

Arkivsak-dok. 23/11760-1
Saksbehandler Hilde Synnøve Lind

Saksgang
Formannskapet 2019 - 2023
Bystyret 2019 - 2023

Møtedato
01.06.2023
15.06.2023

Sak nr.

Utkast til handlingsplan 2024 - 2027

Innstillingssak.
Medsaksbehandlere:

Kommunedirektørens innstilling:

Utkast til handlingsplan 2024 – 2027 legges ut til offentlig ettersyn i henhold til vedlegg 1.

Vedlegg:

Utkast til handlingsplan 2024 – 2027 – kommunedirektørens forslag.

Sammendrag:

Kommunedirektøren legger frem utkast til handlingsplan for perioden 2024 – 2027.

Handlingsplanen viser til styringsdokumenter, som tidligere er vedtatt politisk. For hvert av styringsdokumentene er det listet opp tiltak som skal prioriteres i perioden. Tiltakene bygger opp under målene i styringsdokumentene. Det er tiltak som er tatt ut fra innværende handlingsplan. Årsaken til at tiltakene er tatt ut er i hovedsak kapasitetsutfordringer eller økonomiske prioriteringer.

Det kommer til å bli krevende å legge et budsjett også for 2024 og økonomiplan 2024-2027 i balanse. Utviklingen de siste årene der utgiftene har økt utover budsjettene er ikke over tid økonomisk bærekraftig. Programmet Bærekraft 2030 ble startet opp i 2022, og for å lykkes å dreie ressursbruken er det behov framover å prioritere kostnadsreduserende tiltak.

Sarpsborg kommune har de siste årene hatt et positivt regnskapsresultat. Det skyldes blant annet økte skatteinntekter og lavere pensjonsutgifter. Til tross for de positive resultatene har kommunen økonomiske utfordringer de kommende fire årene. Sarpsborg er en kommune med forholdsvis lave inntekter. Samtidig bruker kommunen betydelig mer penger per innbygger på omsorgstjenester, grunnskole og barnevern sammenlignet med andre kommuner.

Ifølge prognosen vil befolkningen i Sarpsborg øke med ca. 2,1 % i handlingsplanperioden 2023-2026. I aldersgruppen over 80 år viser prognosen en økning på 25,8 % fra 2024 til 2027. Denne økningen skiller seg helt klart fra endringen i de andre aldersgruppene. Med en gruppe eldre som øker er det behov for at brukerne i større grad får hjelp i eget hjem fremfor i sykehjem. Det vil bety å styrke hjemmetjenesten, kombinert med bruk av velferdsteknologi. Kommunedirektøren har fremmet en egen sak om behov for å dreie fra institusjonsplasser til hjemmetjenesten. Saken legges frem til politisk behandling parallelt med utkast til handlingsplan.

Årsturnus er et prioritert virkemiddel for å få flere over i hele stillinger og for å rekruttere fagutdannede som blant annet sykepleiere. Det er beregnet at det er behov for å styrke budsjettet for å innføre årsturnus i flere team.

Utgifter til energi økte betraktelig i 2023-budsjettet, men vil trolig kunne bli noe lavere i 2024-budsjettet. Nylig vedtatt strategi for energi legges til grunn.

Renter og avdrag er utgifter som føres i driftsregnskapet. Rentenivået ventes å øke i 2024. Det legges opp til at den renteeksponerte gjelden ikke skal overstige 52% i perioden.

Nytt inntektssystem skulle legges frem som en del av kommuneproposisjonen for 2024 og gjelde fra 01.01.2024. Denne er utsatt og legges frem våren 2024 og vil gjelde fra 01.01.2025.

Utredning:

Kommunedirektøren legger nå frem utkast til handlingsplan for perioden 2024 – 2027. Bystyret vil behandle planen i juni 2023. Planen blir deretter lagt ut til offentlig ettersyn før det utarbeides en revidert utgave som bystyret behandler i desember, sammen med årsbudsjett 2024.

Handlingsplanen som legges frem nå inneholder:

- Analyse av demografi, tjenestebehov og økonomiske nøkkeltall
- Medarbeider
- Analyse av kommunens økonomiske stilling
- Investeringsnivå
- Analyse av tjenestene
- Prioritering av tiltak med grunnlag i vedtatte styringsdokumenter
- Mål for tjenestene

Tiltak i handlingsplanen

Handlingsplanen viser til styringsdokumenter, som tidligere er vedtatt politisk. For hvert av styringsdokumentene er det listet opp tiltak som skal prioriteres i perioden. Tiltakene bygger opp under målene i styringsdokumentene. I tillegg til tiltak basert på de vedtatte styringsdokumentene, er det beskrevet andre prosjekter og enkeltsaker som vil bli prioritert i perioden. Videre inneholder dokumentet en opplisting av hvilke styringsdokumenter som skal utarbeides eller revideres i perioden. For oversikt over tiltakene vises det til handlingsplandokumentet.

Ambisjonsnivået for tiltakene samlet sett bærer preg av kommunens anstrengte økonomiske situasjon. Det er i liten grad lagt opp til nye, kostnadskrevenende tiltak. Kommunedirektøren mener samtidig det er viktig så langt som mulig å videreføre satsinger som skal bidra til å styrke den sosiale, miljømessige og økonomiske bærekraften på lang sikt.

Enkelte tiltak er tatt ut fra innværende handlingsplan. Årsaken til at tiltakene er tatt ut er i hovedsak kapasitetsutfordringer og økonomiske prioriteringer. Disse tiltakene ligger under en egen overskrift under gjeldene styringsdokument i handlingsplanen.

Det er ikke utarbeidet et forslag til årsbudsjett i balanse for 2024. Dette vil først foreligge når kommunedirektøren legger fram endelig forslag til handlingsplan 2024-2027 med årsbudsjett for 2024 i månedsskiftet oktober/november. Det kan bli nødvendig å fjerne eller nedskalere flere tiltak for å oppnå budsjettbalanse.

Resultat 2022

Med et positivt netto driftsresultat på 1,2% var resultatet i 2022 svakere enn anbefalt. Det er anbefalt at kommunesektoren bør ha et netto driftsresultat over tid på minimum 1,75%, for å opprettholde en sunn og robust økonomi. I 2022 var det et merforbruk for kommunens tjenester. Økte rammeoverføringer var hovedårsaken til at det likevel ble et positivt resultat.

Gjeld

Størrelsen på gjelden påvirker det økonomiske handlingsrommet for en kommune. Renter og avdrag på renteesponert gjeld belaster det samme budsjettet som driftsutgifter som lønn og kjøp av varer og tjenester. Det er derfor viktig at gjeldutviklingen ligger på et nivå som kommunen klarer å håndtere innenfor de gitte rammene. Kommunen har hatt et særskilt fokus på at gjelden ikke skal øke. Lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter (gjeldsgraden) er et uttrykk for hvor stor gjeldsbelastning kommunen har i forhold til sine inntekter. Ved behandlingen av handlingsplan for 2023 – 2026 vedtok bystyret at renteesponert gjeld ikke skal overstige 52 %.

Det har den siste tiden vært flere økninger i styringsrenta fra Norges Bank. I tillegg varsles det at det kan komme flere. Dersom renteutgiftene øker utover det som ligger inne i 8-årsplanen, kan det være behov for å vurdere om noen av de planlagte investeringene må tas ut eller skyves på frem i tid.

Selv med en lav gjeldsgrad ligger det store investeringer i innværende økonomiplan. Investeringene legges frem i et 8-årsperspektiv. Måltall for gjeldsgraden i Sarpsborg kommune er målt i renteesponert gjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Gjeldsgraden skal ikke overstige 52%, og kommunedirektøren foreslår ingen endring i måltallet for kommende økonomiplan. Sammenliknet med andre kommuner viser KOSTRA-tallene positiv utvikling i gjeldsgraden de siste årene. Netto lånegjeld (konsern) i forhold til kommunens driftsinntekter i 2022 var på 74,0%. Sarpsborg kommune har ved utgangen av 2022 en netto lånegjeld som er lavere enn både KOSTRA gruppe 11 hvor tallet var 89,0 % og gjennomsnitt for landet utenom Oslo hvor tallet var 93,1 %.

Fond

I 2023.budsjettet ble det benyttet om lag 50 mill. kr av disposisjonsfond for oppnå balanse. Dersom ubalansen mellom inntekter og driftsutgifter vedvarer, vil disposisjonsfondet bli tappet og til slutt være tomt. Følgelig kan fondsbruken fra 2023 ikke fortsette over tid. Størrelsen på fond påvirker også det økonomiske handlingsrommet.

Disposisjonsfondet utgjør per 31.12.2022 375,9 mill. kr, som er en økning på 0,8 mill. kr fra 2021. Av de 375,9 mill. kr på disposisjonsfond er det om lag 326 mill. kr som ikke er formålsbestemt. Det tilsvarer 5,9 % av brutto driftsinntekter, måltallet er fastsatt til 4 %. Fondet skal skjerme kommunens tjenester i en situasjon med uforutsett inntektssvikt eller utgiftsøkning. Det skal også være en buffer mot renteøkninger.

Kommuneproposisjonen 2024

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på mellom 5,6 og 5,9 mrd. kr i 2024. Inntektsveksten for 2024 som varsles i denne proposisjonen er regnet fra anslått inntektsnivå

i 2023 i revidert nasjonalbudsjett 2023. Kompensasjonen på totalt 3,2 mrd. kr i 2023 er inkludert i inntektsnivået i revidert nasjonalbudsjett 2023.

Regjeringen legger opp til at kommunene får 4,4–4,7 mrd. kr av den samlede veksten i frie inntekter, mens fylkeskommunene får 1,2 mrd. kr av veksten. Dette skal legge til rette for at økte demografi- og pensjonskostnader blir dekket innenfor veksten.

Innenfor veksten på 5,6–5,9 mrd. kroner ligger disse satsinger inne:

- 150 mill. kroner til kommunene til psykisk helse og rus.
- 100 mill. kroner til de kommunene som taper mest på modellen for gradert basiskriterium.
- 300 mill. kroner til fylkeskommunene begrunnet med omlegging av inntektssystemet.

Inntektssystem for kommunene

Forslag til endringer i inntektssystemet skulle etter signaler legges frem som en del av kommuneproposisjonen for 2024. Denne har blitt utsatt og legges først frem våren 2024, og vil gjelde fra 01.01.2025.

Foreløpige rammer

I gjeldende økonomiplan for Sarpsborg kommune er det lagt inn en vekst på 1 % i befolkningen hvert år. Det planlegges nå for en vekst på 1% de to første årene i økonomiplanen, men 0,7 % de to siste. Dette kan bli endret fram til endelig forslag til handlingsplan og budsjett legges fram høsten 2023.

Foreløpige beregninger viser at skatt og rammetilskudd oppjusteres med om lag 38 mill. kr totalt. Ambisjonsnivået på vekst ligger noe under utviklingen de senere årene. Befolkningsutviklingen i Norge har de siste årene avtatt. Det har trukket i en retning av lavere utgiftsbehov per innbygger. Dette vil i løpet av få år snu og landet står overfor en utvikling der andelen eldre i befolkningen vil øke kraftig. En aldrende befolkning vil trekke opp utgiftene til helse- og omsorgstjenestene og pensjonene.

Det er lagt inn en avsetning på 0,5% for å etterleve økonomiprinsippet om at det over driftsbudsjettet skal avsettes til disposisjonsfond.

Det er foreløpig ikke justert for forventet lønns- og prisvekst verken på inntekts- eller utgiftssiden. Det vil bli gjort når statsbudsjettet legges frem i oktober. Foreløpig rammer for planperioden fremstilles slik:

	2024	2025	2026	2027
Til fordeling drift	3 754 mill. kr	3 676 mill. kr	3 608 mill. kr	3 610 mill. kr
Avsetning til disposisjonsfond	30,5 mill. kr	31 mill. kr	31,5 mill. kr	32 mill. kr
Avsetning til formannskapets tilleggsbevilgningsfond	3 mill. kr	3 mill. kr	3 mill. kr	3 mill. kr
Avsetning til kulturfond	1 mill. kr	1 mill. kr	1 mill. kr	1 mill. kr
Avsetning til næringsfond	1 mill. kr	1 mill. kr	1 mill. kr	1 mill. kr
Egenkapitalinnskudd KLP	11 mill. kr	11 mill. kr	11 mill. kr	11 mill. kr

Alle tall i 2023 kroner

Hovedgrep i utkast til handlingsplan

Sarpsborg er en kommune med lavere inntekter enn snittet i landet. Da utkast til handlingsplan ble lagt frem i juni 2022 ble det beskrevet at det ville bli krevende å legge en økonomiplan for 2023 – 2026 i balanse. Det ble mer krevende enn antatt, og det ble brukt av disposisjonsfondet i budsjett for å levere et budsjett i balanse for 2023. Det kommer også til å bli krevende å legge et budsjett for 2024 og en økonomiplan for 2024-2027. Utviklingen de

siste årene der utgiftene har økt utover budsjettene er ikke over tid økonomisk bærekraftig og programmet Bærekraft 2030 ble startet opp i 2022.

Det legges nå fram et utkast til fireårig handlingsplan, men et balansert årsbudsjett for 2024 og økonomiplan for 2024-2027 legges først fram i månedsskiftet oktober/november 2023. Ut fra den informasjonen som nå foreligger vil det bli et svært krevende budsjett for 2024. Det er usikkert om det vil lykkes å balansere driften uten å tære på oppsparte fondsmidler.

Det er i vedtatt økonomiplan forutsatt store nedskjæringer i tjenestetilbudet de kommende årene. Dette vil forsterkes gjennom det kommende budsjettforslaget, og det vil da være vanskelig å prioritere tiltak som ikke er direkte rettet mot å etterkomme lovkrav. Kommunedirektøren ønsker likevel å prioritere forebyggende arbeid overfor barn og unge i så stor grad som mulig. Det er flere negative utviklingstrekk som det er svært viktig at Sarpsborg som lokalsamfunn lykkes i å snu. Skal det være mulig å gjøre en slik prioritering må det være vilje til å nedprioritere kvalitet og omfang på andre typer tjenester, for å frigjøre midler.

Sarpsborg er en multikulturell by. Innvandrerbefolkningen økte i 2022. Uten dette bidraget ville befolkningsveksten for Sarpsborg vært negativ (-10 personer) i 2022. Per 1. januar 2023 var innvandrerbefolkningens andel av innbyggerne i Sarpsborg 23,43 %, mens landsgjennomsnittet var på 19,88 %. Veksten i innvandrerbefolkningen i Sarpsborg skyldes i hovedsak innenlands tilflytting. Per 1. januar 2022 var 30,1 % av innvandrere i Norge flyktninger, mens tilsvarende andel i Sarpsborg var 49,5 %. Dette utløser behov for tjenester og økonomisk støtte fra kommunen, da staten i liten grad kompenserer kommunens kostnader til sekundærflyktninger. Konsekvensen for kommunens budsjetter er at det kan brukes mindre penger på kommunens tjenester for øvrig og på investeringer.

Ifølge prognosen fra SSB vil befolkningen i Sarpsborg øke med ca. 2,1 % i handlingsplanperioden 2024-2027. I aldersgruppen over 80-89 år viser prognosen en økning på 25,8 % fra 2024 til 2027. Denne økningen skiller seg helt klart fra endringen i de andre aldersgruppene, som i stor grad kun øker med mellom 2 og 8 %. Det er et unntak i aldersgruppen 6-15 år som har nedgang i den kommende fireårsperioden. Tendensene fremover viser at aldergruppen over 66 år øker noe mer enn aldersgruppen under 19 år.

Sarpsborg kommune skal være en attraktiv kommune. Det må derfor også satses på samfunnsutvikling. Sarpsborg har en skatteinngang som er langt lavere enn landssnittet. Tiltak for å tiltrekke seg attraktive arbeidsplasser bør prioriteres.

Sarpsborg kommune har brukt mer per innbygger på helse og velferd enn sammenliknbare kommuner. I programmet Bærekraft 2030 er det vurdert flere tiltak for å redusere utgiftene. Med en gruppe eldre som øker er det behov for at brukerne i større grad får hjelp i eget hjem fremfor i sykehjem. Det vil bety å styrke hjemmetjenesten, kombinert med bruk av velferdsteknologi. Dekningsgraden på institusjonsplasser vil måtte reduseres i årene som kommer, selv om det fortsatt vil være brukere som har behov for heldøgnsomsorg. Gjennom å dreie ressursene over til hjemmetjenesten fremfor heldøgnsomsorgen vil det være mulig å gi flere brukere tjenester. Kommunedirektøren har fremmet en egen sak om behov for å dreie fra institusjonsplasser til hjemmetjenesten. Saken legges frem til politisk behandling parallelt med utkast til handlingsplan.

Innføring av årsturnus for flere virksomheter og team medfører økte utgifter. Årsturnus er et virkemiddel for å få flere over i hele stillinger og for å rekruttere fagutdannede som blant annet sykepleiere. Med grunnlag i vedtak i bystyret 11. mai er det beregnet at det er behov for å styrke budsjettet med 14,5 mill. kr. Det medfører at det må omfordeles midler fra andre områder.

I inneværende økonomiplan ligger det inne at nye Haugvoll sykehjem skal ferdigstilles i løpet av 2027. Det betyr at det må legges inn driftsmidler allerede fra 2027 for å drifte flere plasser. Med allerede økte utgifter innenfor helse og velferd vil det bli krevende å finne rom for driftsmidler. I tillegg til de som skal yte tjenester vil det medføre økte utgifter til FDV¹ og digitale verktøy og løsninger.

Selv om kommunedirektøren ønsker å prioritere barn og unge, vil det også være nødvendig med innsparinger i grunnskolen. Dette er forutsatt i gjeldende økonomiplan, og henger også sammen med at elevtallet ventes å gå noe ned. Det er fra høsten 2023 også flere plasser i private skoler, noe som påvirker elevtallet i de kommunale skolene.

Bystyret behandlet tidligere i år plattform for digitalisering. Samfunnet vi lever i er i rask endring. Kommunen står overfor en krevende befolkningsutvikling med flere eldre og med færre i yrkesaktiv alder. Et viktig bidrag her er kommunens arbeid med digitalisering. Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. I tillegg vil investeringer i nye digitale løsninger kunne bidra til innsparinger i tråd med Bærekraft 2030. Det å bygge en digital fremtid vil ofte medføre kostnader før det vil komme besparelser. For å lykkes med satsningen på digitalisering vil det være behov både for økte driftsmidler og investeringer for å kunne gjennomføre endringer for så å ta ut gevinster.

De siste årene har det vært en økning i antall årsverk i tjenesteområdene. De sentrale stab-/støtteressursene har ikke økt i samme omfang. Noen oppgaver er automatisert, men kartlegging tyder på at kommunen har flere årsverk ute i virksomhetene som utfører stab- og støtteoppgaver sammenliknet med andre kommuner. Kommunedirektøren er opptatt av at disse funksjonene ivaretas på en profesjonell måte med utgangspunkt i de sentrale stab-/støttevirksomhetene. Det er satt ned en egen prosjektgruppe som skal følge opp dette og fremme tiltak for en mer helhetlig styring av ressursene.

Utgifter til energi økte betraktelig i 2023-budsjettet. Det vil trolig kunne reduseres noe i 2024-budsjettet.

Det er også flere større utviklingsprosjekter som er satt i gang, deriblant Teknisk 2025. Programmet Teknisk 2025 skal lede fram til en moderne organisasjon som leverer effektivt tjenester med tilfredsstillende kvalitet.

Sarpsborg kommune har mottatt statlige midler til områdesatsning i Østre bydel. Østre bydel har vært et prioritert område i inneværende økonomiplan. De statlige midlene gjør det mulig å gjøre en ytterligere innsats i levekårsutsatte områder.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Kommunedirektøren viser til vurderingene i saksfremlegget og utkast til handlingsplan 2024 – 2027.

Miljø:

Kommunedirektøren viser til utkast til handlingsplan 2024 – 2027. Handlingsplanen inneholder en egen del om klimabudsjett.

Folkehelse:

Kommunedirektøren viser til utkast til handlingsplan 2024 – 2027.

¹ FDV – Forvaltning drift og vedlikehold