund barneskole
Tindlund ungdomsskole	Varteig barne- og ungdomsskole	

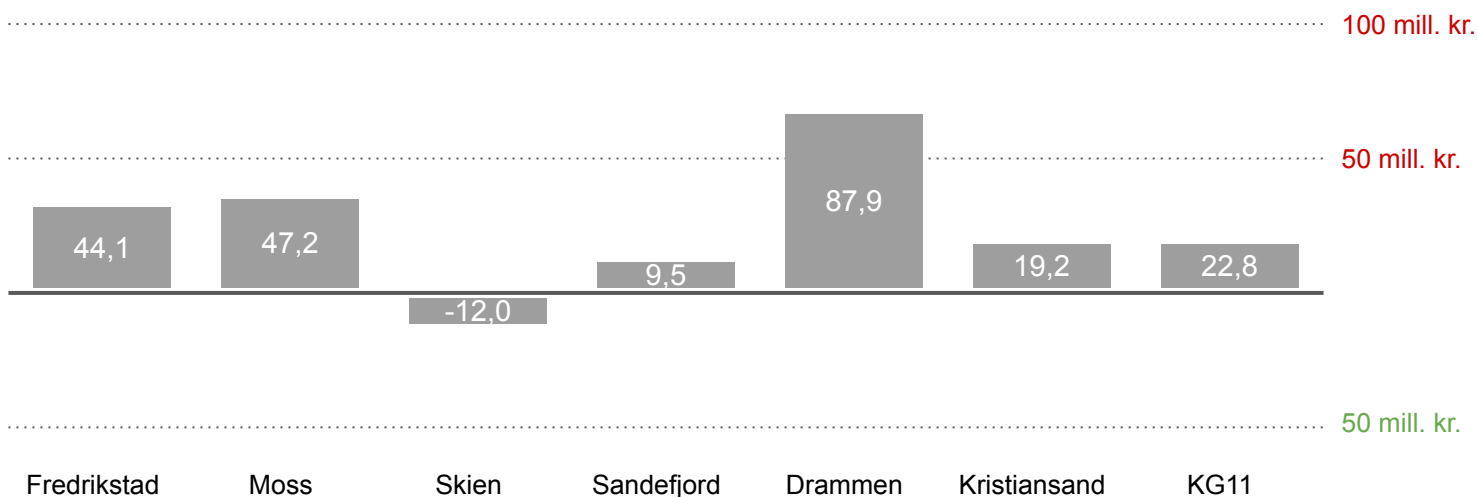
Organiseringen ovenfor viser virksomhetene under det enkelte kommuneområde i Sarpsborg. Denne oversikten er basert på organiseringen pr. 31.12.2021.

Sarpsborg bruker gjennomgående mer på grunnskole enn de andre kommunene

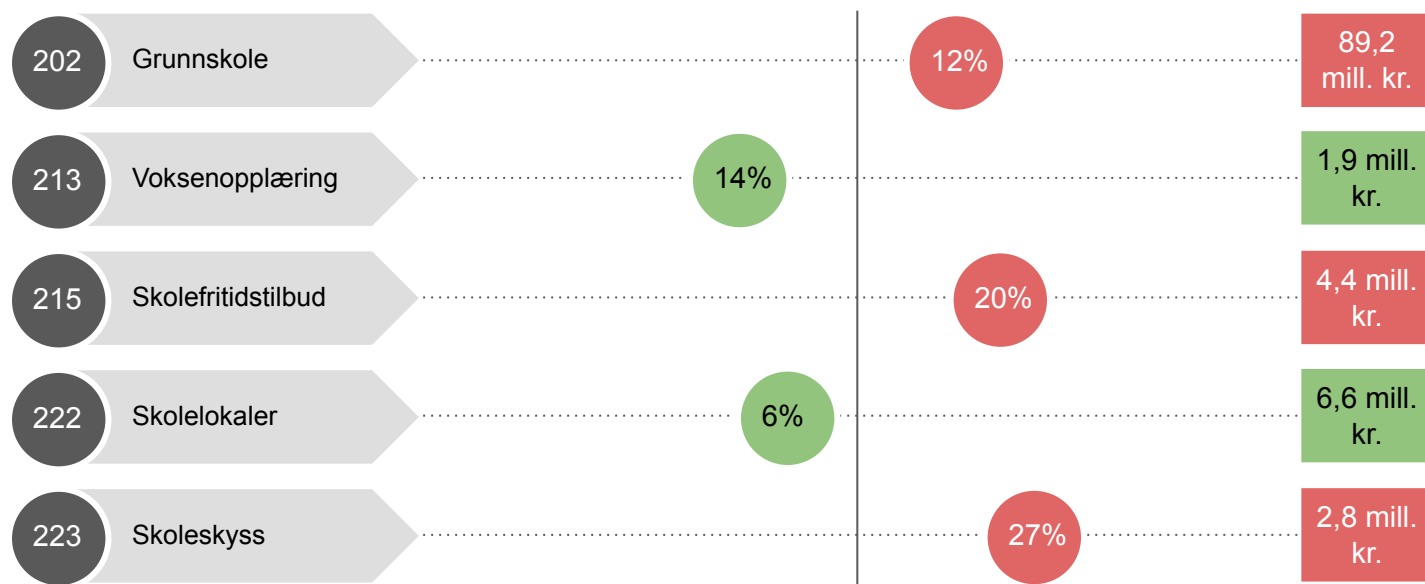
Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune bruker mer ressurser innenfor grunnskole sammenlignet med de andre kommunene, med unntak av Skien.

Sammenlignet med Drammen kommune bruker Sarpsborg betydelig mer, til sammen 87,9 mill. kr. mer til dette formålet. Også sammenlignet med snittet for KOSTRA-gruppe 11 bruker kommunen mer ressurser. Både sammenlignet med Drammen og KOSTRA-gruppen kommer de store forskjellene i stor grad av høye netto driftsutgifter pr innbygger innenfor funksjon 202. Sammenlignet med snittet for gruppen bruker Sarpsborg 35,0 mill. kr. mer her.

Forskjell i ressursbruk innenfor tjenesteområdet grunnskole



Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell sammenlignet med Drammen

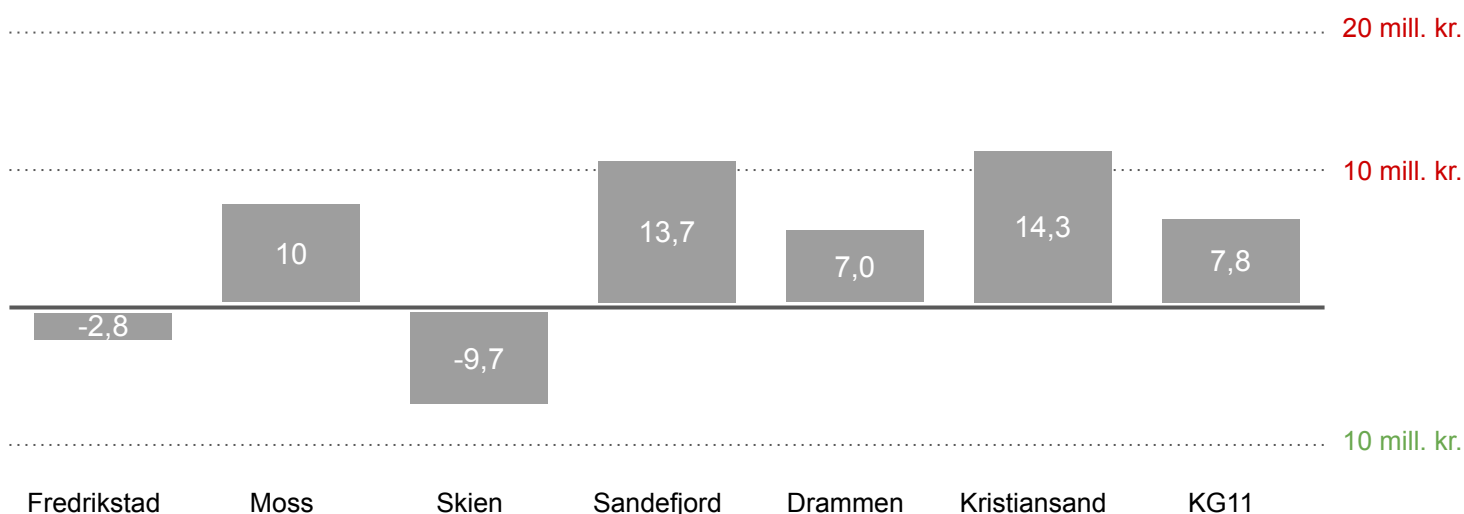


Sarpsborg bruker mer enn de fleste andre på barnehage

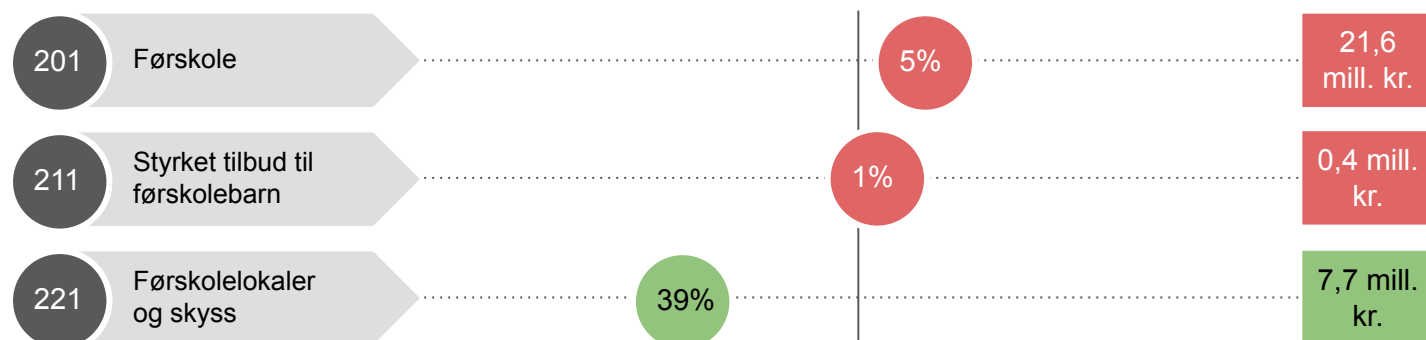
Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune bruker mer ressurser innenfor barnehage sammenlignet med de andre kommunene, med unntak av Fredrikstad og Skien.

Sammenlignet med Kristiansand kommune bruker Sarpsborg 14,3 mill. kr. mer til dette formålet, mens tallet sammenlignet med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 er 7,8 mill. kr. Kommunen bruker mer enn Kristiansand og snittet for KOSTRA-gruppen innenfor funksjon 201 (førskole) og 211 (styrket tilbud til førskolebarn), mens netto driftsutgifter pr innbygger er noe lavere knyttet til funksjon 221 (førskolelokaler og skyss).

Forskjell i ressursbruk innenfor tjenesteområdet barnehage



Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell sammenlignet med Kristiansand



Utvalgte nøkkeltall for oppvekst

Gjennomsnittlig antall elever pr skole

Grunnskolene i Sarpsborg kommune hadde i gjennomsnitt 317 elever i 2021. Dette er en liten nedgang fra 2018, men over gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 og det er kun Drammen som har et høyere gjennomsnittlig elevtall pr skole blant sammenligningskommunene. Det vil si at skolene i Sarpsborg i snitt er relativt store sammenlignet med de andre kommunene i utvalget. Sandefjord kommune er den kommunen med færrest elever pr skole med 258.

Elever pr kommunal grunnskole				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	329	330	331	317
Fredrikstad	308	305	303	301
Moss	311	311	310	310
Skien	288	285	284	283
Sandefjord	263	263	262	258
Drammen	348	347	368	364
Kristiansand	282	286	276	277
KG11	290	290	292	291

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på data hentet fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Om indikatoren: Gjennomsnittlig antall elever pr kommunale/interkommunale grunnskole målt i antall elever i kommunale/interkommunale skoler.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse

Gjennomsnittlig gruppestørrelse i grunnskolen er lavere i Sarpsborg enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11. Dette gjelder for alle årstrinnene (1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn). Selv om det er enkelte unntak har Sarpsborg gjennomgående mindre gruppestørrelser i snitt enn de andre kommunene både i 2020 og 2021. Eksempelvis har kommunen den laveste gjennomsnittlige gruppestørrelsen på 5.-7. trinn i både 2020 og 2021, mens kun Moss har lavere gjennomsnittlige gruppestørrelse i 1.-4. trinn og ungdomsskole i 2021.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse fordelt på årstrinn						
	2020			2021		
	1.-4. trinn	5.-7. trinn	8.-10. trinn	1.-4. trinn	5.-7. trinn	8.-10. trinn
Sarpsborg	12,2	12,4	14,4	11,5	12,6	14,5
Fredrikstad	11,9	14,0	14,8	11,7	13,4	14,5
Moss	11,8	12,8	14,7	11,3	13,6	14,4
Skien	12,3	13,1	15,1	11,7	12,7	14,6
Sandefjord	12,4	13,1	16,1	12,0	12,8	16,0
Drammen	12,6	14,6	15,1	12,2	14,1	15,3
Kristiansand	12,4	14,0	15,4	11,9	13,7	14,9
KG11	12,3	13,3	14,7	12,0	13,2	14,7

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på data hentet fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Om indikatoren: Gjennomsnittlig gruppestørrelse basert på forholdet elevtimer/lærertimer. Eksempelvis (elevtimer for 1.-4. årstrinn) / (lærertimer minus morsmål og finsk, 1.-4. årstrinn). Indikatoren gir et inntrykk av størrelsen på undervisningsgrupper i skolen men undervisningssituasjonen vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn.

Utvalgte nøkkeltall for oppvekst

Andelen elever med spesialundervisning

Andelen elever i grunnskolen i Sarpsborg som får spesialundervisning har økt fra 5,5 prosent i 2018 til 6,8 prosent i 2021. I samme periode har gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11 gått ned med 0,5 prosentpoeng. Sammenligningskommunene har enten hatt en økning eller marginal nedgang i perioden. Likevel har Sarpsborg en lavere andel elever med spesialundervisning enn alle kommunene, med unntak av Moss. Sandefjord, med 9,8 prosent, er den kommunen med høyest andel elever med spesialundervisning. Det er hele tre prosentpoeng høyere enn Sarpsborg kommune.

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	5,5%	5,6%	6,4%	6,8%
Fredrikstad	7,6%	7,6%	7,0%	7,4%
Moss			4,1%	4,1%
Skien	7,9%	8,5%	8,2%	8,2%
Sandefjord	9,3%	9,5%	10,1%	9,8%
Drammen			8,0%	7,9%
Kristiansand			6,4%	7,0%
KG11	8,6%	8,4%	7,9%	8,1%

Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 12222.

Antall timer til spesialundervisning

Årstimer til spesialundervisning pr elev med spesialundervisning er høyere i Sarpsborg enn alle sammenligningskommunene, med unntak av Moss. Det har vært en marginal nedgang de siste tre årene men har holdt seg ganske stabilt. Dette vil si at selv om Sarpsborg og Moss har lavere andel elever som får spesialundervisning så bruker man mer ressurser på de elevene som mottar dette, og det kan bety at elevene som får spesialundervisning har større behov enn i de andre kommunene. Sandefjord som er den kommunen med høyest andel elever som får spesialundervisning bruker 57,2 færre årstimer enn Sarpsborg.

Årstimer til spesialundervisning pr elev med spesialundervisning (antall)				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	168,5	198,2	194,4	191,5
Fredrikstad	137,0	134,7	128,6	146,1
Moss			225,7	235,5
Skien	135,1	139,4	143,9	148,4
Sandefjord	116,0	114,0	124,7	134,3
Drammen			135,0	127,7
Kristiansand			159,6	160,6
KG11	152,7	148,7	150,6	151,4

Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 12255.

Utvalgte nøkkeltall for oppvekst

Andel barn i barnehage

Andelen barn i alderen 1-5 år i Sarpsborg som går i barnehage har økt fra 89,7 prosent til 91,6 prosent i perioden 2018-2021. Tilsvarende tall for sammenligningskommunene var i 2021 på mellom 90,4 prosent i Moss og 93,1 prosent i Kristiansand. Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 ligger 1,2 prosentpoeng høyere enn tallet for Sarpsborg.

Andel barn 1-5 år i barnehage				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	89,7%	90,0%	89,6%	91,6%
Fredrikstad	89,3%	89,2%	90,1%	91,8%
Moss			91,4%	90,4%
Skien	89,6%	89,9%	90,9%	91,0%
Sandefjord	90,0%	89,6%	91,2%	91,3%
Drammen			90,1%	91,2%
Kristiansand			91,0%	93,1%
KG11	92,5%	92,9%	92,5%	92,8%

Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 12056.

Andel barn i kommunale barnehager

Andelen barn i barnehage som går i en kommunal barnehage har holdt seg ganske stabil i Sarpsborg i perioden 2018-2021. Sarpsborg har en lav andel barn i kommunale barnehager sammenlignet med de andre kommunene og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11. Det er ikke gjort noen analyse av kostnader og konsekvens for tilskudd til private barnehager, men ettersom driftstilskuddet til private barnehager delvis bygger på kostnader i kommunale barnehager i hjemkommunen to år i forveien, vil høye kostnader ved noen få kommunale barnehager kunne få større økonomiske konsekvenser når en lav andel barn går i kommunal barnehage.

Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	28,7%	28,0%	27,8%	28,1%
Fredrikstad	34,7%	34,0%	33,9%	34,5%
Moss	37,2%	36,7%	35,9%	35,1%
Skien	42,3%	41,9%	42,8%	42,1%
Sandefjord	37,0%	37,4%	37,4%	37,3%
Drammen	48,6%	48,4%	48,4%	47,9%
Kristiansand	42,7%	42,6%	42,7%	42,8%
KG11	44,4%	45,2%	45,0%	44,7%

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på grunndata fra BASIL. Om indikatoren: Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage. Antall barn i barn i kommunale familie- og vanlige barnehager / antall barn med plass i kommunale, fylkeskommunale, statlige og private barnehager med tilskudd. Barn i åpen barnehage er ikke inkludert.

Utvalgte nøkkeltall for oppvekst

Andel minoritetsspråklige barn i barnehage

Sarpsborg kommune har en høyere andel barn med minoritetsspråk i barnehagene enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11. Andelen har økt fra 22,9 prosent i 2018 til 27,7 prosent i 2021. I samme periode har gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen økt fra 17,4 prosent til 19,4 prosent. Sarpsborg har likevel ikke den høyeste andel blant sammenligningskommunene. Drammen kommune hadde i 2021 en andel på 35,4 prosent, som er betydelig høyere enn i Sarpsborg. Mens også Moss kommune har en andel som ligger betydelig over de fleste kommunene.

Andel barn med minoritetsspråk i barnehage				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	22,9%	23,9%	25,3%	27,7%
Fredrikstad	23,0%	23,7%	23,3%	24,4%
Moss	25,0%	24,7%	26,3%	27,1%
Skien	19,7%	20,7%	21,6%	21,1%
Sandefjord	18,1%	19,8%	20,6%	20,9%
Drammen	31,7%	33,7%	34,2%	35,4%
Kristiansand	17,0%	17,6%	17,8%	17,9%
KG11	17,4%	18,2%	18,9%	19,4%

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på grunddata fra SSB. Om indikatoren: Barn fra språklige og kulturelle minoriteter med barnehageplass i prosent av alle barn med barnehageplass.

Barn med styrket tilbud

Andelen barn med ekstra ressurser til styrket tilbud i barnehage har i Sarpsborg økt betydelig i perioden 2018-2021, fra 25,2 prosent til 31,8 prosent. Dette er en utvikling som også har funnet sted i sammenligningskommunene, men ikke like tydelig som i Sarpsborg. Drammen kommune har den høyeste andelen med 39,7 prosent, men har ikke data for perioden 2018-2019 som følge av kommunesammenslåing. Gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11 har også hatt en tydelig økning i perioden, men ligger fortsatt betydelig lavere enn Sarpsborg kommune. En høy andel minoritetsspråklige barn bidrar til at tallene er høye for bl.a. Sarpsborg.

Andel barn i barnehage som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskole				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	25,2%	26,0%	28,2%	31,8%
Fredrikstad	26,1%	26,8%	26,6%	28,1%
Moss			28,6%	29,8%
Skien	23,1%	24,8%	25,9%	25,5%
Sandefjord	21,4%	24,0%	25,6%	26,3%
Drammen			37,8%	39,7%
Kristiansand			21,5%	22,2%
KG11	16,9%	16,9%	22,6%	23,5%

Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 12376. Om indikatoren: Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Tallene inkl. minoritetsspråklige barn.

Utvalgte nøkkeltall for oppvekst

Antall oppholdstimer pr årsverk

Antallet oppholdstimer pr årsverk til basisvirksomhet i de kommunale barnehagene i Sarpsborg har i perioden 2018-2021 falt med ca. 2,8 prosent. Dette er en gjennomgående utvikling for kommunene som har sammenhengende tidsserier for perioden. Likevel har det vært mer stabilt de siste par årene og det er særlig inngangsverdien som er høyere enn de påfølgende årene for flere av kommunene. Unntaket er kommunene som kun har tall for 2020 og 2021 der det har vært en marginal positiv/stabil utvikling.

Korrigerede oppholdstimer pr årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	12 531	12 469	12 268	12 182
Fredrikstad	12 605	12 323	12 365	12 294
Moss			12 678	12 678
Skien	12 993	12 059	12 416	12 071
Sandefjord	13 060	12 706	12 888	12 924
Drammen			12 437	12 453
Kristiansand			12 632	12 667
KG11	12 238	12 126	12 507	12 503

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på data hentet fra BASIL. Om indikatoren: Korrigerede oppholdstimer pr årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager. Oppholdstimer korrigeres for alder og oppholdskategorier. Eksempelvis vektet antall barn 0-2 år med 2, mens barn 4-6 år vektet med 1. Oppholdstid 0-8 timer vektet med 6 timer, mens 41 timer eller mer vektet med 45 timer. Dette ganges med 48 uker.

Kostnad pr oppholdstime i kommunale barnehager

I perioden 2018-2021 har de korrigerede brutto driftsutgiftene (kostnader ført på funksjon 201) pr korrigerede oppholdstime i de kommunale barnehagene i Sarpsborg økt fra kr. 59,2 til kr. 67. Samtlige kommuner har hatt en økning i kostnadene pr oppholdstime, men utviklingen har vært høyere i Sarpsborg enn i sammenligningskommunene. I 2021 har Sarpsborg en kostnad pr oppholdstime som ligger litt høyere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11, men lavere enn flere av sammenligningskommunene.

Korrigerede brutto driftsutgifter (f201) pr korrigerede oppholdstime i kommunale barnehager				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	59,2	63,4	62,2	67,0
Fredrikstad	62,1	66,6	63,6	68,1
Moss			65,2	70,7
Skien	62,7	64,0	60,2	67,9
Sandefjord	59,9	60,9	61,0	65,2
Drammen			64,4	67,5
Kristiansand			57,8	61,2
KG11	64,2	67,1	60,8	65,1

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på data hentet fra BASIL. Om indikatoren: Korrigerede brutto driftsutgifter f201 pr korrigerede oppholdstime i kommunale barnehager. (Korrigerede brutto driftsutgifter) / (barn i kommunale barnehager korrigeret for alder og oppholdskategorier).

Analyse av barnehage

For barnehageåret 2021/22 (dvs pr 15.12.21) er barnetall og årsverk rapportert slik som presentert i tabell under. Bemanningsnorm er et lovkrav, og regnes i forhold til antall barn når det er tatt hensyn til oppholdstid. Det er gitt et teoretisk estimat over ledig kapasitet, gitt at kommunen driver med eksakt normtall i alle barnehagene. Tabellen viser at det i noen barnehager fremkommer en teoretisk ledig kapasitet, målt i ledige plasser eller alternativt ledige årsverk.

Tallene som benyttes nedenfor er hentet fra barnehagefakta.no og vil derfor avvike noe fra de mer detaljerte BASIL-tallene som de baserer seg på. Det er også gjort noen korreksjoner av tallene, dette er beskrevet i kommentar til tabellen.

Barnehage	Antall barn (0-2 år)	Antall barn (3-5 år)	Antall barn totalt (korrigert for alder)	Antall årsverk totalt	Antall barn pr ansatt	Ledig kapasitet (årsverk)
Fosbyløkka barnehage	15	26	56	9,5	5,9	0,2
Fritznerbakken barnehage	17	47	81	14,2	5,7	0,7
Hafslundsøy barnehage	33	66	132	22,0	6,0	0,0
Sandbakken barnehage	31	64	126	22,9	5,5	1,9
Sarpsborgmarka barnehage*	30	66	126	20,5	6,1	-0,5
St Olavs barnehage*	35	68	138	23,2	5,9	0,2
Stasjonsbyen barnehage	27	44	98	16,6	5,9	0,3
Tindlund barnehage*	27	68	122	20,5	6,0	0,2
Valaskjold barnehage	15	54	84	14,0	6,0	0,0
Varteig barnehage	5	15	25	5,0	5,0	0,8
Sum	235	518	988	168,4	5,6	3,8

Kilde: Barnehagefakta.no. Basert på innrapporterte BASIL-tall pr 15.12.21.

*Korreksjoner på bakgrunn av opplysninger fra kommunen: Sarpsborgmarka barnehage er justert fra 21 ÅV til 20,5 ÅV ettersom vikar var lagt inn i grunnbemanningen, St Olavs barnehage er justert fra 28,2 ÅV til 23,2 ÅV grunnet feilrapportering av 5 ÅV og Tindlund barnehage er justert fra 22,2 ÅV til 20,5 ÅV ettersom tall i BASIL inkluderte åpen barnehage og vikar i grunnbemanning.

Analysen viser at det er "ledig kapasitet" på 3,8 årsverk.

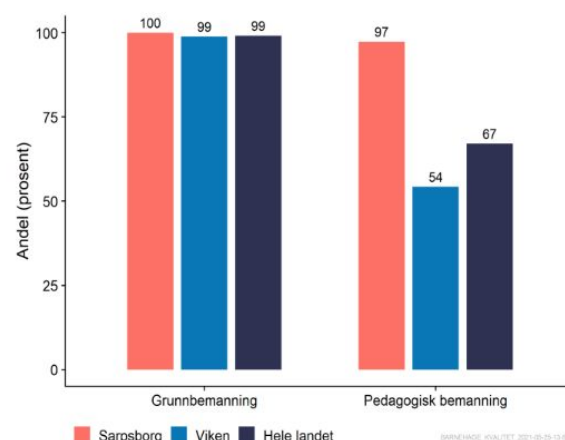
Figuren til høyre viser at Sarpsborg har oppfylt bemanningsnormen både for grunnbemanning og pedagogisk bemanning, på nivå over Viken og landet.

Figuren er hentet fra FHIs "oppvekstprofil" (2021).

Analysen er kun et teoretisk utgangspunkt. For å finne reelt potensiale må man blant annet ta hensyn til lokale forhold som areal ute/inne, arbeidstids- bestemmelser mv i den enkelte barnehage.

De ikke-kommunale barnehagene er ikke gjennomgått, og heller ikke beregningsgrunnlaget for tilskudd til disse.

Figur 1. Andel barn som går i barnehager som oppfyller kravet til grunnbemanning og pedagogisk bemanning, av alle barn som går i barnehager (2020).



Kommuneområde Organisasjon og kommuneområde Teknologi og endring



Organiseringen ovenfor viser virksomhetene under det enkelte kommuneområde i Sarpsborg. Denne oversikten er basert på organiseringen pr. 31.12.2021.

Unntaket er innenfor kommuneområdet Teknologi og endring der man ikke har virksomheter. Enhetene som er listet under dette området er avdelinger.

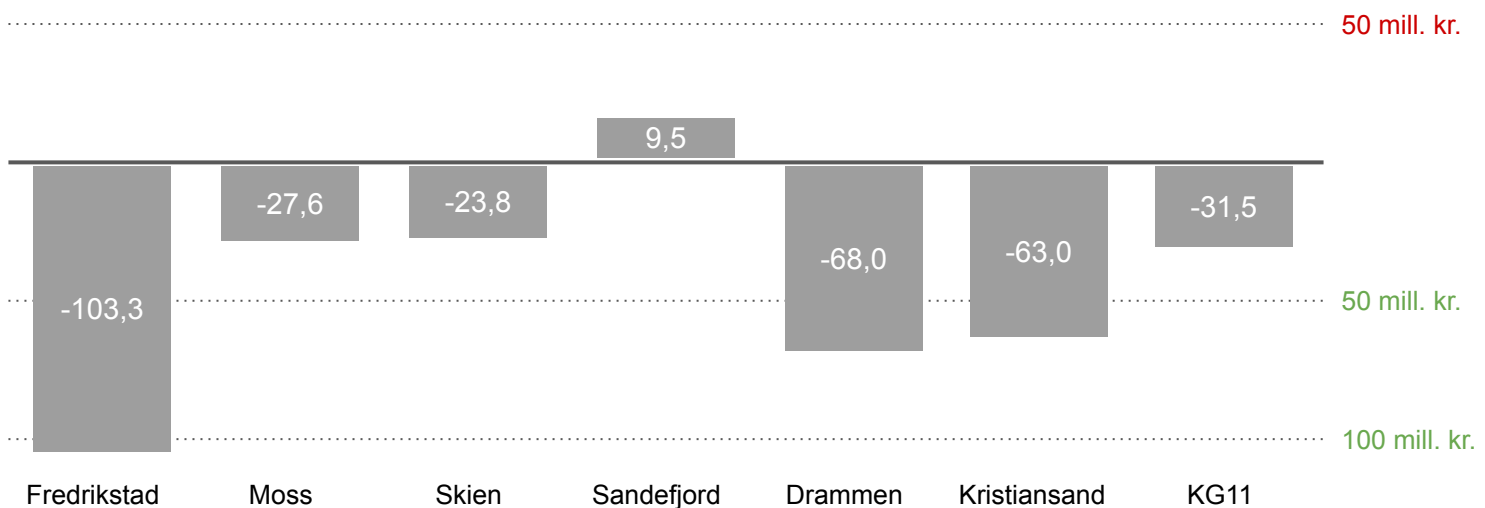
Det gjøres oppmerksom på at kommuneområdet Teknologi og endring er i ferd med å ferdigstille en omorganisering der avdelingene IKT brukerservice og IKT drift sammenslås til én ny avdeling som heter IKT, samt at man oppretter en ny avdeling som heter "Innovasjon og utvikling".

Sarpsborg bruker mindre på administrasjon enn de andre kommunene

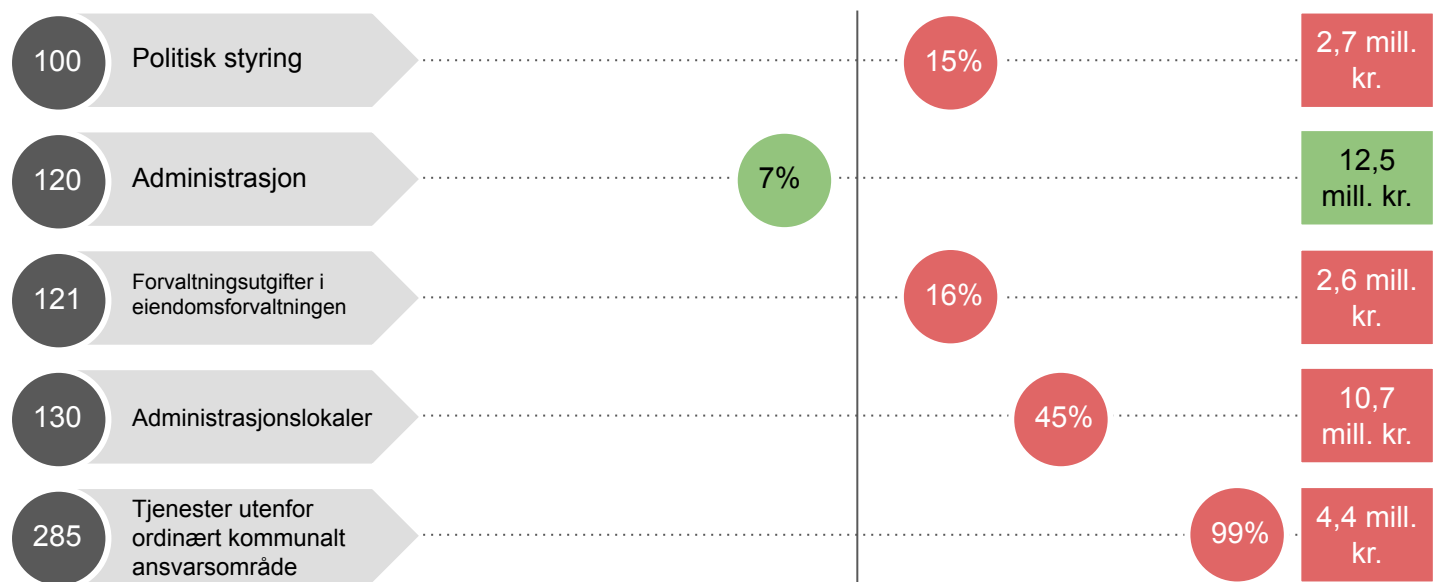
Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune har lave netto driftsutgifter pr innbygger innenfor administrasjon, styring og fellesutgifter sammenlignet med de andre kommunene, med unntak av Sandefjord.

Sammenlignet med Sandefjord kommune bruker Sarpsborg 9,5 mill. kr. mer til dette formålet. Kommunen har lavere netto driftsutgifter pr innbygger enn de andre kommunene og ville brukt 31,5 mill. kr. mer om den brukte like mye som snittet for KOSTRA-gruppe 11. Sammenlignet med Sandefjord er det særlig innenfor administrasjonslokaler (130) at Sarpsborg har høyere kostnader. Snittet for KOSTRA-gruppen bruker tilnærmet det samme pr innbygger som Sarpsborg til dette formålet. Det kan være ulik praksis for fordeling av for eksempel lønn og pensjon på tjenestefunksjoner som kan forklare noe av avviket og som derfor bør undersøkes nærmere.

Forskjell i ressursbruk innenfor tjenesteområdet administrasjon, styring og fellesutgifter



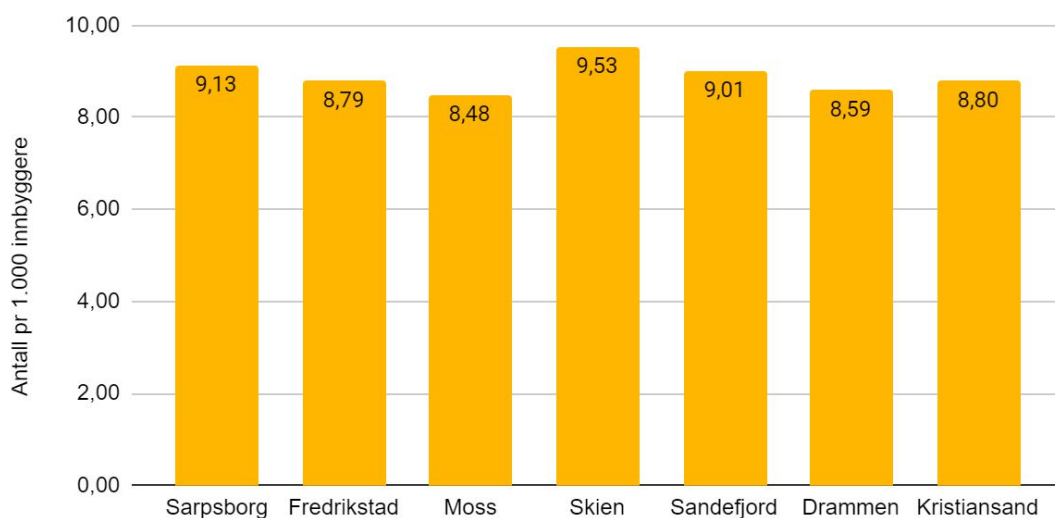
Forskjell i ressursbruk og prosentvis endring for utvalgte funksjoner sammenlignet med Sandefjord



Utvalgte nøkkeltall for organisasjon og teknologi og endring

Administrative årsverk

Grafen nedenfor viser at Sarpsborg kommune har flere administrative årsverk enn sammenligningskommunene, med unntak av Skien kommune. I 2021 hadde Sarpsborg 9,13 administrative årsverk pr 1.000 innbyggere, mens Moss kommune hadde 8,48. Tallene som benyttes er konserntall og er samlet for administrative årsverk, dvs ikke kun funksjon 120 (administrasjon) og gjelder for hele kommunen samlet sett. Det presenteres under organisasjon og teknologi og endring, ettersom de fleste administrative og fellesfunksjoner er tilknyttet disse kommuneområdene.



Kilde: Beregninger basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 11918 og befolkningstall fra SSB. Om indikatoren: Tallene baserer seg på konserntall for antallet årsverk knyttet til administrasjon, styring og fellesutgifter ekskl. lange fravær.

Andel ansatte i kommuneadministrasjonen

Sarpsborg kommune har en lavere andel av de avtalte årsverkene i kommuneadministrasjonen enn de fleste av kommunene. Moss hadde den laveste andelen i 2021 med 12,9 prosent, mens Sarpsborg lå på 13,1 prosent, noe som er nedgang på 0,9 prosentpoeng siden 2018. Gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11 var 13,7 prosent i 2021. De fleste kommunen har i likhet med Sarpsborg hatt en nedgang i perioden, men ikke like stor som Sarpsborg kommune.

Andel avtalte årsverk eksklusive lange fravær i kommuneadministrasjonen				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	14,0%	14,0%	13,5%	13,1%
Fredrikstad	13,3%	13,3%	13,1%	13,1%
Moss			13,5%	12,9%
Skien	14,6%	14,4%	13,7%	14,5%
Sandefjord	12,6%	12,7%	12,8%	14,3%
Drammen			14,8%	13,4%
Kristiansand			12,8%	13,3%
KG11			13,9%	13,7%

Kilde: Framsikt analyse. Tall hentet fra NAV Aa-registeret. Om indikatoren: Andel avtalte korrigerte årsverk for kommuneadministrasjonen (konsern). Tallene er korrigert for legemeldte fravær og svangerskapspermisjon.

Utvalgte nøkkeltall for organisasjon og teknologi og endring

Utvikling i sykefravær

Kommunens årsrapport for 2021 viser en negativ utvikling i sykefraværet samlet sett for hele kommunen fra 8,0 prosent i 2018 til 8,7 prosent i 2021. Et totalt sykefravær på 8,7 prosent i 2021 innebærer en økning på 0,2 prosentpoeng fra 2020. Tallene viser følgende:

- 0,7 prosent av totalt sykefravær er registrert som koronarelatert.
- 1,6 prosent er korttidsfravær.
- 7,1 prosent langtidsfravær.
- I tillegg er det ca. 276 personer som er langtidssykemeldte utover ett år og som ikke inngår i sykefraværstatistikken. 117 av disse er i delvis arbeid i kombinasjon med andre ytelser.
- Det totale fraværet utgjør 89.124 tapte dagsverk.

På landsbasis (alle sektorer) var det samme tendens i 2021. Andelen sykefravær økte i 2021 fra 6,7 prosent i første kvartal til 7,2 prosent i fjerde kvartal (SSB, tabell 12439). Samlet statistikk fra KS (basert på SSB) viser for 2021 at barnehage er det området med største sykefravær (11,3 prosent), etterfulgt av pleie og omsorg (10,1 prosent).

Forholdet mellom sentrale og desentrale fellestjenester

Kommuner har ulik praksis for føring på funksjon 120 (administrasjon) og fordeling av administrative årsverk på andre tjenestefunksjoner i KOSTRA. I en mer detaljert kartlegging og vurdering av omstillingsmuligheter er det derfor ikke tilstrekkelig å kun vurdere denne funksjonen når man skal se på effektivitet og sammenligne ressursinnsatsen på administrasjon og fellestjenester.

Tabellen under viser sentrale årsverk innenfor kommuneområdene, og som sannsynligvis ikke yter direkte brukerretnede tjenester. De sentrale årsverkene kan være både merkantile tjenester og ulike ressurser knyttet til kvalitetsarbeid, fagutvikling mv. Disse sentrale stillingene inngår ofte i direktørens staber, og årsverkene føres på tjenestefunksjonene. En grundigere årsverksanalyse av dette vil være til hjelp for å muligens avdekke potensialer i bedre samordning av felles- og merkantile tjenester i hele kommunen.

Område	Sentrale årsverk	Ansvar	Forklaring
Kommunedirektør	3,0	100	Kommunedirektør og stab
Samfunn*	5,0	200	Direktør samfunn
Helse og velferd	48,0	300, 311	Direktør, forvaltning og stab
Organisasjon	73,0	400-450	Hele
Oppvekst	22,9	500, 510	Direktør, kompetanse og kvalitet
Teknisk	1,0	600	Direktør
Teknologi og endring	47,0	700	Hele

Kilde: Sarpsborg kommunes årsrapport for 2021 (s. 34). Årsverk pr 31.12.2021.

*Fratrukket 5 årsverk knyttet til at kommunen er vertskommune for Bypakke Nedre Glomma.

Om teknologi og endring i kommunesektoren

Digitalisering av offentlig sektor

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kom i juni 2019 ut med en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025. Denne ble produsert og publisert i forkant av pandemien, men inneholder likevel en rekke aktuelle strategier og retninger for hvordan digitaliseringen av offentlig sektor skal foregå.

Det som Sarpsborg og alle andre kommuner merker er at skal man få til en økt digitalisering må vi være innovative og kunne endre oss. Digitalisering skal bidra til en mer effektiv kommune og til en enklere hverdag for innbyggere i kommunen.

Det er også avgjørende at de utfordringene man møter må løses på tvers av virksomheter og sektorer. Man må samarbeide på tvers for å skape gode sammenhengende tjenester som løser brukernes eller innbyggerens behov. I digitaliseringsstrategien fra 2019 omtales mange forhold, bl.a. hva som forventes knyttet til økt digital kompetanse i kommunal sektor og hvilke økonomiske og administrative konsekvenser strategien vil ha. Når det gjelder administrative og økonomiske konsekvenser forventer overordnede myndigheter at kommunen håndterer dette innenfor de ordnede budsjettprosessene.

IT i praksis for 2021 (Rambøll) konkluderer blant annet med at offentlig og kommunal sektor har vist stor innovasjons- og omstillingsevne det siste året og på mange måter klart å oppnå det mange har ment har vært vanskelig grunnet en tung og for byråkratisk organisering. Man mener derfor at digitaliseringsstrategien som ble satt i 2019 ikke er for krevende eller at målene er innen rekkevidde.

Digital kompetanse

Kartlegging (blant annet utført i forbindelse med IT i praksis) viser at ledere og arbeidstakere i både private og offentlige virksomheter mangler nødvendig kompetanse til å se og nyttiggjøre seg mulighetene teknologien gir. Offentlige virksomheter sliter med å ta det neste steget i utviklingen av mer avanserte digitale tjenester. I 2019 hadde 36% av kommunene utfordringer med å få ansatt IT-spesialister. I tillegg melder 43% mangel på kompetanse som et problem for utvikling av digitale løsninger.

Men økt digital kompetanse handler ikke bare om å rekruttere, men også om å utvikle kompetanse hos medarbeidere og ledere. Kommunene trenger økt og ny kompetanse for å levere tjenester og oppgaver på nye og bedre måter for brukerne, for eksempel i forbindelse med utviklingen av sammenhengende digitale tjenester.

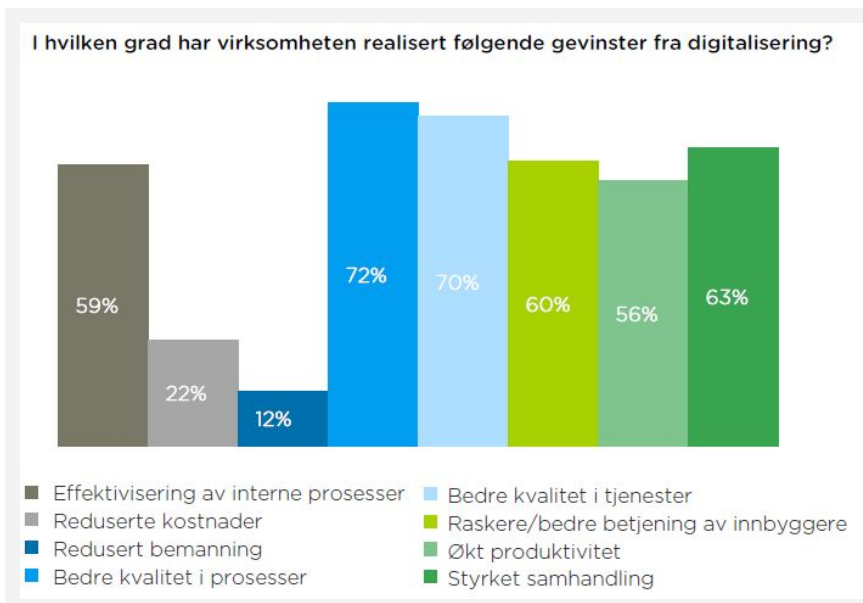
Sarpsborg kommune utarbeider i disse dager en ny digitaliseringsstrategi og det fremheves også der viktigheten av å styrke kommunens digitale kompetanse, både for ledere og kommunens ansatte. I kommunens strategi vil det også utvikles konkrete tiltak for kommende periode for utvikling, styring og organisering av digitaliseringen i kommunen.

Gevinster av digitalisering

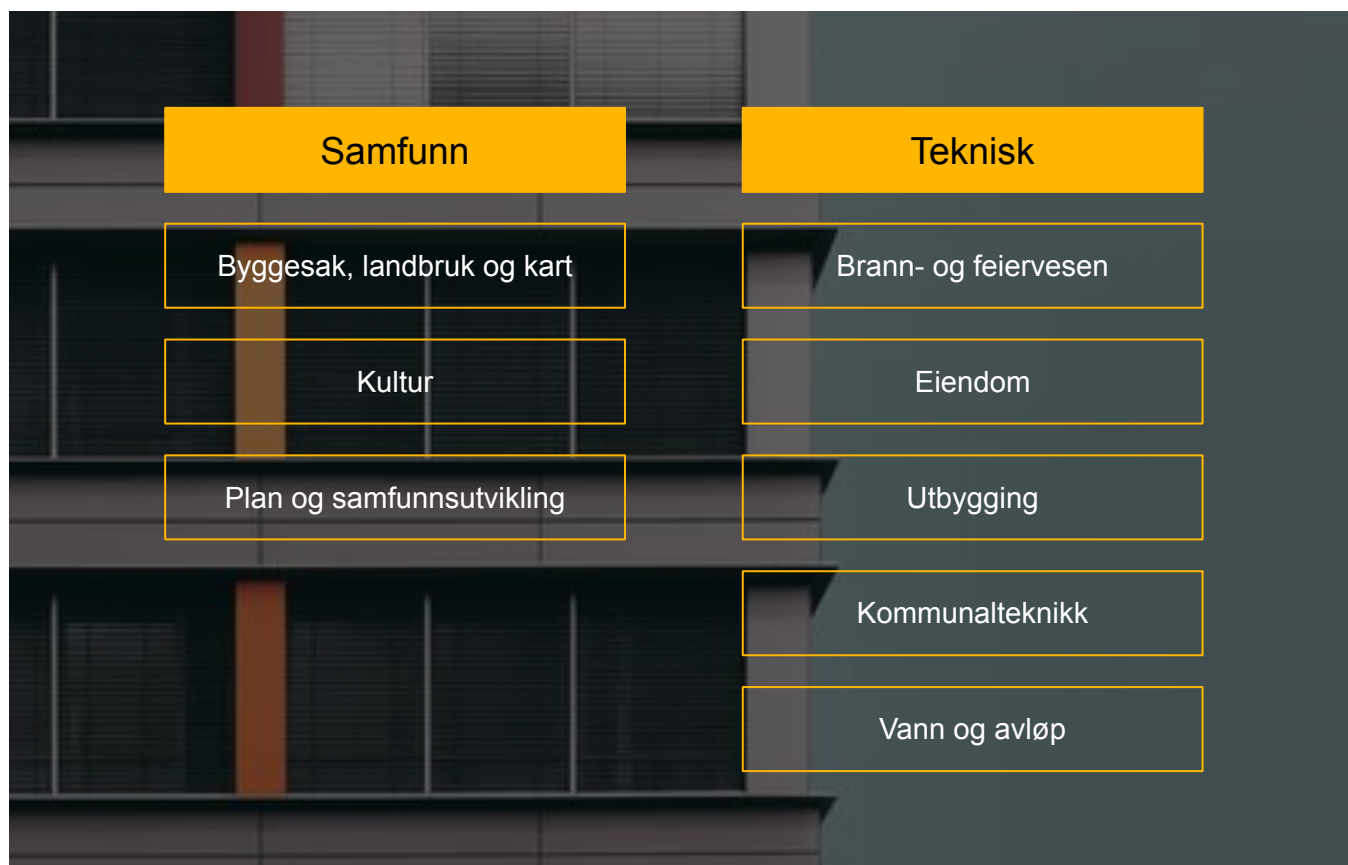
Figuren til høyre viser hva offentlig sektor selv mener de klarer å få ut av gevinster (i stor og svært stor grad). Hentet fra IT i praksis 2021. Ikke uventet er det få som melder om realiserte gevinster ved redusert bemanning, men at man derimot opplever store forbedringer innenfor tjenester og prosesser.

Bærekraftig digitalisering

FNs bærekraftsmål står sentralt i kommunens planlegging og strategi. IT i praksis 2021 viser imidlertid at offentlige virksomheter ikke er overbevist om at digitalisering og teknologi er støttespillere i dette arbeidet.



Kommuneområde Samfunn og kommuneområde Teknisk



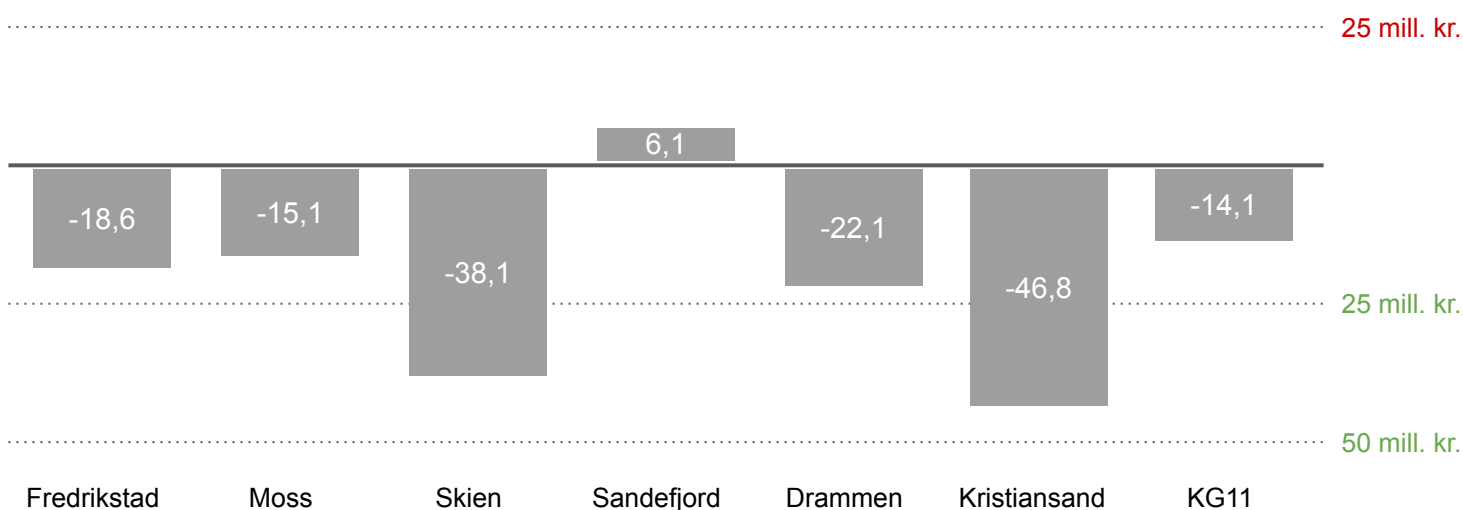
Organiseringen ovenfor viser virksomhetene under det enkelte kommuneområde i Sarpsborg. Denne oversikten er basert på organiseringen pr. 31.12.2021.

Sarpsborg bruker gjennomgående mindre på kultur og idrett enn de andre kommunene

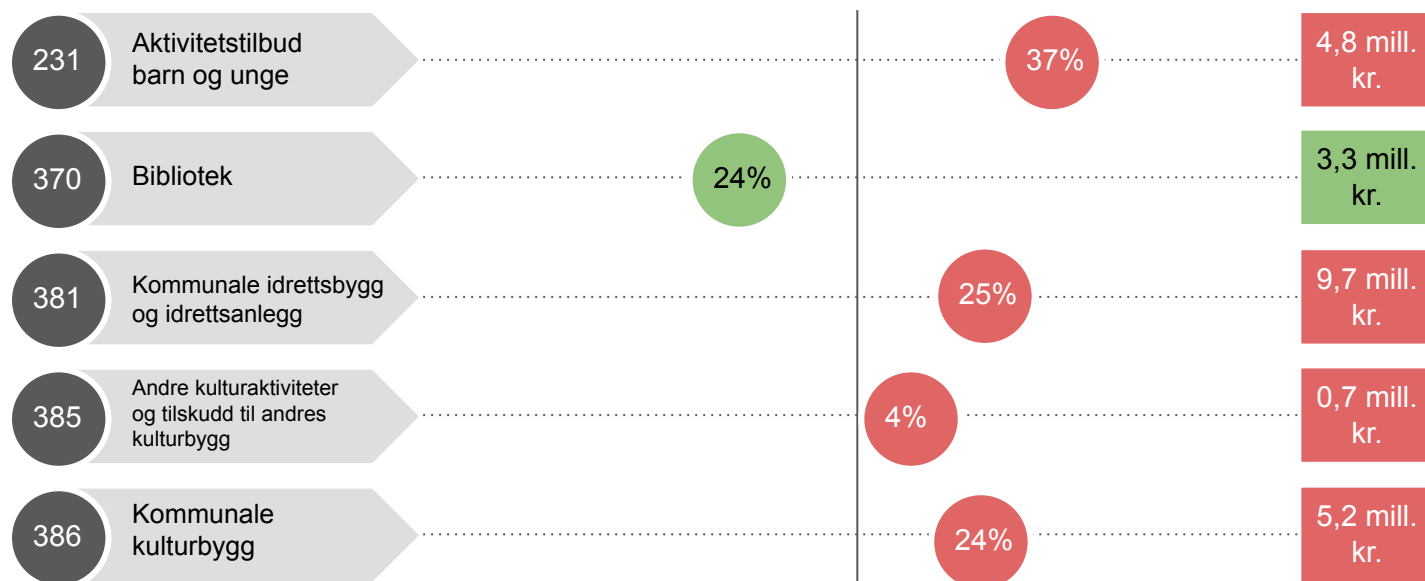
Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune har lave netto driftsutgifter pr innbygger innenfor kultur og idrett, sammenlignet med de andre kommunene.

Sammenlignet med Sandefjord kommune bruker Sarpsborg 6,1 mill. kr. mer til dette formålet. Gjennomgående bruker kommunen mindre enn de andre kommunene innenfor kultur og idrett. Eksempelvis ville kommunen brukt 46,8 mill. kr. mer om man brukte like mye pr innbygger som Kristiansand, og 14,1 mill. kr. mer om man lå på snittet til KOSTRA-gruppe 11. Både sammenlignet med Sandefjord og snittet for gruppen bruker Sarpsborg mer på aktivitetstilbud til barn og unge (231), samt kommunale bygg (381 og 386).

Forskjell i ressursbruk innenfor kultur og idrett



Forskjell i ressursbruk og prosentvis endring for utvalgte funksjoner sammenlignet med Sandefjord

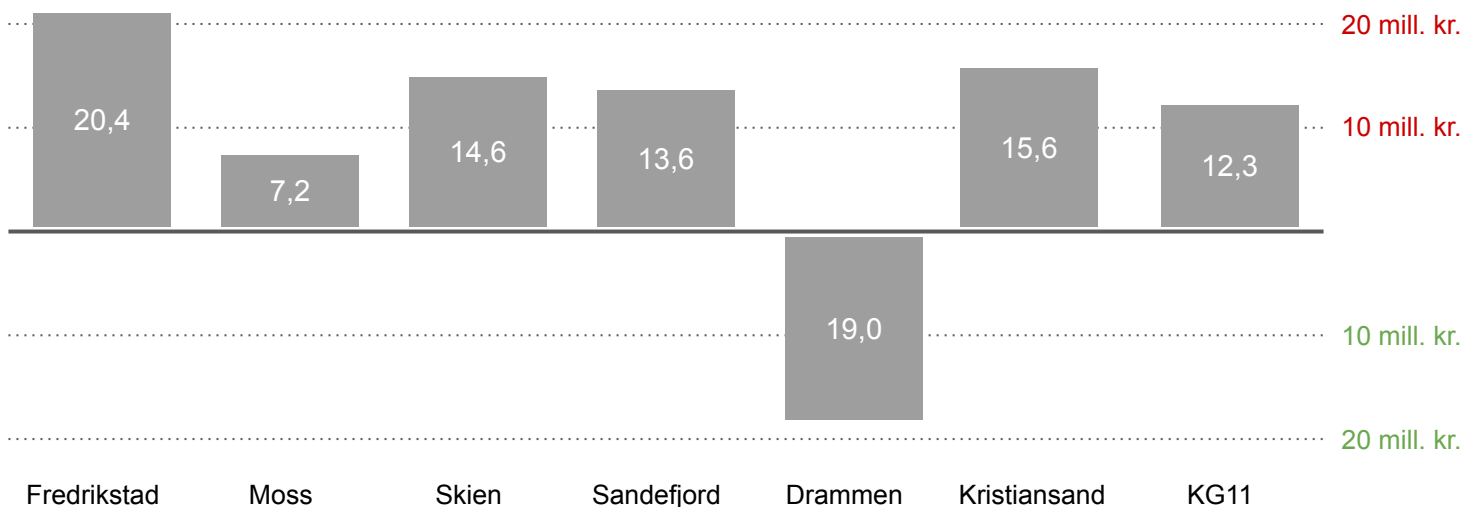


Sarpsborg bruker mer enn de andre på plan, kulturminner, natur og nærmiljø

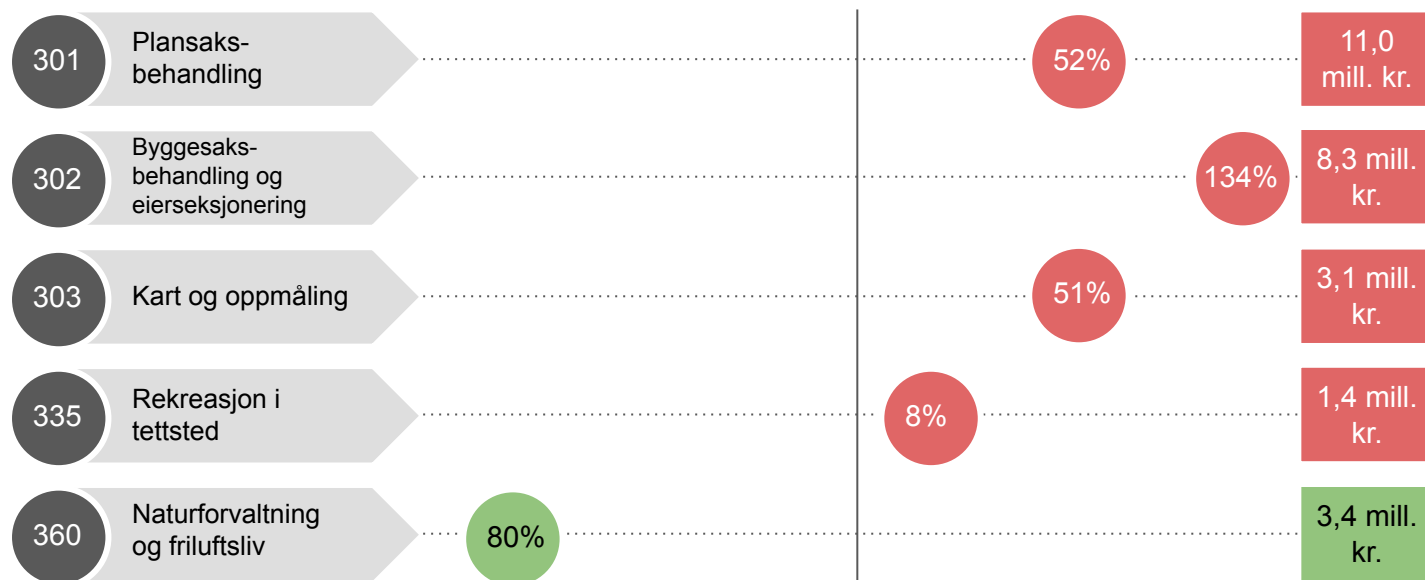
Det vises til leserveiledning på side 29. Sarpsborg kommune bruker gjennomgående mer innenfor dette området sammenlignet med alle kommunene, med unntak av Drammen.

Sammenlignet med Fredrikstad kommune bruker kommunen 20,4 mill. kr. mer til dette formålet. Tilsvarende tall sammenlignet med snittet for KOSTRA-gruppe 11 er 12,3 mill. kr. Det er særlig innenfor saksbehandlingsområdene at kommunen bruker mer enn de andre. Dvs funksjon 301 (plansaksbehandling), 302 (byggesaksbehandling og eierseksjonering) og 303 (kart og oppmåling). Både sammenlignet med Fredrikstad og KOSTRA-gruppen er forskjellene størst innenfor 301 og 302.

Forskjell i ressursbruk innenfor plan, kulturminner, natur og nærmiljø



Forskjell i ressursbruk og prosentvis endring sammenlignet med Fredrikstad



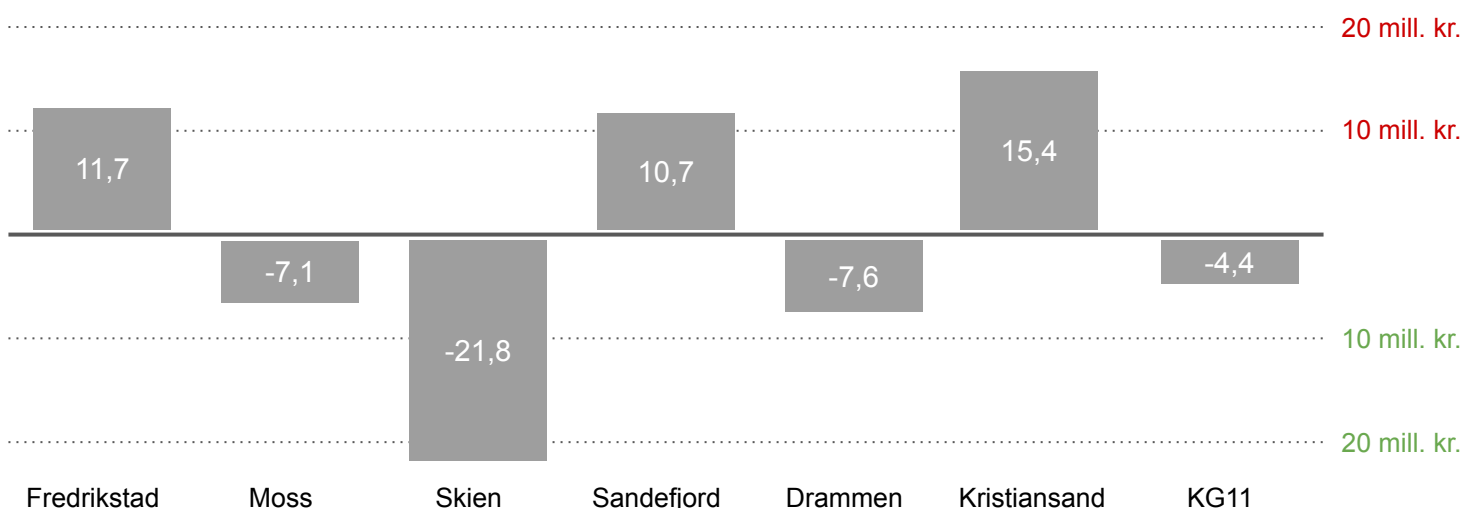
Forskjell innenfor andre områder*

*Inkluderer brann og ulykkesvern, kommunale boliger, samferdsel, kirke og næringsforvaltning og konsesjonskraft

Det vises til leserveiledning på side 29. Andre områder består av fem ulike områder. Vedlegg 1 gir en oversikt over funksjoner som inngår i ulike områder og vedlegg 2 viser en fullstendig oversikt og forskjeller i ressursbruk knyttet til det enkelte område.

Forskjellene varierer stort innenfor de ulike funksjonene som inngår i "andre områder". Tilsvarende er det store variasjoner i den totale ressursbruken mellom kommunene. Eksempelvis bruker Sarpsborg 21,8 mill. kr. mindre enn Skien kommune, men bruker 15,4 mill. kr. mer enn Kristiansand kommune på områdene samlet sett. Gjennomgående er dette områder som kommunen bruker mindre netto driftsutgifter på enn de større tjenesteområdene. Likevel avviker Sarpsborg delvis stort fra de andre kommunene.

Forskjell i ressursbruk innenfor andre områder



Brann og ulykkesvern er det området blant "andre områder" med høyest netto driftsutgifter pr innbygger. Likevel er det relativt små forskjeller i kostnader mellom Sarpsborg og de andre kommunene. Sammenlignet med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 bruker Sarpsborg 3,6 mill. kr. mindre på brann og ulykkesvern. Sammenlignet med Sandefjord kommune bruker Sarpsborg 10,5 mill. kr. mer til dette formålet.

Kommunale boliger er det området der Sarpsborg kommune skiller seg mest ut. Kommunen bruker betydelig mer til dette formålet enn de andre. Sammenlignet med Fredrikstad kommune bruker kommunen 66,9 mill. kr. til dette formålet, mens tilsvarende tall sammenlignet med snittet for KOSTRA-gruppe 11 er 37,7 mill. kr. De høye netto driftsutgiftene knytter seg særlig til funksjon 265 (kommunalt disponerte boliger), men kommunen bruker også betydelig mer på funksjon 283 (bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig).

Samferdsel er det området der Sarpsborg bruker betydelig mindre enn de andre kommunene. Eksempelvis bruker kommunen 48,2 mill. kr. mindre enn Skien kommune og 25,6 mill. kr. mindre enn snittet for KOSTRA-gruppe 11.

Innenfor **næringsforvaltning og konsesjonskraft** og **kirke** er tallene lavere. Gjennomgående bruker kommunen mindre til disse formålene enn de andre kommunene. Selv om det er noen avvik bruker kommunen relativt lite på kommunal næringsvirksomhet og tilrettelegging og bistand for næringslivet.

Utvalgte nøkkeltall for samfunn og teknisk

Det er manglende tall for eiendomsforvaltning i perioden før 2020 i SSB. Derfor er det kun hentet ut tall for tidsperiode 2020-2021. Innsatsen i 2020 og 2021 vil være påvirket av koronamidler som ble tildelt kommunen for å opprettholde aktivitet i næringslivet. Sarpsborg mottok 15 mill. Kr. i 2020.

Areal på formålsbygg og utgifter til vedlikehold

Sarpsborg kommune har i 2021 et areal på formålsbygg pr på 4,03 kvadratmeter. Sammenlignet med de andre kommune er dette relativt lavt. Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 var i 2021 på 4,25 kvadratmeter, mens kommunen med lavest var Moss med 3,89 kvadratmeter.

Sarpsborgs utgifter til vedlikehold pr kvadratmeter gikk ned fra kr. 192 i 2020 til kr. 168 i 2021. Kun Fredrikstad har høyere vedlikeholdskostnad pr kvadratmeter, mens snittet for KOSTRA-gruppe 11 lå på kr. 150.

	Areal på formålsbygg pr innbygger (m2)		Utgifter til vedlikehold pr kvadratmeter (kr)	
	2020	2021	2020	2021
Sarpsborg	4,11	4,03	192	168
Fredrikstad	4,79	4,73	81	187
Moss	3,88	3,89	208	154
Skien	4,27	4,72	136	128
Sandefjord	4,12	4,04	200	100
Drammen	3,76	4,35	192	167
Kristiansand	4,31	4,60	71	124
KG11	4,74	4,25	140	150

Kilde: KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 12051.

Utgifter til driftsaktiviteter

Sarpsborg sine utgifter til driftsaktiviteter pr kvadratmeter økte fra kr. 611 i 2020 til kr. 699 i 2021. Dette er litt høyere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 som lå på kr. 669 og betydelig høyere enn Fredrikstad som lå på kr. 517 i 2021. Den kommunen som bruker mest er Skien med kr. 771.

	Utgifter til driftsaktiviteter pr kvadratmeter (kr)		Herav utgifter til renhold (kr)		Herav energikostnader pr kvadratmeter (kr)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Sarpsborg	611	699	199	186	98	186
Fredrikstad	528	517	232	232	98	161
Moss	522	637	138	154	94	141
Skien	795	771	180	159	126	146
Sandefjord	594	712	143	145	86	198
Drammen	592	614	174	166	100	130
Kristiansand	598	618	152	143	71	114
KG11	541	669	149	168	92	154

Kilde: KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 12051.

Utvalgte nøkkeltall for samfunn og teknisk

Selvkost innenfor plan- og byggesaksbehandling

Sarpsborg kommune har lavere selvkostgrad innenfor plan- og byggesaksbehandling enn de andre kommunene. Kommunen ligger gjennomgående betydelig under gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 og de fleste av sammenligningskommunene. Fra 2020 til 2021 har selvkostgraden økt med 10 prosentpoeng innenfor bygge- og delesaksbehandling, mens den har gått ned for de øvrige områdene.

Oversikten viser at Sarpsborg kommune i større grad enn de andre kommunene subsidierer sine innbyggere. Det er forøvrig viktig å se på hvordan kommunen rapporterer selvkost for å kvalitetssikre tallene.

	Plansaksbehandling		Bygge- og delesaksbehandling		Kart og oppmåling		Seksjonering	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Sarpsborg	32%	16%	59%	69%	82%	50%	53%	37%*
Fredrikstad		47%		100%		87%		54%
Moss	73%	27%	100%	100%	42%	73%	73%	61%
Skien	100%	70%	98%	100%	53%	71%	100%	100%
Sandefjord	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%	100%
Drammen	44%	35%	90%	100%	66%	70%	64%	47%
Kristiansand	100%	94%	100%	100%	100%	100%	100%	74%
KG11	56%	55%	90%	95%	79%	80%	74%	79%

Kilde: KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 13013.

*Korreksjon av selvkost seksjonering i 2021 etter opplysning fra kommunen. KOSTRA-tall fra SSB er 57%.

Behandlingstid

Sarpsborg kommunes gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med frist på 12 uker var i 2021 42 dager. Dvs at den gjennomsnittlige behandlingstiden var på seks uker. Selv om det kan være store variasjoner i behandlingstid er dette godt innenfor fristen. For saker med tre ukers frist var gjennomsnittlig behandlingstid 26 dager eller ca. 3,7 uker. Det vil si at kommunen bryter fristen for flere saker og taper inntekter fordi de ikke kan fakturere kunden. Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 var 19 dager og dermed i snitt innenfor frist.

	Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12 ukers frist (84 dager)		Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 3 ukers frist (21 dager)	
	2020	2021	2020	2021
Sarpsborg	58	42	18	26
Fredrikstad	70	56	25	50
Moss	56	56	22	18
Skien	36	34	15	18
Sandefjord	35	31	10	9
Drammen	55	57	26	38
Kristiansand	23	45	5	7
KG11	48	48	19	19

Kilde: KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 13434.

Utvalgte nøkkeltall for samfunn og teknisk

Kommunalt disponerte boliger

Sarpsborg kommune har hatt en liten nedgang i antallet kommunale boliger pr 1.000 innbyggere i perioden 2018-2021. Kommunen har en lavere tetthet av kommunale boliger enn de andre kommunene, med unntak av Fredrikstad. Med 24 boliger pr 1.000 innbyggere er Sandefjord den kommunen med høyest tetthet av kommunale boliger, mens gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 i 2021 var på 20.

Kommunalt disponerte boliger pr 1.000 innbyggere				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	19	19	19	18
Fredrikstad	18	18	18	17
Moss	23	22	22	21
Skien	23	22	22	21
Sandefjord	24	25	25	24
Drammen	20	20	19	20
Kristiansand	21	20	19	19
KG11	20	20	21	20

Kilde: Framsikt analyse. KOSTRA-tall hentet fra SSB-tabell 12008.

Kostnader for de kommunalt disponerte boligene

Sarpsborg kommune har de høyeste netto driftsutgiftene pr utleide kommunale bolig av sammenligningskommunene. Kommunen utgifter til dette formålet er betydelig høyere enn de andre kommunene og kr. 30.636 høyere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11.

Netto driftsutgifter pr bolig har i Sarpsborg gått noe ned i perioden 2018-2021, men har hele tiden ligget høyere enn de andre kommunene. Tallene for Sarpsborg viser at kommunen subsidierer leietakere av kommunale boliger, mens en kommune som Sandefjord i stor grad legger driftsutgiftene på leien uten å ta betalt utover dette.

Netto driftsutgift til funksjon 265 kommunale boliger pr utleid bolig				
	2018	2019	2020	2021
Sarpsborg	35 052	42 036	32 480	32 847
Fredrikstad	- 4 375	- 8 310	- 24 522	- 23 683
Moss	- 1 444	4 676	18 109	17 619
Skien	- 2 410	- 297	- 5 255	- 5 785
Sandefjord	- 1 325	916	440	3 735
Drammen	- 7 110	- 10 275	2 739	15 522
Kristiansand	- 4 500	- 5 019	- 20 349	- 11 194
KG11	- 347	8	978	2 211

Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB. Justert for inflasjon med deflator. Om indikatoren: (Netto driftsutgifter funksjon 265) / (antall kommunale boliger utleid pr 31.12).

Utvalgte nøkkeltall for samfunn og teknisk

Selvkost vann, avløp og renovasjon

Sarpsborg kommune hadde i 2021 et negativt finansielt resultat samlet for selvkostområdene vann, avløp og renovasjon. Tabellen nedenfor viser kun tall for 2021. Tallene er også tilgjengelig for 2020 og viser store variasjoner fra år til år. Eksempelvis hadde Sarpsborg kommune et positivt finansielt resultat knyttet til alle tre områdene i 2020.

For 2021 var det særlig gebyrinntektene innenfor avløp som lå lavere enn gebyrgrunnlaget. Sandefjord er en annen kommune som gjennomgående har lavere inntekter enn grunnlag, særlig innenfor avløp. Kristiansand kommune har et høyt positivt resultat, noe de eksempelvis innenfor vann også hadde i 2020.

Selvkost innen VAR-områdene i 2021

		Sarpsborg	Fredrikstad	Moss	Skien	Sandefjord	Drammen	Kristiansand
Vann	Gebyrgrunnlag	84 728	114 875	56 961	74 424	88 279	140 133	113 463
	Gebyrinntekter	81 328	108 306	53 861	72 789	81 438	148 961	123 855
	Finansielt resultat	- 3 400	- 6 569	- 3 100	- 1 635	- 6 841	8 828	10 392
Avløp	Gebyrgrunnlag	102 980	160 613	82 161	104 794	109 999	222 368	198 917
	Gebyrinntekter	90 474	161 473	89 094	101 531	93 138	223 709	206 822
	Finansielt resultat	- 12 506	860	6 933	- 3 263	- 16 861	1 341	7 905
Avfall	Gebyrgrunnlag	64 772	66 502	56 338	66 837	70 467	122 285	144 004
	Gebyrinntekter	71 404	70 214	48 916	67 030	69 951	123 063	143 411
	Finansielt resultat	6 632	3 712	- 7 422	193	- 516	778	- 593

Kilde: KOSTRA-tall fra SSB. SSB-tabell 13056.

Kapittel 5

Befolkningsutvikling og demografikostnader



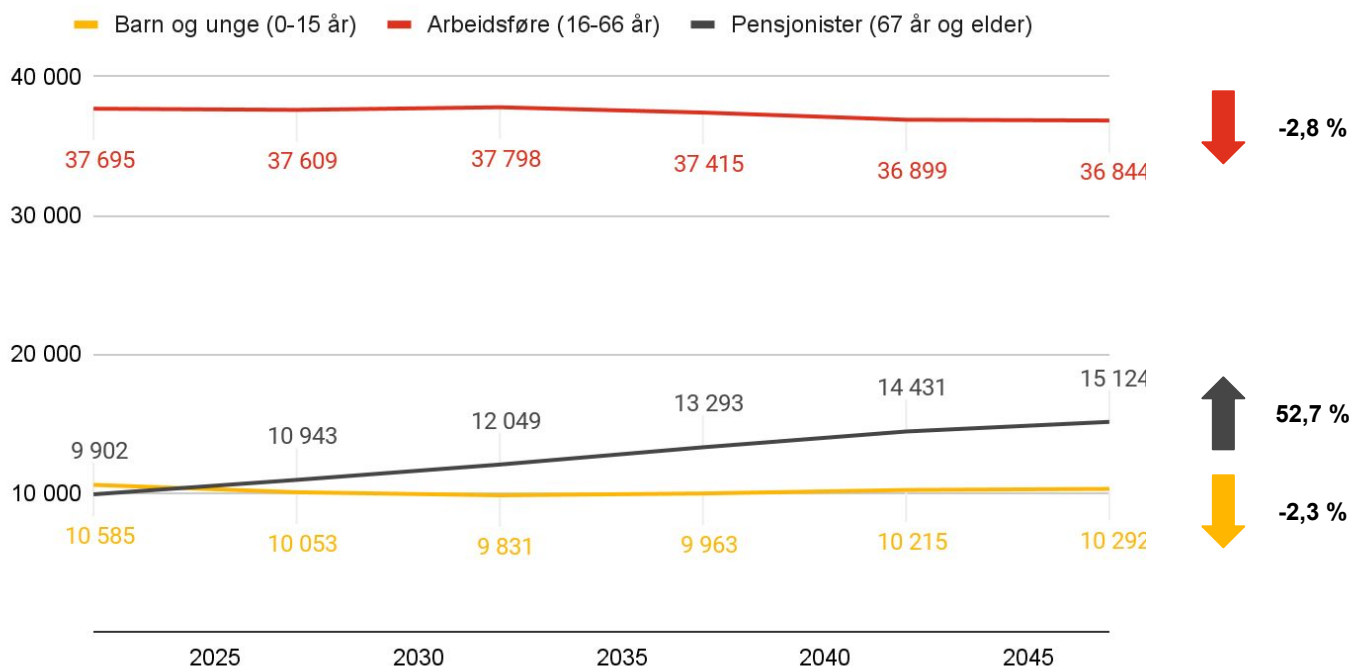
Befolkningen i Sarpsborg vil vokse, men kun den eldste aldersgruppen er i vekst

For å illustrere de overordnede trekkene i den demografiske utviklingen til kommunen kan befolkningen deles inn i tre aldersgrupper:

- Barn og unge (0-15 år)
- Arbeidsføre (16-66 år)
- Pensjonister (67 år og eldre)

Figuren nedenfor viser den forventede utviklingen i disse alderskategoriene i Sarpsborg kommune frem til 2047. Fremskrivningen er basert på SSBs hovedalternativ for befolkningsutvikling (MMMM).

Prognose for befolkningsutvikling i Sarpsborg kommune, 2022-2047



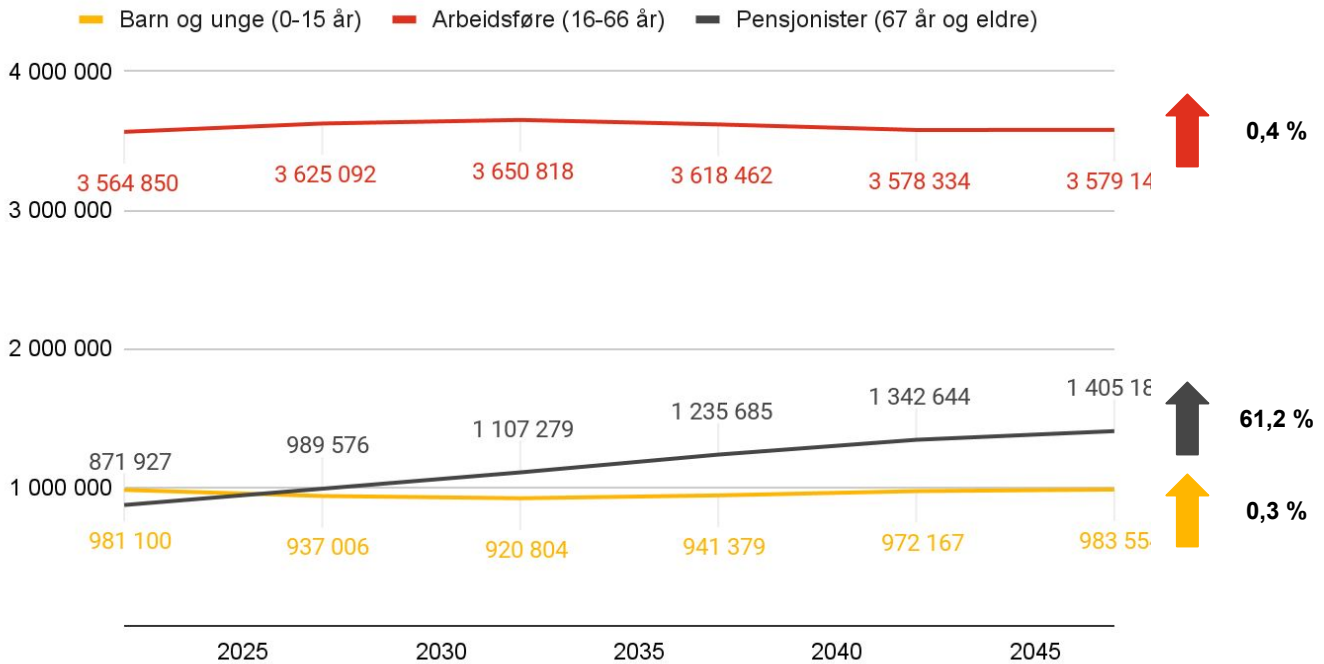
Kilde: Framsikt analyse. Basert på SSBs tall for befolkningsfremskrivninger i kommunene. Kommunen selv benytter KOMPAS som verktøy. KOMPAS kan dele kommunen inn i kretser som avviker fra SSB sine grunnkretser og prognosen kan også tilpasses trender som gir noen avvik sammenlignet med prognosealternativet MMMM. Det er anbefalt at man i det videre arbeidet i prosjektet benytter de mest detaljerte tallene for befolkningsfremskrivning basert på kommunens egne data og kretser.

Sarpsborg er i perioden frem til 2047 forventet å vokse med i overkant av 4.000 innbyggere. Det er en vekst på i overkant av syv prosent. Hele denne veksten vil komme blant de eldste aldersgruppene, dvs 67 år og eldre. Samtidig som antallet i denne aldersgruppen er forventet å vokse med over 50 prosent, er det forventet at gruppene "barn og unge" og "arbeidsføre" vil falle i antall. Dette innebærer et stort skifte, ettersom stadig færre vil bidra til finansiere sektoren via skatteseddelen og at det vil bli færre til å kunne bidra gjennom produksjon av varer og tjenester, mens stadig flere vil være mottakere av disse. Dette er en særlig utfordringer for kommunen der man vil få flere brukere av tjenestene og stadig økende forventninger til kvalitet, samtidig som man vil oppleve en krevende økonomisk situasjon og mangel på arbeidskraft.

Andelen eldre øker kraftig både i Sarpsborg og i landet forøvrig

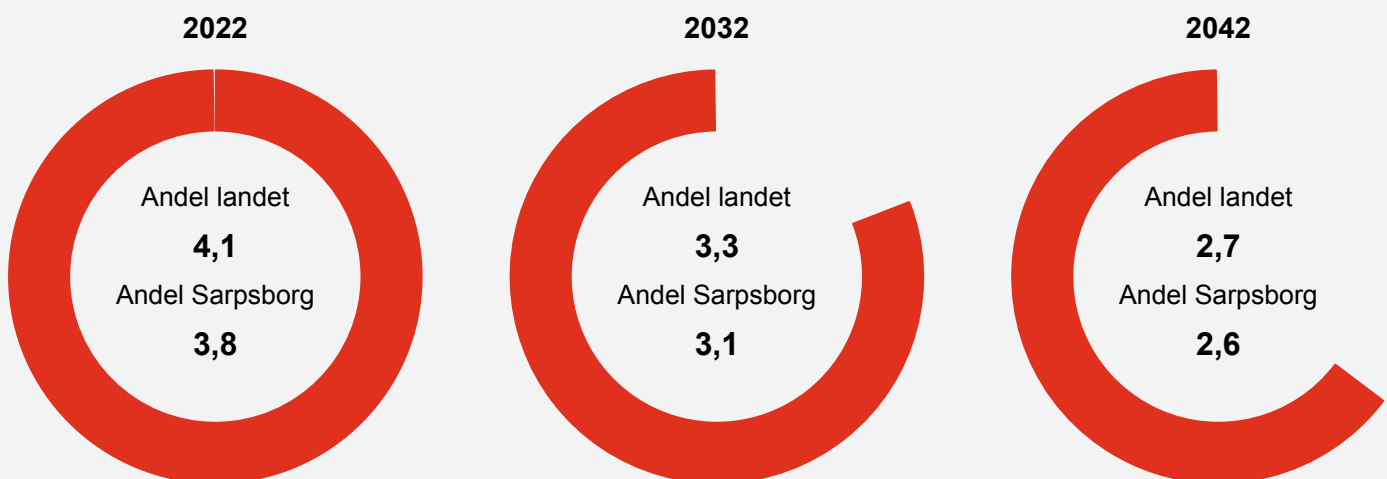
Landet forøvrig vil også oppleve et massivt demografisk skifte. Det er likevel sånn at samtlige aldersgrupper er forventet å vokse/holde seg stabile i perioden for landet som helhet. Men også her vil veksten i befolkningen skje gjennom aldring og aldersgruppen 67 år og eldre vil vokse betydelig.

Prognose for befolkningsutvikling i Norge, 2022-2047



Kilde: SSB. Tabell 12881: Framskrevet folkemengde.

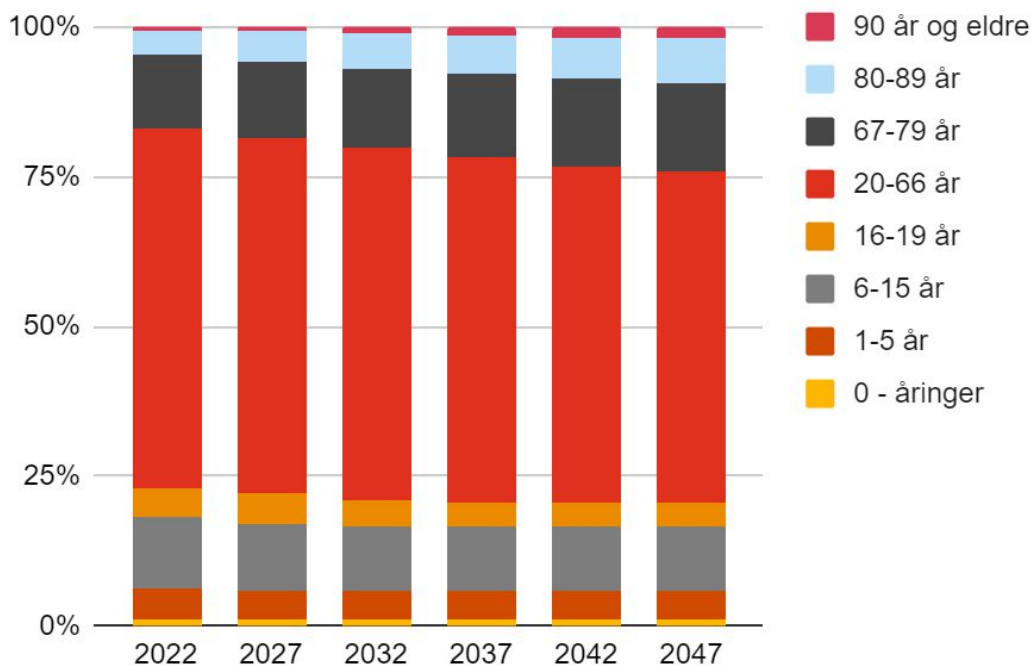
Dette demografiske skiftet vil gi store utslag i forsørgerandelen til Sarpsborg og andre kommuner. Forsørgerandelen regnes her som forholdet mellom antall innbygger i aldersgruppen "arbeidsføre" og "pensjonister". Dvs hvor mange innbyggere kommunen har i arbeidsfør alder pr eldre/pensjonist. Gruppen "barn og unge" er ikke tatt med ettersom de vil bli en del av arbeidsstokken i fremtiden, mens det samtidig vil være arbeidsføre som blir pensjonister. Som figurene nedenfor viser vil forsørgerandelen falle kraftig frem mot 2042, og Sarpsborg ligger noe lavere enn landet.



Det demografiske skiftet vil føre med seg store utfordringer for kommunen

Figurene nedenfor viser andelen de ulike aldersgruppene utgjør av den totale befolkningen. Her brukes det flere aldersgrupper for å synliggjøre skiftet i retningen av en aldrende befolkning. Figurene viser også utviklingen i grupper som gjennomsnittlig gjør beslag på en større andel av kommunens ressurser i form av behov for tjenester. Dette knytter seg særlig til de eldste aldersgruppene og befolkningen i alderen 1-5 år (barnehage) og 6-15 år (grunnskole).

Befolkningsprognose fordelt på flere aldersgrupper, 2022-2047



Kilde: Framsikt analyse. Befolkningstall fra SSB basert på hovedalternativet (MMMM).

Det er kun fire aldersgrupper som vokser i perioden:

- 3,0 % vekst i aldersgruppen 1-5 år
- 26,8 % vekst i aldersgruppen 67-79 år
- 113,9 % vekst i aldersgruppen 80-89 år
- 162,5 % vekst i aldersgruppen 90 år og eldre

Antallet i aldersgruppen 90 år og eldre vil øke fra 482 i 2022 til 1.265 i 2047. Veksten i denne aldersgruppen er særlig økende utover 2030-tallet, mens den de neste årene vil være marginal. Derimot vil veksten i aldersgruppen 80-89 år være stor i hele perioden. Denne gruppen er forventet å vokse fra 2.200 i 2022 til 4.705 i 2047. Det er forventet at kommunen vil få i overkant av 800 flere eldre i gruppen allerede i 2027.

Til sammenligning vil landet oppleve en vekst i samtlige grupper unntatt de mellom 6 og 19 år. Veksten for landet vil også i størst grad skje blant de eldre, og man har her større utslag enn i Sarpsborg. Eksempelvis vil aldersgruppen 80-89 år vokse med 120,4 prosent og gruppen 90 år og eldre vil vokse med hele 194,5 prosent.

Dette bildet viser at kommunen må klare å omstille sine ressurser å være forberedt på et skifte i innbyggernes tjenestebehov, samtidig som skatteinntektene fra yrkesføre faller.

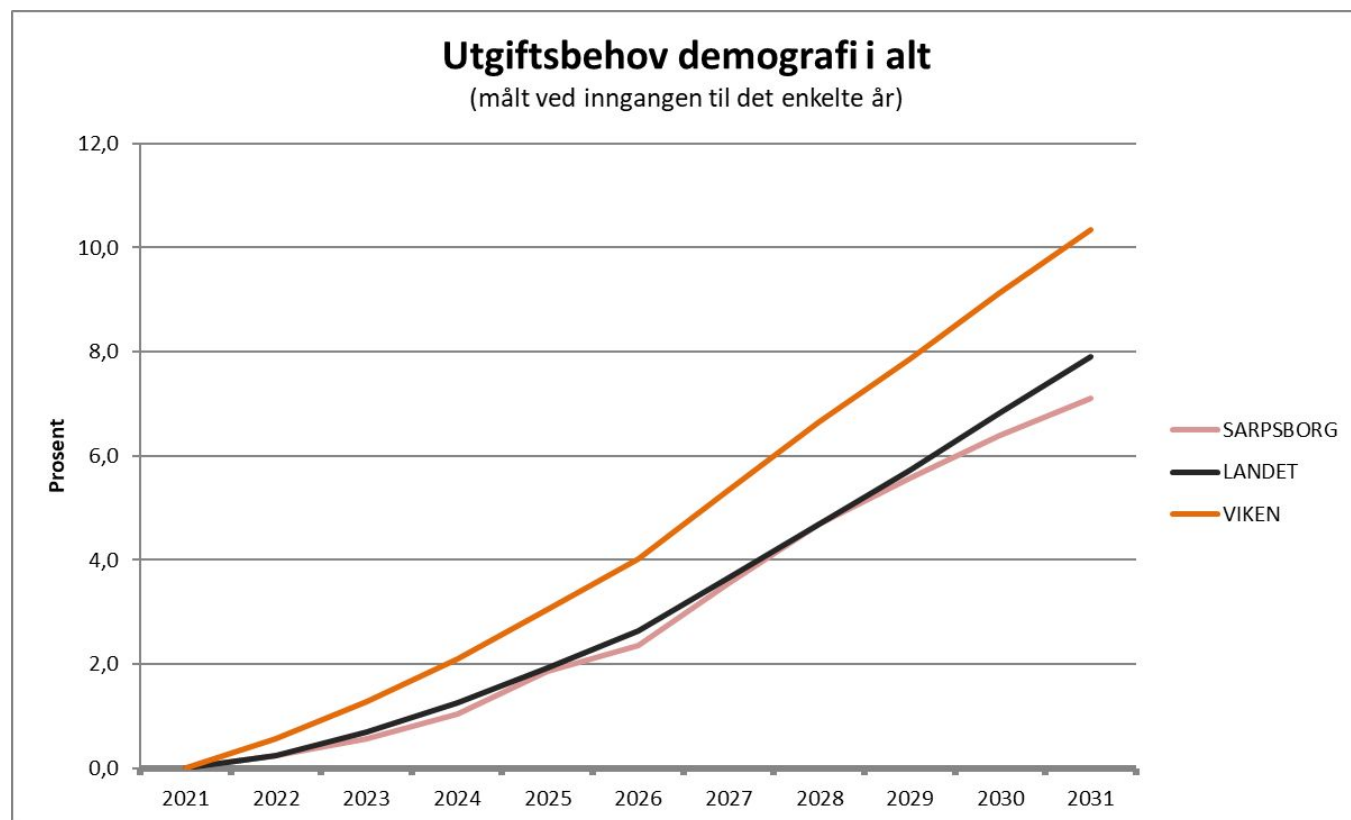
Kommunen må tilpasse ressursbruken til fremtidens tjenestebehov

KS har utarbeidet en demografimodell som bruker samme metodikk som ligger til grunn for anslaget til teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Hver kommune får et beregnet anslag for hva befolkningsfremskrivningene vil kunne komme til å bety for kommunenes brutto utgiftsbehov til sentrale velferdstjenester som grunnskole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester. I beregningene benyttes landsgjennomsnittets utgifter pr innbygger angitt i 2021-kroner.

Modellen viser hvordan kommunens brutto utgiftsbehov innenfor sentrale velferdstjenester påvirkes av befolkningsendringer, gitt landsgjennomsnittets utgifter pr innbygger. Endringer i brutto utgiftsbehov som fremkommer i modellen vil dermed måtte finansieres av både frie inntekter, øremerkede tilskudd og brukerbetalingen osv. Metoden baserer seg på gitte kriterier i inntektssystemet pr 2021 samt gjennomsnittskostnader.

Grafen nedenfor viser den samlede utviklingen for kommunen sammenlignet med landet og Viken.

Fremskrevet utgiftsbehov som følge av forventet demografisk utvikling, 2021-2031



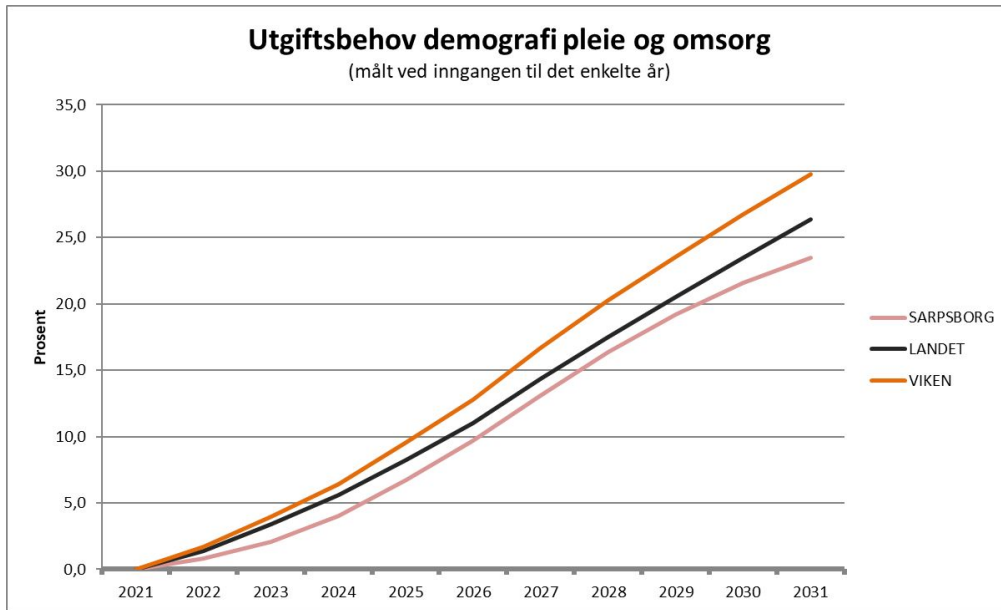
Kilde: KS' demografimodell basert på SSB sitt middelsalternativ for befolkningsutvikling..

Grafen viser at utgiftsbehovet til Sarpsborg kommune er forventet å øke med ca. 7,1 prosent frem til 2031. Dette er en betydelig økning, men lavere enn den gjennomsnittlige økningen i Viken og landet. Dette innebærer at andre kommuner vil bli kompensert gjennom inntektssystemet som følge av økte forventede kostnader. Den neste siden viser hvordan utgiftsbehovet er forventet å utvikle seg for de store tjenesteområdene i kommunen.

Behovet for pleie og omsorgstjenester vil øke, mens behovet for grunnskole faller

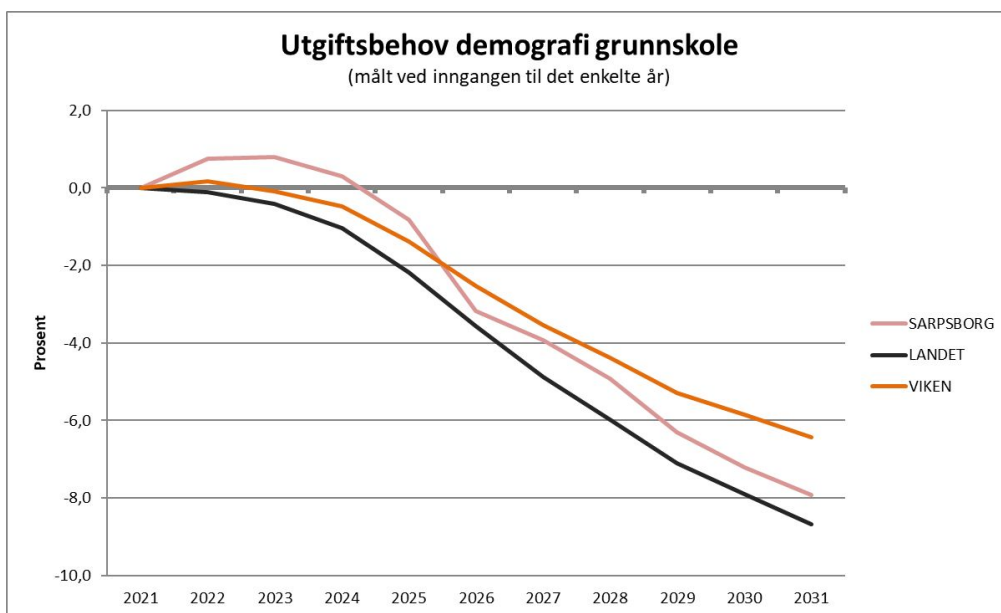
Det er særlig tjenester til eldre og til unge (barnehage og grunnskole) som blir berørt av den demografiske utviklingen. Nedenfor vises forventet endring i utgiftsbehovet knyttet til de to største tjenesteområdene i kommunen. Grafene viser at kommunen forventes å ha en økning på ca. 23,5 prosent i utgiftsbehovet til pleie og omsorg, mens utgiftsbehovet til grunnskole vil falle med ca. 7,9 prosent i samme periode.

Fremskrevet utgiftsbehov for pleie og omsorg, 2021-2031



Kilde: KS' demografimodell.

Fremskrevet utgiftsbehov for grunnskole, 2021-2031



Kilde: KS' demografimodell.

Kommunen må på kort tid klare å omstille sin ressurser til å dekke fremtidens behov

Det økte behovet for tjenester hos de eldste aldersgruppene, utover veksten i frie inntekter, er forventet finansiert gjennom redusert behov for de øvrige aldersgruppene, som vist ved behovet til grunnskole på forrige side. Endringen i utgiftsbehov og påfølgende finansiering av disse tjenestene må derfor i stor grad komme gjennom omfordeling internt i kommunen.

Som beskrevet tidligere, er inntektssystemet ment å sette kommunene i stand til å tilby likeverdige velferdstjenester. For å beregne kommunens utgiftsbehov er det lagt til grunn flere objektive kriterier. Disse kriteriene kan endre seg over tid, men gjelder for alle kommunene i Norge. Når man fremskriver beregninger vil det da være med forutsetning om at inntektssystemet er uforandret. Jo lengre periode man forsøker å beregne konsekvenser for, jo større er usikkerheten for at kriteriene endrer seg.

Tabellen nedenfor viser en mer korrekt beregning fram til 2031. Denne er helt i tråd med inntektssystemet og gjeldende kriterier. Kolonnene viser de viktigste tjenesteområdene som omfattes av utgiftsutjevningen.

Anslått endring i kommunens utgiftsbehov (i kr. 1.000) pr tjenesteområde og totalt, 2022-2031

Endring pr år	Pleie og omsorg	Grunnskole	Barnehage	Sosial	Kommune-helse	Barnevern	Sum pr år
2022	11 611	7 756	-12 698	1 333	1 641	-454	9 189
2023	19 329	447	-9 722	1 550	1 316	-680	12 240
2024	29 007	-5 071	-7 920	672	2 034	-915	17 806
2025	39 614	-11 634	1 650	325	2 143	-936	31 162
2026	43 636	-24 462	-2 279	999	2 030	-1 619	18 305
2027	50 309	-7 905	494	493	2 155	-508	45 037
2028	48 770	-10 143	2 201	761	1 943	-468	43 065
2029	41 710	-14 468	3 907	653	1 891	-771	32 921
2030	35 494	-9 397	3 480	295	1 984	-571	31 286
2031	28 575	-7 309	4 120	369	1 716	-454	27 018
Sum	348 055	-82 186	-16 765	7 451	18 852	-7 377	268 030

Kilde: KS' demografimodell.

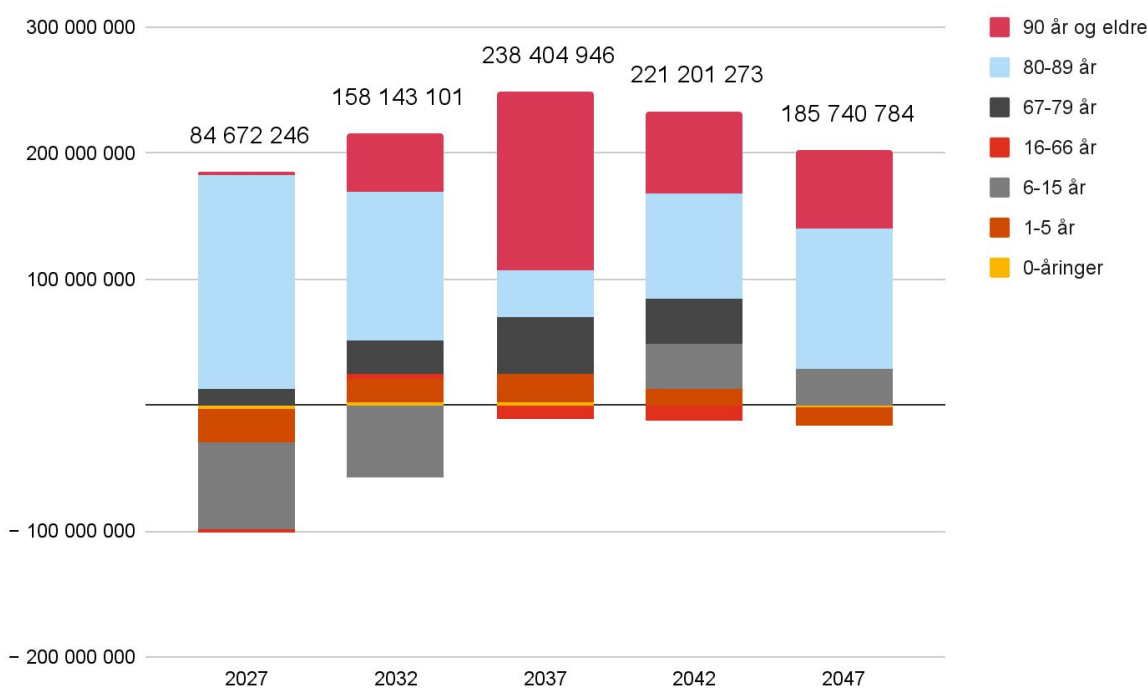
Oversikten viser at kommunen frem mot 2031 vil ha et fallende behov for tjenester til yngre og innenfor barnevern, mens det vil være et økende behov for ressurser til pleie og omsorg, med en særlig økning om 2-3 år. Det forventes også at utgiftsbehovet til sosiale tjenester og kommunehelse vil øke.

Behovet for pleie og omsorgstjenester vil øke, mens behovet for grunnskole faller

Som vist på forrige side er kommunen forventet å ha en økning i utgiftsbehovet på ca. 268 mill. kr. frem mot 2031. Den største delen av denne økningen er behovet for tjenester innenfor pleie og omsorg som øker med hele 348 mill. kr. Lavere behov for tjenester til yngre trekker det totale behovet noe ned, bla. som følge av en nedgang på 82,2 mill. kr. i behovet for tjenester innenfor grunnskole.

Figuren nedenfor viser en fremskriving av endringene i utgiftsbehov frem mot 2047, basert på demografiske endring ihht SSBs hovedalternativ (MMMM).

Fremskrevet endring i demografikostnader for Sarpsborg kommune, 2022-2047



Kilde: Framsikt. Basert på befolkningsfremskrivninger fra SSB.

Søylen over null viser økning i kostnadsbehov, mens det som ligger under representerer en nedgang. Det er særlig økningen i befolkningsgruppen 80-89 år som fører til en økning på ca. 84,7 mill. kr. totalt frem mot 2027. I de neste periodene er det økningen i begge de eldste aldersgruppene som medfører store økninger i utgiftsbehovet. Økningen i størst i periodene mellom 2032 og 2042.

Kommunen mottar rammetilskuddet som frie midler. Utviklingen i Sarpsborg er ikke mer markant enn for landet forøvrig og man kan derfor anta at kommunen ikke vil få friske midler til å løse demografiutfordringene. Det er tydelig at kommunen må omfordele ressurser fra de yngre aldersgruppene til de eldre, samtidig som dagens tjenester må drives med kostnadseffektivt.

Med så store utfordringer nasjonalt med aldring av befolkningen, vil det nok være behov for å endre inntektssystemet. Det er derimot ingen grunn til å tro at de økte demografikostnadene vil bli kompensert for fullt ut, jf perspektivmeldingen.

Kapittel 6

Forslag til fokusområder



Innledning

Dette kapittelet oppsummerer funn fra analysene, innspill fra de innledende samtalene vi har hatt med nøkkelpersoner i kommunen og foreslår utkast til fokusområder for det videre arbeidet i fase 2. Det er viktig å understreke at det kan være områder som ikke er belyst her, men som man gjennom prosjektets neste fase bør se nærmere på. Dette kan være ting som kommer frem gjennom detaljerte kartlegginger og analyser eller som blir foreslått i møter med kommunen. I utgangspunktet er hele kommunens tjenesteproduksjon og organisasjon inkludert og vil bli gjennomgått i dette arbeidet.

Prosjektets mandat er å identifisere innsparingsmuligheter som bidrar til den skisserte omstillingen i den kommende budsjett- og handlingsplanperioden. Fokusområdene må derfor understøtte denne intensjonen. Likevel er det viktig at det legges til rette for å lykkes med omstillingene og at kommuneorganisasjonen på sikt kan drifte mer effektivt. Fokusområdene består derfor av områder som gjennom tiltak kan lede til direkte omstillingsmuligheter og områder som vil være med på å legge til rette for omstillingsmuligheter. Man kan tenke på disse som forutsetninger for å lykkes med effektiviseringer i fremtiden.

Innledningsvis oppsummerer kapittelet noen sektorovergripende utfordringer som kommunen og ledergruppen samlet sett bør inkludere i det videre arbeidet. Deretter er kapittelet inndelt etter de samme områdene som i kapittel 4. Det gir følgende delkapitler der noen av tjenesteområdene behandles samlet inntil videre:

- Helse og velferd
- Oppvekst
- Organisasjon og Teknologi og endring
- Samfunn og Teknisk

For hvert enkelt område er det gitt en kort beskrivelse av;

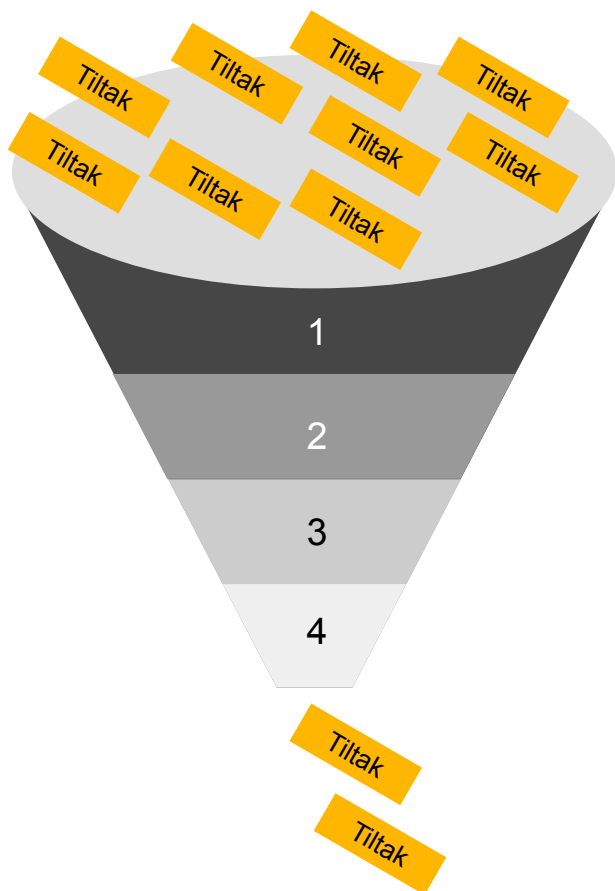
1. Utvalgte utviklingstrekk som påvirker kommuneområdet
2. Hovedtrekk som fremkommer av analysene
3. Oppsummerte innspill og forslag fra de innledende samtalene med nøkkelpersoner i kommunen
4. Informasjon og tidligere utredninger i kommunen med relevans for området
5. Overordnet og innledende forslag til fokusområder basert på analyser og de innledende samtalene

Dette er et grunnlag for å drøfte hvilke fokusområder det bør sees nærmere på i det videre arbeidet i prosjektet. Samtidig kan være andre temaer som blir pekt på etterhvert som prosjektet gjør mer detaljerte kartlegginger og involverer større deler av kommuneorganisasjon. Det bør være en fleksibilitet som tillater at relevante temaer blir inkludert i prosjektet. Dette vil også være i tråd med prosjektets mandat, der man skal identifisere inntil 300 mill. kr. som kommunen kan spare i kommende budsjett- og handlingsplanperiode. I slike prosjekter er det viktig å vurdere alle muligheter og finne de løsningene som er mest effektive, dvs de som lar kommunen nå sine mål med lavest negativ konsekvens for de ansatte og mottakerne av kommunens tjenester.

Fra samtalene har det blitt belyst at det kan være både kostnads- og kvalitetsmessige gevinster å hente på en bedre og mer effektiv samordning av interne og sektorovergripende forhold. Det er også påpekt at kommunen har høyt tjenestetilbud på noen områder, og det kan være grunnlag for å vurdere å redusere tildeling/standarder eller kutte i tjenester. Noen av disse forholdene inngår under de sektorovergripende forholdene på side 73-75 og vil måtte jobbes videre med i fase 2.

Kort om utvelgelse av tiltak - fase 2

Grunnlaget for konkretisering av tiltak gjennom fase 2 bygger på en god og omforent forståelse av dagens situasjon. Det er viktig å starte bredt, og deretter gjennom de ulike stegene, velge ut områder og temaer som man deretter utvikler og modner til gode tiltak. Vi har nedenfor valgt en skisse som kan illustrere dette. Prosessen må ta høyde for at det kan dukke opp både små og store tiltak underveis, men at man likevel holder fast på at tiltakene og innretningen sørger for en balansert og klar retning mot økt økonomisk bærekraft.



Figuren til venstre er en forenklet illustrasjon av en slik prosess med her 4 steg. .

Vi er nå i steg 1, der man utarbeider kunnskapsgrunnlag bredt og gjør nødvendig foranalyser som bekrefter eller avkrefter forhold som man bør ha oppmerksomhet rundt. I utgangspunktet er alt opp til vurdering, og det er ikke formålstjenlig å gå for detaljert til verks. Det vil man gjøre i tett samarbeid med kommunen i de stegene som kommer.

I steg 2 gjør man en dypdekartlegging. Da er man inne i det kommunen har omtalt som fase 2 i dette prosjektet. Da gjennomføres mer spesifikk sektor-/tjenestekartlegging og alt av relevant grunnlag brukes til gjennomføring av arbeidsmøter. I disse arbeidsmøtene er det bred involvering av kommunen for å sikre at tiltakene får forankring og konkretisering.

I steg 3 identifiseres virkninger og man gjør tallfestinger rundt de tiltakene som fortsatt er med. Her vil man utelukke tiltak med manglende effekt eller uønsket virkning.

Avslutningsvis (steg 4) vil man prioritere og anbefale tiltakene. Da vil de bli sett opp mot hverandre og vurdert blant annet med tanke på gjensidig avhengighet, i hvilken grad de har andre effekter en rent økonomiske (organisatorisk, samfunnsmessig, tjenestemessig).

Når man gjennomgår forslag til områder nedenfor, så er det viktig å være klar over at innhold, omfang og navngivning kan justeres og endres underveis i fase 2.

Sektorovergripende forhold - 1/3

#1 Ressurskrevende tjenester og refusjonsgrunnlag

Beskrivelse

Det er behov for å bedre samordningen rundt ressurskrevende tjenester generelt og refusjonsgrunnlag. Kommunen bør se på inntekter og utgifter til ressurskrevende tjenester og hvordan man forvalter refusjon. Herunder bruk av lovgivning på tvers av oppvekst og helse og velferd.

Områder i kommunen

Helse og velferd, Oppvekst og Organisasjon (v/ økonomiavdelingen).

Utfordring

Dette omfatter store kostnader og inntekter på tvers av store tjenesteområder i kommunen, slik at det å gjennomgå prosessen og aktivitetene knyttet til dette er viktig både for å sikre god tjeneste og korrekt refusjonsgrunnlaget.

Påvirkning på Bærekraft 2030

Økt refusjon og reduserte kostnader.

#2 Familier og barn med sammensatt bistandsbehov (inkl sekundærflyktninger)

Beskrivelse

Samarbeidet og samhandlingen rundt familier og barn med sammensatt behov for kommunale tjenester bør gjennomgås.

Områder i kommunen

Helse og velferd, Oppvekst og kommunens ledergruppe.

Utfordring

Samhandling på tvers bør gjennomgås for å sikre at den er mest mulig optimal og om det er organisatoriske forbedringsmuligheter.

Påvirkning på Bærekraft 2030

Mer effektiv ressursbruk og redusert fare for feil eller at ineffektive tiltak settes i verk. Om utfordringene oppdages tidlig nok og riktige tiltak settes inn vil det redusere behovet for å iverksette dyre kompensierende tiltak.

#3 Helhetlig forebyggende arbeid

Beskrivelse

Kommunen må prioritere helhetlig forebyggende innsats på tvers av kommuneområder og virksomheter. De ulike kommuneområdene må i felleskap snu prioriteringene slik at kommunen jobber mer forebyggende fremfor reparasjon.

Områder i kommunen

Kommunens ledergruppe og hele kommuneorganisasjon.

Utfordring

Sarpsborg har store levekårsutfordringer og mange lever i utenforskap

Påvirkning på Bærekraft 2030

Å jobbe forebyggende og investere i barn og unges helse er avgjørende for en bærekraftig velferdsutvikling. Satsning på forebyggende tjenester kan på kort sikt gi økte kostnader for kommunen, men kan på lengre sikt ha store positive samfunnsøkonomiske gevinster.

Sektorovergripende forhold - 2/3

#4 Budsjettprosessen og fordeling av rammer

Beskrivelse

Kommunens budsjettprosess bør gjennomgås mhp å vurdere i hvilken grad modellen hensyntar tjenestebehov og utvikling i demografikostnader. Dagens modell er basert på historisk ramme, noe som over tid kan avvike fra reelle behov.

Områder i kommunen

Kommunens ledergruppe og hele kommuneorganisasjon.

Utfordring

Risiko for at kommunens begrensede ressurser ikke utnyttes på den mest effektive måten og at tjenestebehov ikke blir dekket som følge av feil prioriteringer.

Påvirkning på Bærekraft 2030

En mer effektiv fordeling av ressursene og mulighet for å identifisere områder som kan kuttes. Dette arbeidet bør kombineres med mer fokus på felles strategi og samhandling i ledergruppen, spesielt som en del av Bærekraft 2030.

#5 Kultur og kompetanse for å gjennomføre endring og omstilling

Beskrivelse

Det er behov for å løfte kultur og kompetanse for endring i kommuneorganisasjonen. Dette er viktig for å lykkes med større omstillinger. Herunder er det behov for endringsberedskap og verktøy i store deler av organisasjonen.

Områder i kommunen

Hele kommuneorganisasjonen.

Utfordring

En manglende kompetanse og kultur for endring og omstilling kan lede til redusert endringsevne/-vilje og utfordringer ved implementering av nødvendig tiltak knyttet til utvikling og innovasjon.

Påvirkning på Bærekraft 2030

Reduserer faren for at man oppnår redusert effekt av endring og forsinkelser, motstand og økte kostnader.

#6 Tydeliggjøring og avklaring av ansvar og myndighet

Beskrivelse

Det uttrykkes et behov for å tydeliggjøre myndighet og samle ansvar. Dette gjelder særlig felles fag- og støtteoppgaver. Eksempler på oppgaver er portefølje- og prosjektstyring, IKT, digitalisering og innovasjon, samt økonomi og HR.

Områder i kommunen

Teknologi og endring, Organisasjon, kommunens ledergruppe og hele kommuneorganisasjonen.

Utfordring

Organisering og fordeling av ansvar knyttet til prosjekter og digitalisering. Det oppleves en delvis manglende avklaringer knyttet til hvordan roller og ansvar henger sammen og blir informert og kommunisert rundt.

Påvirkning på Bærekraft 2030

Forbedre evnen til å gjennomføre satsinger og utvikling av prosjekter og digitalisering. Øker forutsetning for å lykkes med endringer og ta ut ønskede gevinster. Dette kan sees i sammenheng med at kommunen bør vurdere å implementere en mer konsernbasert struktur.

Sektorovergripende forhold - 3/3

#7 Disponering og utnyttelse av kommunens felles organisatoriske ressurser

Beskrivelse

Knytter seg til #6, der man bør se på myndighet og ansvar og vurdere samling av felles ressurser. Samtidig er det etterlyst mer felles koordinering og tydelig prioritering av kommunens tilgjengelige ressurser og kapasitet.

Områder i kommunen

Kommunens ledergruppe, mellomledere og hele kommuneorganisasjonen

Utfordring

Man har høye ambisjoner som må avstemmes med ressurstilgangen. Prosjekter og satsinger igangsettes i dag uten at man har en klar oversikt og prioriterer ressurser på tvers av hele kommuneorganisasjonen.

Påvirkning på Bærekraft 2030

Reduserer faren for at tiltak/prosjekter ikke blir gjennomført som planlagt og at man ikke oppnår ønsket effekt, samt at man unngår å skape unødvendige forventninger til kommunens politiske og administrative ledelse.

#8 Tydeliggjøring av felles prioritering - sentral styring

Beskrivelse

For å lykkes med innsatsområder og prioriteringer må kommunens ledelse være tydelig og styrke informasjonen helt ut til de tjenesteproduserende enhetene.

Områder i kommunen

Kommunens ledergruppe og hele kommuneorganisasjonen

Utfordring

Manglende avklaringer og mangelfull informasjon medfører at vedtak/prioriteringer ikke effektueres eller misforstås.

Påvirkning på Bærekraft 2030

Mangelen på tydelighet fører til utydelig retning, uhensiktsmessig bruk av ressurser og ineffektivitet.

#9 Vurdere handlingsrommet og muligheter for interkommunale samarbeid

Beskrivelse

Kommunen har begrenset bruk av interkommunale samarbeid. Alternative løsninger for utøvelsen av kommunens tjenester kan føre til reduksjoner i kostnader.

Områder i kommunen

Hele kommuneorganisasjonen

Utfordring

Det kan være et handlingsrom ved å gå inn i eksisterende IKSer eller opprette nye samarbeid, eksempelvis innenfor VA og brann.

Påvirkning på Bærekraft 2030

Økt bruk av samarbeid kan bidra til å kutte kostnader og øke kvaliteten i tjenestene. Dette må vurderes i det enkelte tilfelle.

Helse og velferd - 1/5

Nedenfor fremkommer utvalgte utviklingstrekk, hovedfunn fra analysen, innspill fra de innledende samtalene, samt hvilke fokusområder rettet hovedsakelig mot helse og velferd som har kommet frem. Utviklingstrekk er i hovedsak generiske forhold som vi ser i lignende prosjekter innenfor offentlig helsetjenester. Disse er tatt opp med utgangspunkt i det vi samtidig ser er hovedutfordringer gjennom den økonomiske analysen og innspill fra samtalene.

Utvalgte utviklingstrekk

- **Demografiske endringer - befolkningen blir stadig eldre**

Sarpsborg er en kommune i vekst, men denne veksten kommer i fremtiden til å være drevet av økt antall eldre. Frem mot 2047 vil antallet som er 67 år og eldre vokse med 52,7 prosent. Veksten er størst blant de eldste. Eksempelvis vil antallet som er 90 år og eldre øke med 162,5 prosent.

- **Økning i antall Innbyggere med betydelig (og sammensatt) behov for kommunale tjenester**

Sarpsborgs innbyggere synes å ha flere sosioøkonomiske utfordringer enn landsgjennomsnittet. Dette medfører et større behov for kommunale tjenester. Sarpsborg kommune er dessuten mottaker av mange sekundærflyttinger. Dette har kommunen erfart medfører et stort behov for kommunale helse- og velferdstjenester.

- **Endret innretning og krav på tjenesteutførelsen og fare for “overbehandling”**

Det flere viktige trekk innenfor utførelsen av tjenester innenfor pleie og omsorg. Herunder et økt fokus på hjemmetjenester og hverdagsrehabilitering, som en erstatning for institusjonsbasert innretning på tjenestebehovet. Det er også en økt bruk av velferdsteknologi som kan gi både kvalitative og kostnadmessige forbedringer i tjenestene. Flere kommuner og statlige foretak er også opptatt av at man i enkelte tilfeller driver med “overbehandling/”overtreatment” av enkelte pasienter/grupper.

- **Rekrutteringsutfordringer**

I likhet med kommune-Norge for øvrig har dette område rekrutteringsutfordringene allerede og disse er forventet å øke i tiden fremover, spesielt innenfor helsetjenestene. Det vil være viktig å avklare hvilke løsningsdimensjoner som kan bidra til å avhjelpe disse utfordringene. Det går ikke bare på rekrutteringen, men like mye på hvordan knapp kompetanse benyttes og samarbeider med andre ressurser.

- **Samarbeid mellom privat helsenæring og kommunen**

I enkelte tilfeller kan kapasitet og kompetanse løses ved å ha et konstruktivt og fremoverlent samarbeid med privat helsenæring.

- **Økning i antall unge med rus og psykiatriutfordringer**

Trenden viser, ofte i skyggen av den oppmerksomheten økningen av antall eldre får, en betydelig utfordring for å håndtere en økning i unge innbyggere med rus- og psykiatriutfordringer.

- **Samhandlingsreformen**

Reformen har hatt som intensjon om å skape en sammenhengende helse- og omsorgstjeneste med likeverdig partnerskap mellom kommuner og helseforetak. Relativt nylig kom det oppdaterte krav til samarbeidsavtaler og konkretisering av innholdet i disse som kan gi en anledning til også å avklare finansiering, involvering, roller og forventninger.

- **Satsing på å forebygge fremtidige behov for tjenester**

Satsing på forebyggende tjenester er et viktig grep for å begrense behovet for mer kostbare tjenester i fremtiden.

Helse og velferd - 2/5

Nedenfor fremkommer en kort oppsummering av hva analysen ovenfor indikerer av utfordringer og muligheter knyttet til områdene innenfor helse og velferd.

Hovedtrekk fra analysen

- **Sarpsborg kommune har høyere netto driftsutgifter til pleie og omsorg**

Kommunen bruker betydelig mer enn sammenligningskommunene på pleie- og omsorgstjenester. Analysen viser at det er store forskjeller i de årlige driftskostnadene, for eksempel mellom Kristiansand og Sarpsborg. Både innenfor hjemmebaserte tjenester og institusjonstjenester bruker Sarpsborg betydelig mer enn sammenlignbare kommuner.

Bemanning og antall årsverk per pasient/klient/innbygger er viktige indikatorer som kan tydeliggjøre forskjeller og nivået på utfordringene. Tiltak for å få redusert antall årsverk vil være kjernen for å få kostnadsreduksjoner.

- **Sarpsborg kommune har en høy andel eldre som mottar tjenester i institusjon eller HDO**

Dekningsgraden i institusjon har falt de senere årene, men ligger fortsatt høyere enn i sammenligningskommunene. Sarpsborg har også en høyere andel eldre som bor i institusjon eller HDO enn de andre kommunene.

- **Sarpsborg kommune har flere brukere av hjemmebaserte tjenester med omfattende tjenestebehov**

Andelen innbyggere som er mottakere av hjemmebaserte tjenester er høyere i Sarpsborg enn de fleste av sammenligningskommunene. Kommunen har særlig mange brukere med middels til stort og omfattende bistandsbehov.

- **Sarpsborg kommune har høyere netto driftsutgifter til barnevern**

Kommunen bruker betydelig mer enn sammenligningskommunene på barnevern pr innbygger. Om kommunen hadde brukt like mye som gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11 ville kommunen brukte 37,6 mill. kr. mindre på tjenesten i 2021. Sammenlignet med Sandefjord kommune ville kommunen brukt 81,3 mill. kr. Mindre.

- **Sarpsborg kommune har en høyere andel barn med tiltak fra barnevernet**

Kommunen har mange barn som er undersøkt og som er på tiltak gjennom barnevernet. Likevel har kommunen relativt lave utgifter pr barn med tiltak. Grunnen til de høye kostnadene her virker å være at kommunen har langt flere barn med tiltak enn sammenligningskommunene.

- **Sarpsborg kommune har mindre avvik i bruken av ressurser til kommunehelse og sosiale tjenester sammenlignet med KOSTRA-gruppe 11**

- **Sarpsborg kommune har en rekke utfordringer som er med på å øke behovet for tjenester**

Kommunens folkehelseprofil viser at kommunen gjennomgående har større utfordringer innen sosiale og økonomiske forhold enn landet forøvrig. Dette er viktig å ha med seg i arbeidet med omstilling.

Helse og velferd - 3/5

Nedenfor fremkommer en kort oppsummering av hovedtilbakemeldingene fra de innledende samtaleene vi har hatt med utvalgte nøkkelpersoner i kommunen.

Noen utvalgte innspill fra innledende samtaler

- **Bedre samhandling på tvers**

En gjenganger er innspillet knyttet til at man også internt innenfor en så stor sektor som helse og velferd må gå opp hvordan man effektivt samhandler på tvers. Det er naturlig nok mange brukere og familier som mottar tjenester på tvers av tjenesteområdene i kommunen. Det er uansett en stor risiko for at kommunen kan utføre dobbeltarbeid eller utfører tjenester der man kunne hatt positiv effekt ved en bedret samhandling. Samhandlingen går som nevnt både internt i sektoren, men også mellom for eksempel Helse og velferd og Oppvekst.

- **Merforbruk og budsjettavvik innenfor kommuneområdet gjennom året**

Kommunen opplever merforbruk på en rekke tjenester innenfor helse og velferd. Årsrapporten for 2021 viser et merforbruk for området, sammenlignet med revidert budsjett på nesten 75 mill. kr. Dette oppgis å være kostnader før korona. Det gjøres korrigeringer gjennom året for å rette opp i merforbruk innenfor kommuneområdet. Særlig har kommunen opplevd stor vekst i utgifter til barneverntjenesten de senere årene.

- **Høy grad av tildeling og høye utgifter**

Det er en oppfatning om at kommunen har tradisjon på å tildele mye tjenester og det oppleves at man har høy kvalitet i tjenestene, og at dette kan være noe av årsaken til den høye ressursbruken innenfor helse og velferd som bør vurderes nærmere.

- **Stor økning i behovet for tjenester, spesielt knyttet til tilflyttede familier (inkl sekundærflyktninger)**

Kommunen har i utgangspunktet en "kostnadskrevende" befolkning der man nå opplever en tilflytting av flyktninger som trenger kommunale tjenester. Dette er også redegjort for vedlegg "status og utfordringer Sarpsborg kommune". Det kommer mange barn med omfattende tjenestebehov og sekundærtilyttere til kommunen. 90 prosent av tilflytting i 2021 var sekundærflytting. Dette gir stor etterspørsel etter tjenester. Kommunen har også meldt inn behovet eller misforholdet mellom hva indikatoren "flyktninger uten integreringstilskudd" vektet i inntektssystemet og hvilke kostnader disse forholdene kan representere.

- **Årsturnus er en kostbar ordning**

Kommunen har inngått avtale med de tillitsvalgte om at de som er knyttet til turnusen skal ha en gjennomsnittlig vaktlengde på 7,5 timer, mot ca. 6 timer som det var tidligere. Dette betraktes av kommunen selv som en kostbar ordning. Iflg veileder fra forbundene Delta, FO, NSF og Fagforbundet er årsturnus en ikke-rullerende arbeidsplan som strekker seg over 52 uker. All arbeidstid og fritid planlegges for 52 uker frem i tid. Dette øker naturlig nok forutsigbarheten for den enkelte ansatte innenfor sektoren, men vurderes i dette prosjekter å være en dyr løsning for kommunen

- **Ekstra ressursbruk grunnet korona-pandemien**

Kommunen har brukt mye ressurser under korona-pandemien og nå skal man tilbake til normalt nivå. KS-avtalen om overtid som ble inngått før jul kan vise seg å gi kostnader utover det som var forutsatt i budsjettet.

Helse og velferd - 4/5

Informasjon og utredninger i kommunen

- **Kommunedelplan for struktur og kapasitet i heldøgnsomsorgen (2021-2033)**

Planen ble vedtatt i bystyret i mai 2021 og gir en beskrivelse av dagens tjenestetilbud, fremtidig behov, samt føringer og innsatsområder for perioden.

- **Kommunedelplan for Helse og omsorg (2017-2028)**

Planen ble vedtatt i bystyret i november 2017 og beskriver føringer, utviklingstrekk, innsatsområder og mål for perioden.

- **Utkast til mandat for arbeidsgruppe for organisering av boveiledning**

Utkast til mandat fra januar 2022. Arbeidsgruppen skal se på hvordan virksomhetene bør organiseres for å benytte ressurser og kompetanse mest mulig hensiktsmessig.

- **Utviklingsoppdrag "Paradigmeskifte i helse- og omsorgstjenestene"**

Oppdrag fra 2017 med bakgrunn i de demografiske endringene og fremtidig ressursbehov innenfor helse og omsorg. Arbeidet hadde fokus på å dreie innsatsen i retning av forebygging og mestring.

- **Virksomhetsplan for team e-helse (2022)**

Et arbeidsverktøy for ledere og medarbeidere i enheten e-helse. Planen gjennomgår mål, tiltak og aktiviteter som er prioritert innenfor kommuneområdet og enheten.

- **Ulike dokumenter knyttet til prosjektet "årsturnus og bærekraftig omsorg"**

Kommunen har en satsing på årsturnus samt at det er gjennomført prosjekt for bærekraftig omsorgstjenester. Dette prosjektet avga sluttrapport i mars 2022. Prosjektet har bl.a. sett på arbeidsfordeling mellom yrkesgrupper i helse og omsorg. Høsten 2020 ble det også utarbeidet en "underveisevaluering prosjekt årsturnus".

- **Oversikt heldøgnsstilbud pr. 04.04.2022**

- **Sarpsborg barnevern. Rapport Telemarksforskning 2018**

Utredning av barnevernstjenesten med anbefalinger.

- **Halvårsrapport statsforvalteren barnevern 2017 til 2021**

Forvaltningsrevisjonsrapport.

Helse og velferd - 5/5

I en tidligfase, der man er nå, vil det være naturlig å rette blikket mot de store delene av sektoren man bør gjennomgå. Det som listes opp nedenfor er i en ikke prioritert rekkefølge og ikke prissatt. Men erfaringer fra andre prosjekter tilsier at det er i hovedsak innenfor disse områdene man bør jobbe videre med. I tillegg kommer tiltak som går på tvers av områdene og tiltak som er felles for hele kommunen.

Forslag til fokusområder*

#	Kort beskrivelse av foreslåtte fokusområder
---	---

1	Gjennomgang av barneverntjenesten
----------	--

Både kostnadsutviklingen de siste år, kommunens egne lokale erfaringer og reformen tilsier at tjenesten bør gjennomgås. Dette bør gjøres både på hvordan man tildeler og hvordan samhandlingen i kommunen rundt barna/familiene fungerer.

Det foreligger tidligere rapporter og det kan være formålstjenlig å sjekke ut status på hvordan tidligere anbefalinger og tiltak har blitt fulgt opp og om man har lykket å nå mål og få frem resultater.

2	Gjennomgang av tjenestetildeling og dimensjonering av tjenestetilbudet
----------	---

Helhetlig vurdering av kommunens helse- og omsorgstjenester, hvordan dimensjoneringen av tjenestetilbudet harmonerer med målsetting om at innbyggere skal kunne bo lengst mulig hjemme og terskler for tildeling av tjenester. I dette ligger det å undersøke praksis for tjenestetildeling og sammenligne nivå på tjenester med andre kommuner ut fra objektive vurderinger av behov, samt å gjennomgå kommunens omsorgstrapp.

3	Gjennomgå dagens institusjonsdrift, -bemanning og -struktur
----------	--

Kartlegge og undersøke hensiktsmessigheten i dagens struktur og bemanningsplanlegging innenfor kommunens tilbud av institusjons- og HDO-plasser. Prosjektet bør også innbefatte boveiledning. Kommunen har en modell for fordeling av midler som kan benyttes i dette arbeidet.

4	Gevinstpotensiale i eHelse og prosjekter
----------	---

Gjennomgå satsinger innenfor eHelse og sikre at prosjekter som igangsettes har klare planer for gevinstoppnåelse og måling underveis, samt at det er avklart ressursbehov og avsettes nødvendig kapasitet til driftsfase. Det vises til tilsvarende problemstilling under området Teknologi og endring.

5	Vurdere hensiktsmessigheten av dagens organisering
----------	---

Hensiktsmessigheten i dagens organisering av stabs- og støttefunksjoner bør vurderes. Herunder organiseringen av ressurser knyttet til digitalisering og eHelse, jf. kapittel om Organisasjon og Teknologi og endring.

6	Fravær og innleiepraksis
----------	---------------------------------

Vikarutgifter lønn bør analyseres i forhold til innleiepraksis og sykefravær.

*Forslaget til fokusområder er ikke i prioritert rekkefølge. Det kan være andre områder som prosjektet bør se nærmere på, men som ikke kjent før i fase 2.

Oppvekst - 1/3

Nedenfor fremkommer utvalgte utviklingstrekk, hovedfunn fra analysen, innspill fra de innledende samtalene, samt hvilke fokusområder rettet hovedsakelig mot oppvekst som har kommet frem.

Disse er tatt opp med utgangspunkt i det vi samtidig ser er hovedutfordringer gjennom den økonomiske analysen og innspill fra samtalene.

Utvalgte utviklingstrekk

- **Demografiske endringer utfordrer kommunenes skolestruktur og organisering**

Befolkningsprognosene viser at kommunens utgiftsbehov til grunnskole vil falle med ca. 7,9 prosent de neste 10 år. I løpet av neste økonomiplanperiode (2023-2026) forventes utgiftsbehovet for grunnskole å reduseres med ca 40 mill kr. I samme periode forventes utgiftsbehovet for barnehage å reduseres med ca 20 mill kr. Litt avhengig av hva som skjer med fremtidige barnetall er det grunn til å forvente at det vil bli en del ledig kapasitet innenfor både skoler og barnehagene i årene fremover.

- **Stort behov for kommunale tjenester**

Sarpsborgs innbyggere har flere sosioøkonomiske utfordringer enn landsgjennomsnittet. Dette medfører et større behov for kommunale tjenester. Sarpsborg kommune er dessuten mottaker av mange sekundærflyttinger. Dette har vist seg å medføre et stort behov for kommunale tjenester.

- **Innføringen av nye bemanningsnormer i skoler og barnehager**

I likhet med Sarpsborg opplever mange kommuner utfordringer knyttet til blant annet innføringen av nasjonal norm for lærertetthet i skolen. For eksempel oppleves redusert fleksibilitet i disponering av budsjetttrammene og at man i større grad enn før binder opp ressurser til ordinær undervisning.

Hovedtrekk fra analysen

- **Sarpsborg kommune har høyere netto driftsutgifter til grunnskole**

KOSTRA viser at Sarpsborg kommune bruker mer ressurser innenfor grunnskole sammenlignet med de andre kommunene, med unntak av Skien. Sammenlignet med Drammen kommune bruker Sarpsborg hele 87,9 mill. kr. mer til dette formålet. Tilsvarende tall sammenlignet med snittet for KOSTRA-gruppen er 35,0 mill. kr.

- **Sarpsborg kommune bruker flere timer til spesialundervisning**

Det ser ut til at kommunen har høy ressursbruk for spesialpedagogiske tiltak. Kommunen har en lavere andel elever som mottar spesialundervisning, men bruker flere årstimer pr elev som mottar spesialundervisning. Samlet har derfor kommunen en større ressursinnsats til dette formålet.

- **Sarpsborg kommune har behov for å dimensjonere skolestrukturen til fremtidens elevtall**

Det er relativt mange elever pr kommunal grunnskole i Sarpsborg, noe som normalt gir en effektiv og "billigere" produksjon. Likevel er trenden her fallende og det vil på et eller annet tidspunkt bli snakk om strukturelle utfordringer, både for selve tjenesteproduksjonen, men også rent økonomisk. Gruppestørrelsene er noe lavere enn for sammenligningskommunene.

- **Barnehagene bør kunne driftes mer kostnadseffektivt**

Sarpsborg kommune bruker mer ressurser innenfor barnehage sammenlignet med de fleste sammenligningskommunene. Dette varierer mellom 14,3 mill kr sammenliknet med Kristiansand og 7,8 mill kr sammenliknet med KOSTRA-gruppe 11. Det er både ordinær barnehage og styrket tilbud som ligger høyt.

Oppvekst - 2/3

Noen utvalgte innspill fra innledende samtaler

- **Bedre samordning rundt ressursvake familier**

Kommunen opplyser selv, og statistikken viser, at Sarpsborgsamfunnet har mange ressursvake familier. I mange tilfeller mottar barna eller familiene tjenester over lengre tid og fra ulike deler av kommunens tjenesteapparat, både internt på tjenesteområdet oppvekst og opp mot helse og velferd. Dette inkluderer naturligvis også barnevern.

- **Lite tilgjengelige fellestjenester som kan støtte områdene og ledelsene "ute"**

Oppvekstområdet opplever lite tilgjengelige stabs- og fellestjenester, i form av lederstøtte. Det blir spesielt trukket frem utfordringer knyttet til IKT.

- **Gjennomgang av kapasitet og utnyttelse av denne innenfor grunnskole**

Også Sarpsborg kan forvente færre elever fremover, noe som betyr at skolekapasiteten må dimensjoneres ned. Dette kan gjøres ved å samle elever og klasser på en bedre måte, slik at behovet for lærerressurser reduseres.

- **Organisering og tildeling av spesialundervisning**

Det er stort behov i samfunnet, og det tildeles mye tjenester til mange.

Informasjon og utredninger

- **Kommunedelplan for oppvekst 2018-2030 (Oppvekstplanen)**

- **Rapport gjennomgang av Virksomhet alternative skolearenaer**

Rapport utarbeidet av Rambøll august 2020 som gir oversikt og innspill til endringer.

- **Rapport spesialundervisning og lærernorm**

Forvaltningsrevisjonsrapport, ØVKR, august 2021

- **Kunnskapsgrunnlag spesped pr. 27.04.22**

Pågående prosjekt for å kartlegge området Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp i Sarpsborg.

- **Kommunedelplan skolekapasitet og skolestruktur 2015-2026**

Gjeldende kommunedelplan som er vedtatt i bystyret i 2015.

Oppvekst - 3/3

I en tidligfase, der man er nå, vil det være naturlig å rette blikket mot de store delene av sektoren man bør gjennomgå. Det som listes opp nedenfor er i en ikke prioritert rekkefølge og ikke prissatt. Men erfaringer fra andre prosjekter tilsier at det er i hovedsak innenfor disse områdene man bør jobbe videre med. I tillegg kommer tiltak som går på tvers av områdene og tiltak som er felles for hele kommunen.

Forslag til fokusområder*

#	Kort beskrivelse av foreslåtte fokusområder
---	---

1 Gjennomgang av spesialundervisning

Rutinene for hvordan kommunen gjennomfører tildeling av disse tjenestene og hvordan tjenesten er organisert bør gjennomgås. Herunder bør det ses på muligheter for standardisering av tjenesten på færre enheter, samt avklare tjenestenivået som tilbys og hvordan samhandlingen i kommunen rundt barna/familiene fungerer.

Det foreligger tidligere rapporter som brukes i arbeidet og tidligere anbefalinger kan sjekkes ut.

2 Ressurskrevende brukere og tildeling av tjenester

Mange ressurskrevende brukere mottar også tjenester fra oppvekst. Det er viktig å bedre samordningen av tjenestene for de samme barna, og samtidig sørge for at rutinene knyttet til refusjonsgrunnlaget er best mulig oppdatert. Det kan også være formålstjenelig å sammenligne nivå på tjenester med andre kommuner.

3 Overordnet strukturgjennomgang - både for skolene og barnehagene

Det er naturlig nok mange kommuner som i dag opplever behovet for å nedskalere eller tilpasse tjenestetilbudet innenfor skole og barnehage. En del av løsningen vil være at man gjennomgår struktur og organisering med tanke på antall skoler/barnehager og ledelsesorganisering.

4 Bedre kapasitetsutnytting i barnehagene

Med fallende barnetall reduseres også etterspørselen etter barnehageplass. Utover dagens strukturdiskusjonen, bør kommunen planlegge fremtidig tilbud mtp skalering til et lavere antall barn. Kommunen har et høyt nivå på barn i private barnehager, slik at det er det blir ekstra viktig at enhetskostnadene i kommunen er under kontroll og lave.

5 Bedre kapasitetsutnytting i skolene

Med fallende elevtall reduseres også behovet for skoletilbud til kommunens elever. Kommunen må planlegge fremtidig klassesall og enheter opp mot forventet tjenestenivå.

6 Skole- og barnehagebygg, eiendomsdrift og arealbruk

Faktagrnnlaget og tilbakemeldingene fra samtaleindikerer at eiendomsdriften bør gjennomgås, samt at kapasitetsutnyttelsen ved skoler og utnyttelse av areal bør utredes.

7 Gjennomgang av generell drift

Gjennomgang av kommunens generelle kostnader til drift av skole og barnehage, samt konsekvenser for tilskudd til private og tildeling i det private.

*Forslaget til fokusområder er ikke i prioritert rekkefølge. Det kan være andre områder som prosjektet bør se nærmere på, men som ikke kjent før i fase 2.

Organisasjon og Teknologi og endring - 1/4

Organisasjon består av virksomhetene HR, stabstjenester og økonomi. Tradisjonelt føres årsverk og andre kostnader her på funksjon 120. Tilsvarende vil være utgangspunktet for årsverk og andre kostnader på området *Teknologi og endring*, som består av enhetene innbyggerdialog, informasjonsforvaltning, IKT og porteføljestyring.

Utvalgte utviklingstrekk

- **Økt digitalisering av kommunens tjenester**

Alle kommunene merker et økt krav til å hente ut effekter knyttet til digitalisering. Kravene kommer både fra kommunens innbyggere og fra staten, blant annet gjennom digitaliseringsstrategien fra 2019. Innføring av nye systemer og løsninger gir også økte muligheter, men det krever også at man avvikler tidligere arbeidsformer og at kommunens ansatte og ledere gis et digitalt "løft". Kommunen gjennomgår og oppdaterer egen digitaliseringsstrategi i disse dager.

- **Innbyggerdialog og høyere forventninger fra innbyggere**

I samfunnet er det økende fokus på mer effektiv og presis innbyggerdialog, rettet mot både tjenester og for myndighetsutøvelsen. I tillegg er digitalisering er en viktig faktor for effektivisering av både administrative og brukerrettede tjenester.

- **Porteføljestyring**

For å møte større krav til en effektiv, brukervennlig og åpen forvaltning må kommunene stadig løse samfunnsoppdraget på nye måter. Et prosjekt kjennetegnes av grundig forarbeid, god planlegging, et overordnet gevinstpotensiale og bred forankring (også opp imot kommunens styringsdokumenter), slik at alle som berøres i kommunen har en felles utfordringsforståelse.

- **Rekruttere, beholde og utvikle ledere og ansatte**

Kommunen konkurrerer om attraktiv arbeidskraft. Dette er naturlig nok også en overgripende og felles utfordring, men for spesielt organisasjon, vil det være viktig å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drifte og utvikle en god HR-policy

- **Økning i det digitale trusselbilde**

Digitale angrep mot offentlig sektor og kommunene har økt i omfang og volum de senere årene. Samtidig sitter kommunene på et stort ansvar for å forvalte informasjon og tjenester. Det er viktig at kommunene fortsetter arbeidet med å profesjonalisere sin IT-struktur og sikre robust forvaltning av informasjon og tjenester.

Hovedtrekk fra analysen

- **Sarpsborg kommune har lavere utgifter til administrasjon**

KOSTRA-analysen for område administrasjon består av politisk styring, administrasjon, eiendomsforvaltning og administrasjonslokaler. Samlet sett er det lave tall for Sarpsborg, men sammenlignet med Sandefjord ligger kommunen noe høyere (9,5 mill. kr.), og det er funksjonene 100 politisk styring, 121 forvaltning eiendom og 130 administrasjonslokaler som er der kommunen har høyere utgifter.

- **Sarpsborg kommune har flere administrativt ansatte enn sammenlignbare kommuner**

Med unntak av Skien har Sarpsborg flere administrativt ansatte pr 1.000 innbyggere enn de andre kommunene i analysen. Ettersom kommunen har lavere netto driftsutgifter pr innbygger til funksjon 120 kan dette bety at kommunen har en større andel administrative årsverk innenfor kommuneområdene og at disse i større grad rapporteres på funksjoner innenfor bl.a. Helse og velferd og Oppvekst. Som analysen viser har kommunen mange årsverk som muligens har funksjon som er merkantil.

Organisasjon og Teknologi og endring - 2/4

- **Sarpsborg kommune har et høyere sykefravær enn landsgjennomsnittet**

I likhet med landet forøvrig økte sykefraværet i Sarpsborg kommune i 2021. I Sarpsborg økte dette fra 8,0 prosent til 8,7 prosent, noe som kan forklares med koronapandemien. Sykefraværet er likevel i overkant av ett prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet om man hensyntar koronapandemien.

Nedenfor fremkommer en kort oppsummering av hovedtilbakemeldingene fra de innledende samtaleene vi har hatt med utvalgte nøkkelpersoner i kommunen.

Noen utvalgte innspill fra innledende samtaler

- **Bedre utnyttelse av fellestjenester på tvers**

Som nevnt blant annet under oppvekst, oppleves det liten eller manglende kapasitet i støtte- og fellestjenestene til lederstøtte. Samtidig trekkes fram eksempelvis mulighet for bedre samordning av kapasitet og kompetanse innen IKT, digitalisering og prosjektstyring.

- **Utrede å samle kompetanse og ressurser tilknyttet IKT, digitalisering og sikkerhet**

Utrede muligheten for å kraftsamle og samordne årsverk som jobber tilknyttet IKT og digitalisering i kommuneorganisasjonen. Herunder kan være en mulighet å samordne årsverkene som jobber innenfor eHelse og årsverk innenfor Oppvekst med området Teknologi og endring, ettersom digitalisering og gevinstrealisering er et viktig satsingsområde.

Det er i tillegg påpekt den økte trusselen som blant annet kommenteres av Nasjonale sikkerhetsmyndigheter (NSM) i rapport [Risiko 2022](#). Det er et økende gap mellom det sikkerhetsnivået som norske virksomheter har etablert og det reelle trusselbildet som stadig øker. Når det gjelder cyberoperasjoner har antallet alvorlige hendelser tredoblet seg fra 2019.

- **Samlet prosjektstyring og felles prioriteringer i organisasjonen**

- Flere savner en mer samlet prosjekt- og porteføljestyling, der man må øke ytterligere innsatsen og fokus på hvordan man sikrer oppfølging av gevinster og effekter. Det påpekes også at flere prosjekter krever stor innsats i driftsfasen, hvor det ikke er satt av tilstrekkelig ressurser til dette.
- Mer helhetlig ledelse og fokus. Ledergruppen bør være tydelig på felles policy og prioriteringer i forhold til hvilke prosjekter som skal startes opp, og evaluering av disse mot gevinstmål. Nye systemer og rutiner må også kommuniseres bedre til hele organisasjonen, slik at man sikrer at forventet effekt kan oppnås.
- Det er behov for mer felles forpliktelse i hele organisasjonen ved gjennomføring av effektiviserings- og digitaliseringsprosjekter. Nye løsninger må bli tatt i bruk av alle som skal bruke verktøyene.

Organisasjon og Teknologi og endring - 3/4

Informasjon og utredninger i kommunen

- **Etablering av nytt kommuneområde teknologi og endring 2018**

Saksdokumenter som grunnlag for etableringen. Hensikten var å få et bedre samlet fokus på teknologi og digitalisering. Det foreligger også tidligere rapporter og vedlegg i saken.

- **Digitaliseringsstrategi Sarpsborg kommune**

Eksisterende strategi er fra 2017. Ny plan er under utarbeidelse og det foreligger et notat pr. april 2022 med kommentarer.

- **Evaluering av porteføljestyring**

Beslutningsnotat for etablering av tjenesten er datert 13.05.2020. Det foreligger evalueringsrapporter i etterkant av at tjenesten ble opprettet.

- **Prosjektstatus pågående prosjekter**

Oversikt og status i pågående prosjekter, herunder gevinstmål der det foreligger.

- **Eierskapsmelding 2022**

Oversikt og strategi og eierskap for kommunen, kommuneområdet og enheten.

- **Samfunnsplan 2018-2030**

Vedtatte samfunnsplan for kommunen.

- **KOSTRA- og effektivitetsanalyse 2021**

Foreløpig rapport fra Telemarksforskning.

- **Budsjett- og økonomiplaner**

Kommunens samlede årsbudsjett og økonomiplaner for 2021-2024, og 2022-2025.

- **Inntektssystemet**

Notat vedrørende innspill til inntektssystemutvalget om kommunens særlige utfordringer knyttet til levekår og manglende statlig finansiering av dette.

- **Organisasjonskart 2019 og 2021**

Oversikt kommunalområder, enheter og årsverk.

Organisasjon og Teknologi og endring - 4/4

Forslag til fokusområder*

#	Kort beskrivelse av foreslåtte fokusområder
---	---

1 Gjennomgående prosjektstyring i kommunen

Pågående prosjekter bør gjennomgås, både mhp prioritering og gevinstmål og -realisering.

Det foreligger tidligere rapporter som kan brukes i arbeidet og det kan sjekkes ut om tidligere anbefalinger og policy er fulgt opp.

2 Anskaffelser og leverandøroppfølging

Herunder inngår standardisering av utstyr/verktøy som kan brukes på tvers, felles/sentralisert innkjøp og at kommunen forsikrer seg om at avtaler er oppdatert og benyttes i hele kommuneorganisasjonen.

3 Årsverksanalyse fellestjenester

Gjennomføre analyser og sammenligninger av årsverk til merkantile- og fellestjenester. Eksempelvis fordele årsverk på direkte brukerrettede tjenester og indirekte fellestjenester. Sammenligne årsverk med noen andre kommuner.

4 Gevinstpotensiale prosjekter

Igangsatte prosjekter på sikre god gevinstoppnåelse, samtidig med at ressurser til driftsfase må prioriteres.

5 Vurdere samling av fellestjenester

Det bør vurderes å samle ressursinnsatsen knyttet til digitalisering og eHelse for å sikre med kraft til utvikling og større fokus på gevinstrealisering, - ref punktet under Helse og velferd

Også stab/merkantile tjenester kan vurderes samlet.

6 Sykefravær

Dette punktet angår hele kommuneorganisasjonen, men springer ut av området Organisasjon. Det bør gjøres beregninger av kostnaden ved høyt sykefravær og gjennomgås hvilke områder og evt tiltak som bør settes inn.

7 Politisk styring

Kostnader til politisk styring og oppfølging av politiske organ i kommunen bør gjennomgås. Det er også foreslått å se nærmere på den politiske strukturen, herunder utvalg, møter mv.

8 Leder-/kontrollspenn

Oppgavefordelingen mellom ledere og stabs- og støtteressurser bør gjennomgås. Det bør vurderes i hvilken grad ledere har kapasitet til å jobbe strategisk og hvordan lederspennet er innenfor de ulike kommuneområdene.

*Forslaget til fokusområder er ikke i prioritert rekkefølge. Det kan være andre områder som prosjektet bør se nærmere på, men som ikke kjent før i fase 2.

Samfunn og teknisk - 1/4

Utvalgte utviklingstrekk

- **Økte krav fra kommunens innbyggere, eksterne aktører inkludert kommunes næringsliv**

Både samfunn og teknisk har mange områder som merker et ekstra press fra eksterne aktører og innbyggere. Flere av oppgavene er også knyttet til myndighetsutøvelse med profesjonelle aktører på andre siden av bordet. I tillegg er det økt press på effektivitet i mange av prosessene, at man skal benytte digitale og integrerte løsninger, som igjen gir økt kompetansepress på sektoren

- **Sikkerhet og beredskap**

Endret trusselbilde, nye globale utfordringer, både med tanke på pandemi, overvåking, skred/ras-sikring har høynet krav og forventninger til det kommunene må levere.

- **Rekrutteringsutfordringer**

Selv på sentrale østlandskommuner merker man, eller vil merke, utfordringene med å få inn tilstrekkelig med fagkompetanse på utsatte områder

- **Effektiv drift, utvikling og forvaltning av kommunens bygningsmasse**

Kommunen er en stor eiendomsbesitter og det er økende drifts- og vedlikeholdskostnader og krav som tar større del av budsjettene. Videre krever store portefølje en aktiv forvaltning og utvikling for å sikre riktig bruk av riktig bygg / eiendom

- **Tilrettelegge for fremtidig utvikling av Sarpsborg-samfunnet**

Proessen rundt jernbaneutviklingen, InterCity og dobbeltspor gjennom Østfold gir blant annet store utfordringer knyttet til utviklingen og planleggingen av Sarpsborg.

Hovedtrekk fra analysen

- **Sarpsborg kommune har høye kostnader knyttet til kommunale boliger**

Kommunen bruker betydelig mer ressurser på dette historisk, og det er allerede i gang et eget prosjekt der man ser på årsaker til dette og tiltak som kan rette eller bedre denne situasjonen. .

- **Sarpsborg kommune bruker mindre, relativt sett, enn sammenlingskommunene på kultur og idrett**

Det er spesielt innenfor museer, bibliotek, musikk- og kulturskoler kommunen ligger lavt, mens man ligger høyt under kommunale kulturbygg.

- **Sarpsborg kommune bruker derimot mer på plan, kulturminner, natur og nærmiljø**

Det er spesielt innenfor byggesaksbehandling kommunen har høyere tall en de andre kommunene for 2021. Dette er en trend som har vart en stund, i 2020 var forskjellene til og med noe større enn for 2021.

Samfunn og teknisk - 2/4

- **Sarpsborg kommune har lav selvkostgrad for plan og bygg**

Rapporteringen viser at kommunen ligger langt under selvkost for disse områdene, med bare 16 % på plansaker, 69% på byggesak og 57% på seksjonering. De mest effektive kommunene ligger på og opp mot 100 %.

- **Sarpsborg kommune har noe høye kostnader for administrasjonslokaler**

På området administrasjon framkommer noe høyere kostnader til administrasjonsbygg.

- **Kommunen subsidierer leietakere i kommunale boliger**

Høy ressursbruk for kommunale boliger, her subsidierer kommunen betydelig. Til sammenligning driver Sandefjord 10,5 mill. kr. rimeligere.

- **Kostnadsnivået for brann og ulykkesvern ligger noe over sammenligningskommunene**

Analysen viser at Sarpsborg har noe høyere netto driftsutgifter pr innbygger enn de andre kommunene. Kommunen har i begrenset omfang samarbeid med andre kommuner rundt slike tjenester i dag.

Noen utvalgte innspill fra innledende samtaler

- **Har relativt store restanser på byggesak**

Dette skyldes delvis et mislykket digitaliseringsprosjekt der man skulle implementere nytt system for byggesak som ikke lot seg integrere med arkivkjernen. I forbindelse med prosjektet forventet man en effektivisering som medførte kutt på ett årsverk.

- **Det har ikke vært ønskelig å gjøre kutt innenfor alle områder av kultur**

Kommunen har et utfordringsbilde knyttet til det sosioøkonomiske. Det er ikke ønskelig å kutte i tilbudet til barn og unge, men man har bl.a. kuttet i arrangement.

- **Stort press på leveranser til politiske saker**

Området har flesteparten av de politiske sakene som behandles i kommunen. Det er mange spørsmål og saker som skal følges opp overfor det politiske.

- **Det er stor tro på at digitale løsninger kan bidra mer**

Både for hele kommunen, men også innenfor området teknisk er det stor tro på at digitale løsninger kan effektivisere og bedre forvaltningen.

- **Bedre samhandling på tvers, både internt i områdene, men også mellom de ulike kommuneområdene**

- **Sikre at igangsatte prosjekt gjøres i stand til å utløse avtalte resultater og effekter - økt oppmerksomhet rundt det som er planlagt av gevinster.**

Samfunn og teknisk - 3/4

Informasjon og utredninger i kommunen

- **Samfunnsplan 2018-2030 Sarpsborg, Sammen skaper vi Sarpsborg**

Samfunnsplanen er førende for kommunens innsatsområder og ble vedtatt i bystyret i mai 2021. Det gir bl.a. en beskrivelse av dagens tjenestetilbud, fremtidig behov, samt føringer og innsatsområder for perioden. Viktige elementer fra planen er at kommuene-samfunnet er i omstilling, at bærekraft er en betingelse for utvikling av kommunen og at kommunen skal være et attraktivt sted å bo, jobbe og oppleve.

- **Presentasjon; “Mål teknisk 2025”for kommuneområdet Teknisk**

Deler av tildelt presentasjon er merket med “utkast”. I fremtiden forventes økende behov for leveranser og høyere krav til kvalitet. Dette gjelder både fra innbyggere og interne brukere. Prosjektets hensikt viser en 3-deling som er førende for oppbyggingen;;

- Etablere felles driftssentral, konserntanke for alt av prosesser, verktøy og organisering for området
- Moderne organisasjon, der ansatte trives, brukerne er fornøyde
- Bedre samhandling ved bruk av nye arbeidsmetode, bedre samhandling både internt og eksternt og bruk av teknologi

- **Tiltak teknisk 2025**

Notat pr. 01.05.2022 er det listet opp mulige tiltak som det skal jobbes videre med. Samlet er det 19 tiltak som ikke er konkretisert eller beskrevet.

Det er ikke tilgjengeliggjort noen konkrete dokumenter knyttet til øvrige områder innenfor denne delen av kommunen. Det er sentralt å få en gjennomgang av status i en fase 2 i prosjektet.

Samfunn og teknisk - 4/4

I en tidligfase, der vi er nå, vil det være naturlig å rette blikket mot de store delene av sektoren man bør gjennomgå. Det som listes opp nedenfor er i en ikke prioritert rekkefølge og ikke prissatt. Men erfaringer fra andre prosjekter tilsier at det er i hovedsak innenfor disse områdene man bør jobbe videre med. I tillegg kommer tiltak som går på tvers av områdene og tiltak som er felles for hele kommunen.

Forslag til fokusområder*

#	Kort beskrivelse av foreslåtte fokusområder
1	Gjennomgang av selvkostgrad for plan- og byggesak Byggesaksområdet, inkl plan, oppmåling bør gjennomgås i forhold til selvkostforskriften og man bør gjennomgå betalingsregulativet. Arbeidet med å digitalisere dette fagområdet bør prioriteres. Kommunen bør, i eget kvalitetssystem, se på saksbehandlingrutinene for å unngå fristbrudd og tapte inntekter.
2	Bolig- og eiendomsdrift av kommunale bygg KOSTRA viser at eiendomsdrift, administrasjonsbygg og formålsbygg har høyere kostnader enn i sammenlignbare kommunene har.
3	Arealeffektivisering og FDV Analysene indikerer at kommunen sannsynligvis bruker mer areal, og at utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold kan være høye. Dette må sees i sammenheng med formålsbygg og muligheter for å redusere struktur- og byggekapasiteten innen skoler og barnehager.
4	Vurdere interkommunalt samarbeid innen områder som VA og brann På områder som VA og brann bør kommunene vurdere potensiale som kan ligge i å samarbeide med andre kommuner eller inngå i IKS som allerede finnes i regionen.
5	Kommunale boliger Tallene kan tyde på at kommunen subsidierer leietakerne ut fra de rapporterte tallene. Husleiemodell bør gjennomgås, ettersom dette vanligvis er et selvfinansiert område i kommunene.
6	Selvkost VAR Det kan være potensiale i å gjennomgå selvkostkalkylene også på dette området. Grad av selvkost på vann og avløp kan variere, men på renovasjon er kommunene pålagt selvkost.
7	Teknisk 2025 Kommuneområdet teknisk har et pågående forbedringsprosjektet som må sees i sammenheng med Bækrekraft 2030. Dette prosjektet er omtalt som "Teknisk 2025".

*Forslaget til fokusområder er ikke i prioritert rekkefølge. Det kan være andre områder som prosjektet bør se nærmere på, men som ikke kjent før i fase 2.

Kapittel 7

Vedlegg



Vedlegg 1: Kostrafunksjoner

Tjenesteområder	Funksjon	Beskrivelse
Grunnskole	202	Grunnskole
	213	Voksenopplæring
	215	Skolefritidstilbud
	222	Skolelokaler
	223	Skoleskyss
Pleie og omsorg	234	Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse
	253	Helse- og omsorgstjenester i institusjon
	254	Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende
	256	Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgnopphold i kommunene
	261	Institusjonslokaler
Barnevern	244	Barnevernstjeneste
	251	Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet
	252	Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet
Barnehage	201	Førskole
	211	Styrket tilbud til førskolebarn
	221	Førskolelokaler og skyss
Kommunehelse	232	Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste
	233	Annet forebyggende helsearbeid
	241	Diagnose, behandling, re-/habilitering
Sosiale tjenester	242	Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
	243	Tilbud til personer med rusproblemer
	273	Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi
	276	Kvalifiseringsordningen
	281	Økonomisk sosialhjelp

Vedlegg 1: Kostrafunksjoner

Tjenesteområder	Funksjon	Beskrivelse
Kultur og idrett	231	Aktivitetstilbud barn og unge
	370	Bibliotek
	373	Kino
	375	Muséer
	377	Kunstformidling
	380	Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg
	381	Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
	383	Musikk- og kulturskoler
	385	Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg
	386	Kommunale kulturbygg
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	301	Plansaksbehandling
	302	Byggesaksbehandling og eierseksjonering
	303	Kart og oppmåling
	335	Rekreasjon i tettsted
	360	Naturforvaltning og friluftsliv
	365	Kulturminner
Administrasjon, styring og fellesutgifter	100	Politisk styring
	110	Kontroll og revisjon
	120	Administrasjon
	121	Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
	130	Administrasjonslokaler
	180	Diverse fellesutgifter
	285	Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde
290	Interkommunale samarbeid (§§ 27/28a - samarbeid)	

Vedlegg 1: Kostrafunksjoner

Tjenesteområder	Funksjon	Beskrivelse
Brann og ulykkesvern*	338	Forebygging av branner og andre ulykker
	339	Beredskap mot branner og andre ulykker
Kommunale boliger*	265	Kommunalt disponerte boliger
	283	Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig
	315	Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak
Samferdsel*	330	Samferdselsbedrifter/transporttiltak
	332	Kommunale veier
Næringsforvaltning og konsesjonskraft*	320	Kommunal næringsvirksomhet
	321	Konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg
	322	Produksjon, distribusjon og omsetning av kraft
	325	Tilrettelegging og bistand for næringslivet
	329	Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling
Kirke*	390	Den norske kirke
	392	Andre religiøse formål
	393	Gravplasser og krematorier

*Inngår i det som analysen omtaler som "andre områder".

Vedlegg 2: Teoretisk innsparingspotensial

	Fredrikstad	Moss	Skien	Sandefjord	Drammen	Kristiansand	KG11
Pleie og omsorg	33,1	128,7	55,2	128,3	200,7	208,7	65,7
Grunnskole	41,1	47,2	-12	9,5	87,9	19,2	22,8
Barnehage	-2,8	10	-9,7	13,7	7	14,3	7,8
Adm. styring og fellesutgifter	-103,3	-27,6	-23,8	9,5	-68	-63	-31,5
Sosiale tjenester	-26,3	-3,8	11,9	-6,1	14,5	-0,9	3,6
Kommunehelse	-57,2	-31,9	32,6	37,6	-88,2	-14,7	-9,2
Barnevern	17,7	31	26,9	81,3	37,5	59,3	37,6
Kultur og idrett	-18,6	-15,1	-38,1	6,1	-22,1	-46,8	-14,1
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	20,4	7,2	14,6	13,6	-19	15,6	12,3
Brann og ulykkesvern*	2,7	3,3	-0,6	10,5	6,2	8,9	-3,6
Kommunale boliger*	66,9	18,3	50,3	32,4	20,4	51	37,7
Samferdsel*	-25,3	-18,3	-48,2	-23,5	-37,2	-36,5	-25,6
Næringsforv. og konsesjonskraft*	-28,7	-5,2	-20,8	-2,7	3,6	-1,6	-8,3
Kirke*	-3,9	-5,2	-2,5	-6,1	-0,6	-6,3	-4,7
Totalt	-84,4	138,6	35,9	304,2	142,6	207,2	90,5

*Inngår i det som analysen omtaler som "andre områder".