



FREDRIKSTAD KOMMUNE



# En bærekraftig økonomi mot 2025

Fredrikstad, juni 2022



# Forord

Denne rapporten – En bærekraftig økonomi mot 2025 – oppsummerer resultatet av Fredrikstad kommunes arbeid med å utvikle kostnadsreduksjonsprogrammet #bærekraft25. Målet er å gjøre Fredrikstad kommune økonomisk bærekraftig innen utgangen av 2025, og samtidig legge grunnlaget for bærekraftig økonomisk styring av kommunen mot 2030 og 2040.

Rapporten inneholder forslag til om lag 80 innsparingstiltak, med til sammen om lag 500 millioner kroner i estimert årseffekt i 2025, som gjennom de kommende tre årene skal kunne bringe kommunen nærmere det anbefalte økonomiske målbildet definert av Teknisk beregningsutvalg. Samlet utgjør tiltakene et potensiale for innsparing på i underkant av 7 prosent av kommunens brutto driftsbudsjett.

Rapporten legges fram til politisk behandling i juni 2022, sammen med kommunens statusrapport for 1. tertial 2022 og kommunens årsrapport for 2021. Bærekraftrapporten inneholder av den grunn ikke omtaler av regnskapsprognoser eller oppdatert informasjon om kommunens økonomiske status i inneværende år. Inneværende års økonomiske utfordringsbilde er likevel hensyntatt ved vurdering av størrelsen på det innsparingsbehovet som legges til grunn i rapporten.

Foreslåtte innsparingstiltak danner et viktig grunnlag for det videre arbeidet med økonomiplan 2023–2026 og årsbudsjett 2023. Tallene som framkommer i rapporten for anslåtte årlige innsparinger for de ulike tiltakene er kommuneadministrasjonens estimater per mai 2022. Det må påregnes justeringer i både beregnet økonomisk gevinstpotensial og anbefalt framdrift, ved nærmere detaljering og implementering av hvert enkelt tiltak.

Tiltakene omhandler noe nytt, noe vi skal gjøre annerledes, noe vi kan gjøre mindre av, og noe vi kan velge å slutte med. Flere av de tiltakene som foreslås i rapporten utfordrer både politiske prioriteringer, faglige anbefalinger og det helhetlige og langsiktige bærekraftperspektivet. Det er valgt å synliggjøre handlingsrommet, også på områder der det foreligger gjeldende politiske vedtak.

Det økende økonomiske utfordringsbildet i 2022 medfører at det nå presenteres flere krevende tiltaksforslag enn tidligere antatt, for å kunne vise en farbar – om enn ikke enkel – vei til økonomisk bærekraft i 2025, gitt dagens eksterne rammebetingelser.

Det er viktig å understreke at Fredrikstad kommune, i likhet med andre norske kommuner, står overfor store demografiske endringer i de kommende 10-20 årene, som vil utfordre både den økonomiske og sosiale bærekraften. Vi vil få en økt andel eldre innbyggere, samtidig som andelen yrkesaktive synker. Andelen innbyggere på 80 år og eldre er forventet å dobles innen 2040.

De demografiske endringene vil øke presset på velferdstjenestene i samfunnet, og det vil ikke være verken sosialt eller økonomisk bærekraftig å løse oppgavene på samme måte som i dag. Økte brukerkrav og forventninger, kombinert med antatt flere tjenestemottakere, forholdsmessig færre hoder og hender å spille på, og strammere økonomi, vil gi utfordringer med prioritering mellom tiltak som skal realiseres innenfor kommunens økonomiske rammer.

I dette mer langsiktige omstillingsarbeidet skal Fredrikstad kommune fortsatt forsterke arbeidet med å utvikle virkningsfulle, kostnadseffektive, trygge og likeverdige tjenester, med helsefremmende og forebyggende hovedfokus. Mye utviklingsarbeid som skal bidra til dette er allerede igangsatt.

Fredrikstad kommune har et stort driftsbudsjett, på godt over 7 milliarder kroner årlig, som finansierer døgkontinuerlige gode tjenester på alle områder, i regi av nærmere 7000 dedikerte medarbeidere. Med disse omfattende menneskelige og økonomiske ressursene har vi et stort potensial for fornyelse og forbedring.

Jeg vil rette en takk til alle medarbeidere og ledere som har bidratt til grunnlaget for rapporten om hvordan vi kan etablere en bærekraftig økonomi mot 2025 i Fredrikstad kommune.

Takk til tillitsvalgte og verneombud som har utfordret og medvirket i et krevende arbeid, til Deloitte og programkontoret for avgjørende bistand, til KLG for en formidabel innsats og for å stå klare til å gjennomføre, og til politikere med tydelige forventninger både til bærekraftarbeidet og til resultatene.

Sammen skal vi – i Fredrikstadsamfunnet og i kommuneorganisasjonen – fortsette å arbeide for at det skal være godt å leve, godt å skape og godt å møte framtiden i Fredrikstad.

***Nina Tangnæs Grønvold***  
kommunedirektør

# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>10</b>
2.1	Innledning	10
2.2	Det økonomiske utfordringsbildet	10
2.3	Arbeidet med omstilling og kostnadsreduksjoner	12
<b>3</b>	<b>Metode og arbeidsprosess #bærekraft25</b>	<b>14</b>
3.1	Programorganisering	14
3.2	Metode og prosess	14
<b>4</b>	<b>Økonomisk analyse og sammenlikning med andre kommuner</b>	<b>18</b>
4.1	Kostnadsnivå i tjenestene	18
4.2	Utgiftsbehov	18
4.3	Teoretisk innsparingspotensial per tjenesteområde	19
4.4	KOSTRA tjenesteområder	21
<b>5</b>	<b>Økonomisk målilde</b>	<b>35</b>
5.1	God økonomistyring et lovkrav	35
5.2	Sammenlignbare kommuner og mål	36
5.3	Netto driftsmargin	36
5.4	Gjeld og gjeldsgrad	37
5.5	Disposisjonsfond	39
<b>6</b>	<b>Investeringer og aktiva</b>	<b>40</b>
6.1	Vedtatt investeringsportefølje	40
6.2	Framtidige investeringsbehov	41
6.3	Effekter av økte investeringer og økt rentenivå mot 2035	42
6.4	Tiltak for reduksjon av investeringsrelaterte kostnader	42
6.5	Salg av aktiva, som egenkapital til investeringer eller for finansiell plassering	44
6.6	Eiendomsskatt og handlingsrom	46
<b>7</b>	<b>Seksjon for helse og velferd</b>	<b>48</b>
7.1	Hovedtall fra budsjett 2022	49
7.2	Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025	49
7.3	Innsparingstiltak	51
<b>8</b>	<b>Seksjon for utdanning og oppvekst</b>	<b>57</b>
8.1	Hovedtall fra budsjett 2022	58
8.2	Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025	58
8.3	Innsparingstiltak	60
<b>9</b>	<b>Seksjon for teknisk drift</b>	<b>66</b>
9.1	Hovedtall fra budsjett 2022	67
9.2	Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025	67
9.3	Innsparingstiltak	69

<b>10 Seksjon for kultur, miljø og byutvikling.....</b>	<b>73</b>
10.1 Hovedtall fra budsjett 2022.....	74
10.2 Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025.....	74
10.3 Innsparingstiltak.....	76
10.4 Ytterligere mulige tiltak med mål om besparelser i drift .....	79
<b>11 Sentrale staber og kommuneovergrepene tiltak.....</b>	<b>81</b>
11.1 Hovedtall fra budsjett 2022.....	82
11.2 Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025.....	82
11.3 Innsparingstiltak.....	85
<b>12 Forutsetninger for å sikre gjennomføring og en bærekraftig økonomisk utvikling .....</b>	<b>87</b>
12.1 Forutsetninger for gjennomføring .....	87
12.2 Økt fokus på kontinuerlig forbedring i hele organisasjonen .....	88
12.3 Samskapende innovasjon .....	92
12.4 Digitalisering og digital transformasjon .....	93
12.5 «2040 begynner nå!» .....	94
<b>13 Figurliste.....</b>	<b>95</b>
<b>14 Tabelliste .....</b>	<b>96</b>
<b>15 Vedlegg.....</b>	<b>98</b>

# 1 Sammendrag

Fredrikstad kommune står overfor store økonomiske utfordringer. Årsakene til dette er sammensatt. Sett opp mot det økonomiske handlingsrommet, har kommunen et for høyt aktivitets- og kostnadsnivå. Samtidig må vi, sammen med resten av kommune-Norge, forberede oss på den demografiske utviklingen som utfordrer både økonomisk og sosial bærekraft fram mot 2040.

Innbyggernes forventninger og etterspørsel etter tjenester øker mer enn kommunens inntektsnivå gir rom for, og kommunens innbyggere har større levekårsutfordringer og tjenestebehov enn gjennomsnittet i landet. Samtidig opplever kommunen at flere statlige pålegg er kostnadsdrivende, reduserer handlingsrommet, og i flere omganger har vist seg å ikke være reelt fullfinansierte.

I Fredrikstad kommune var disponibel inntekt per innbygger i 2020 3.184 kroner lavere enn landsgjennomsnittet. Dette innebærer en mindreinntekt på 263 millioner kroner. Kommunen har også svært begrensede inntekter fra eierskap.

Stort behov for kommunale investeringer har medført en relativt kraftig vekst i rentebærende gjeld de siste årene, og behovet for å gjøre store rammefinansierte investeringer vil vedvare gjennom de kommende 10-15 årene. Kommunen har lav til ingen egenkapitalfinansiering, og investeringene blir dermed, som hovedregel, 100 prosent lånefinansiert.

Koronapandemien i perioden 2020–2022 har medført forsinkelser i nødvendig omstillingsarbeid, og betydelig økonomisk merforbruk ut over budsjett på flere tjenesteområder.

Alt dette innebærer at Fredrikstad kommune har et endrings- og omstillingsbehov som klart overstiger forutsetningene i gjeldende økonomiplan 2022–2025.

Gjennom et omfattende arbeid det siste året har en rekke kostnadsreducerende tiltak blitt implementert i gjeldende økonomiplan, og ytterligere tiltak foreslås i denne rapporten. Formålet er å gjøre Fredrikstad kommune økonomisk bærekraftig innen utgangen av 2025, og samtidig legge grunnlaget for en bærekraftig økonomisk styring av kommunen mot 2030 og 2040.

Det anbefalte økonomiske målbildet for Fredrikstad kommune legger til grunn anbefalingene fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), om normtall for netto driftsmargin, gjeldsgrad og størrelse på disposisjonsfond.

Målbildet for økonomisk bærekraft innen 2025 betyr dermed at;

- Fredrikstad kommune skal, så raskt som mulig, og senest innen 2025, ha vedtatte rammer for drift som understøtter en netto driftsmargin på 1,75 prosent. Basert på gjeldende økonomiplan og inneværende års prognose innebærer det gjennomføring av kostnadsreducerende tiltak på til sammen i overkant av 500 millioner kroner per år fra 2025, inklusive full måloppnåelse for tiltak i gjeldende økonomiplan.
- Fredrikstad kommune skal unngå at brutto lånegjeld overstiger 90 prosent av sum driftsinntekter. Renteeksponert gjeld<sup>1</sup> skal ikke overstige 50 prosent av total brutto lånegjeld.
- Disposisjonsfondet er kommunens «buffer» til å møte uforutsette hendelser, uten å måtte korrigere tjenestenivået, og potensiell egenkapital for investeringer. Fredrikstad kommune skal, så raskt som mulig, bygge opp disposisjonsfondet til å utgjøre minimum 5 prosent av de årlige driftsinntektene.

Omstillings- og kostnadsreduksjonsprogrammet #bærekraft25 samler kommunens arbeid med å etablere en bærekraftig økonomi, i første omgang fram mot 2025. Programmet skal sikre et enda større fokus på nødvendig utvikling, fornying, omstilling og kostnadsreduksjon gjennomgående i organisasjonen.

Program #bærekraft25 ble vedtatt av bystyret i økonomiplan 2021–2024, og omfatter hele kommuneorganisasjonen. Den sentrale føringen for programmet har vært å anvende kommunens samlede innsikt om egne områder, i kombinasjon med økonomiske analyser og beste praksis fra andre kommuner og organisasjoner, for å identifisere de tiltakene som kan eller skal gjennomføres.

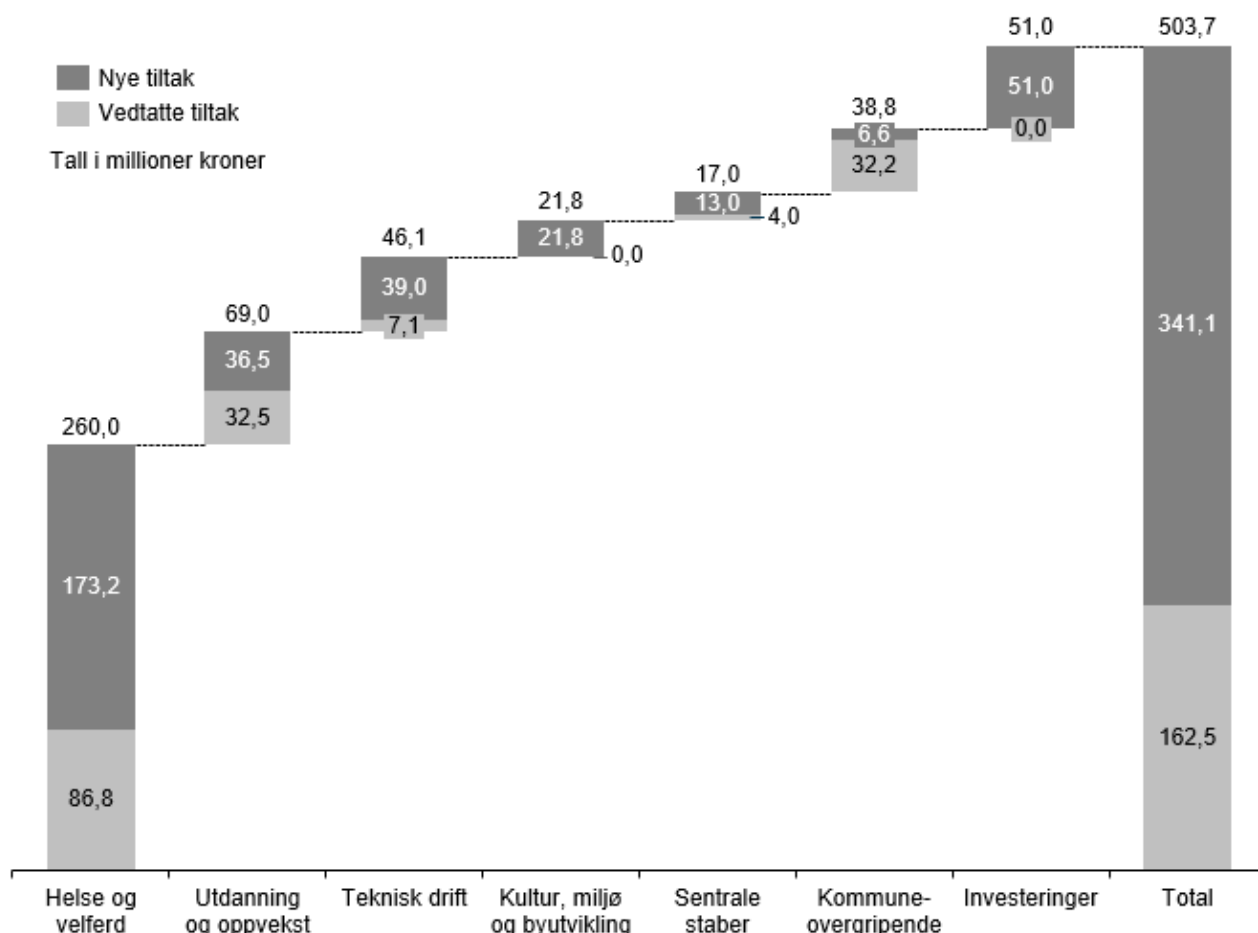
Alle kommunens tjenesteområder er gjennomgått for å identifisere tiltak som kan redusere kostnadene eller øke inntektene. Det omfatter alle virkemidler, deriblant utnyttelse av ny teknologi, endring av struktur i tjenesteytingen, utsettelse av nye driftstiltak, rene reduksjoner av tilbud og/eller kostnader i dagens drift, effektivisering av organisasjon og ledelse, utsettelse og avslutning av investeringsprosjekter og salg av aktiva.

Gjennom program #bærekraft25 har vi jobbet fram om lag 80 tiltak, som, sammen med allerede vedtatte tiltak i gjeldende økonomiplan, er anslått å kunne gi en årlig økonomisk effekt i 2025 på 504 millioner kroner. Det er utarbeidet tiltaksbeskrivelser (se vedlegg 1 til rapporten) for alle tiltak med en forventet årseffekt på over 1 million kroner. I tillegg til dette er det i rapporten pekt på andre områder som kan gi en økonomisk gevinst for kommunen; herunder salg av eiendom, salg av aksjer og økt eiendomsskatt.

---

<sup>1</sup> Renteeksponert gjeld er den gjeld som gjenstår når lån til VAR-området (vann, avløp og renovasjon), og lån med statlige rentekompensasjonsordninger, er trukket fra.

Det økonomiske potensialet fordeler seg blant seksjoner og områder som følger:



Figur 1: Fordeling av økonomisk potensial i 2025 av vedtatte og nye tiltak.

Samlet innebærer det en innsparing på nærmere 7 prosent av kommunens brutto driftsbudsjett.

For å rigge oss for framtiden, og nå målet om bærekraftig økonomisk drift av kommunen, må vi legge til rette for flere prosesser og tiltak som skal støtte organisasjonen i dette omfattende og krevende utviklings- og endringsarbeidet.

Gjennomføringen av tiltaksporteføljen vil kreve fokus, prioritering, kompetanse, dedikasjon og en strukturert og systematisk tilnærming fra ledere, tillitsvalgte og medarbeidere over lengre tid. Vi må sikre at tiltakene utvikles, implementeres og gjennomføres som planlagt, og at vi evner å realisere de økonomiske gevinstene som beregnet.

Dette vil kreve motivert og nok ledelse, mer utredning og støtte, og mer medvirkning enn ordinær drift alene, og betinger at kommunen i en overgangsperiode framover vil måtte sette av cirka 15 millioner kroner årlig til nye ansettelser og innleie av ressurser som skal støtte lederne og organisasjonen i gjennomføring av tiltakene.



Det understrekes at Fredrikstad kommunes økonomi totalt sett vil vokse i perioden, basert på befolkningsvekst, økt tilfang av tjenestemottakere etc. Tiltakene som framkommer i denne rapporten er basert på dagens omfang, og representerer dagens Fredrikstad kommune.

Det betyr at det på nåværende tidspunkt ikke vurderes nødvendig å gjennomføre nedbemanningsprosesser totalt i kommunen. Kommunens behov for arbeidskraft totalt sett framover vil, med all sannsynlighet, på grunn av den underliggende veksten og vår årlige turnover, være høyere enn det antall personer som berøres av omstillingstiltakene beskrevet i denne rapporten.

Innspill som har kommet fra ansatte gjennom arbeidsverkstedene i 2021, og i prosjektet *Jakten på tidstyvene*, basert på tankegangen i dansk tillitsdagsorden, viser til mange tanker og ideer om hvordan vi kan jobbe mer effektivt og smidig, og samhandle bedre på tvers. Mange av ideene og forslagene viser ikke nødvendigvis til konkrete tiltak der vi kan beregne økonomiske gevinster, men til endring av hvordan organisasjonen fungerer i hverdagen. En viktig del av arbeidet med omstilling og endring for en framtidig bærekraftig økonomi og organisasjon er derfor utviklingen av en tillitsbasert kultur for kontinuerlig forbedring og samskapende innovasjon.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Innledning

Fredrikstad kommune er i vekst, og står foran store utfordringer. Sett opp mot det økonomiske handlingsrommet, har kommunen et for høyt kostnadsnivå, samtidig som etterspørselen etter tjenester stadig øker. Finansieringsbehovet samsvarer ikke med finansieringsevnen. Samtidig har kommunens innbyggere større levekårsutfordringer enn snitt. Dette er en utvikling lik den vi har sett de siste årene, og tiltakene for å redusere inngangsfarten fra et budsjettår til et annet har så langt ikke vært tilstrekkelige.

Som tjenesteleverandør kan kommunen konstatere at innbyggernes forventninger og etterspørsel etter tjenester øker mer enn kommunens inntektsnivå – med dagens driftsmodell – gir rom for. Dette innebærer at Fredrikstad kommune nå har et endrings- og omstillingsbehov som klart overstiger forutsetningene i gjeldende økonomiplan 2022–2025.

Samtidig skal vi forberede oss på det varslede utfordringsbildet som møter oss og resten av samfunnet framover mot 2030 og 2040. Når vi ser 10-15-20 år fram i tid vil den demografiske utviklingen utfordre både den økonomiske og sosiale bærekraften i Norge. Vi er en av flere kommuner som allerede nå opplever stort press på utgifter innen helse og omsorg, og perspektivmeldingens analyser konstatere at dette bare er den spede begynnelsen; framtiden har kommet til Fredrikstad, og vi har økende utfordringer i vente.

### 2.2 Det økonomiske utfordringsbildet

Fredrikstad kommune står overfor store økonomiske utfordringer, som kan beskrives innenfor både interne, så vel som eksterne, rammebetingelser, og på kort så vel som på lang sikt. Denne rapporten fokuserer primært på det økonomiske utfordringsbildet som beskrives gjennom interne forhold, og med tiltak og fokus på tidsperioden fram til 2025.

Det vil likevel på flere fagfelt og områder framkomme og bli synliggjort et langsiktig perspektiv og utfordringsbilde, der hvor dette har sterk påvirkning på de valgene og prioriteringene som kommunen står overfor i dag.

I tillegg ønskes det også innledningsvis å kort peke inn mot de store utfordringene vi står overfor i de eksterne rammebetingelsene som kommunen opererer under, og som beskrives nærmere gjennom sak PS75/22 behandlet i formannskapet den 19. mai 2022, *Inntektssystemutvalget – innspillsnotat fra Fredrikstad kommune*.

I Fredrikstad kommune var disponibel inntekt per innbygger i 2020 3 184 kroner lavere enn landsgjennomsnittet. Dette innebærer en mindreinntekt på 263 millioner kroner per år.

I innspillnotatet til inntektssystemutvalget tar Fredrikstad kommune særskilt opp ni forhold:

1. Sosiale kriterier i fordelingsnøkler for grunnskole og barnehage.
2. Enkeltelementer i kostnadsnøkkelen for barnehager (utover punkt 1) – ettåringer, lavinntektsfamilier og kriteriet høyere utdanning.
3. Kommuner/regioner med stor tilflytting av sekundærflyktninger uten integreringstilskudd.
4. Geografisk opphopning av levekårsutfordringer.
5. Levekårsutfordringer og lavinntektshusholdninger som forsterker ulikhet.
6. Bemanningsnormer som binder handlefrihet, og innføring av politiske prioriteringer som fordeles gjennom rammetilskuddet (med og uten overgangsordninger).
7. Utfordringer for hyttekommuner med eldre eierstruktur og behov for hjemmetjenester/legevakt, som ikke fanges opp i dagens kriterier.
8. Med unntak av en liten andel av skjønnstilskudd, faller Fredrikstad kommune utenfor alle særtilskudd som inngår i bevilgningene som fordeles gjennom rammetilskuddet. Bystyret peker spesielt på behov for storbytilskudd i Nedre Glomma-regionen, inkludert Sarpsborg kommune.
9. Skatteinntekter/reduisert utjevning må vurderes opp mot justeringer av levekårshensyn i utgiftsutjevningen, med større omfordelinger til skattesvake kommuner.

Denne rapporten vil, som nevnt, først og fremst fokusere på interne forhold og tiltak som kommunen selv har kontroll over inn mot 2025, for å oppnå det som kan betegnes som en tilstand av tilfredsstillende økonomisk balanse og styring.

Anbefalt mål bilde, som diskuteres senere i rapporten, vil derfor se på avhengighetene mellom netto driftsresultat, lånegjeld og frie midler på disposisjonsfond.

Dette gjenspeiler de mest sentrale finansielle nøkkeltallene og -områdene som norske kommuner styrer etter, og hvor de aller fleste støtter seg på anbefalinger og normtall fra Teknisk beregningsutvalg (TBU).

TBU har angitt at en kommune over tid bør ha et netto driftsresultat på minimum 1,75 prosent av sum driftsinntekter, en lånegjeld på 60–90 prosent av sum driftsinntekter og et disposisjonsfond på 5–10 prosent av sum driftsinntekter.

Etter at ny kommunelov trådte i kraft, hvor endelig årsresultat i en kommune alltid skal gjøres opp med null som resultat, har netto driftsresultat fått enda større fokus. Netto driftsresultat er alle inntekter minus alle kostnader som er ført i regnskapet, innenfor det bestemte kalenderåret.

Et negativt driftsresultat innebærer at summen av alle driftskostnadene overstiger inntektene. Et negativt driftsresultat må finansieres opp ved å bruke av kommunens frie midler i form av disposisjonsfondet, slik at årsresultatet blir null i endelig regnskap. I motsatt tilfelle vil et positivt driftsresultat kunne fritt disponeres av bystyret, til eksempelvis å styrke disposisjonsfondet, eller benyttes til egenkapitalfinansiering av investeringer.

Status for Fredrikstad kommune ved utgangen av 2021 var et negativt driftsresultat i tre av de siste fire årene, en lånegjeld på 87 prosent av sum driftsinntekter, og et disposisjonsfond på 4,2 prosent.

Utviklingen de seneste årene har medført tiltakende og betydelig press på de økonomiske rammene som driften opererer under, og kan kort oppsummeres med sterk vekst i tjenestebehov, spesielt innen helse og velferd, samt i tjenester til barn og unge med særskilte behov. Dette, sammen med at nødvendig omstillingsarbeid i stor grad ble forsinket av to år med koronapandemi, har medført at kommunen har et betydelig merforbruk, sett opp mot driftsbudsjettene innen disse tjenestene. Dette merforbruket skyldes hovedsakelig at flere innbyggere har krav på tjenester, og kan dermed ikke enkelt eller raskt salderes ved å skjære ned på innsatsen overfor øvrige tjenestemottaker.

Samtidig har mange kommunale investeringer medført en relativt kraftig vekst i renteeksponert gjeld. Behovet for store rammefinansierte investeringer vil vedvare de neste 10-15 årene, gjennom vedtatt investeringsportefølje, plan for skolebygg og ny skolestruktur, plan for nye helse- og omsorgsbygg, og et stort vedlikeholdsbehov. Sammen med økende renter i markedet og for tiden høy prisvekst på byggevarer, vil dette være med og sette betydelig økt press på driftsrammene i Fredrikstad kommune de kommende årene.

## 2.3 Arbeidet med omstilling og kostnadsreduksjoner

Kommunen har de senere årene hatt fokus på løpende å identifisere og iverksette tiltak som kan gi det nødvendige økonomiske handlingsrommet framover. Omstillings- og kostnadsreduksjonsprogrammet #bærekraft25 samler kommunens arbeid med å etablere en bærekraftig økonomi – i første omgang fram mot 2025.

Program #bærekraft25 ble vedtatt av bystyret i økonomiplan 2021–2024, og omfatter hele kommuneorganisasjonen. Programmet har tatt opp i seg analyser og tiltaksforslag som er utviklet i perioden fra 2017/2018 og fram til i dag.

Innsparingstiltakene vedtatt i gjeldende økonomiplan er en del av dette arbeidet, og omtales derfor i denne rapporten. Disse tiltakene representerer store omstillinger allerede i inneværende år, som skal bringe oss i riktig retning.

Det understrekes at Fredrikstad kommunes økonomi totalt sett vil vokse i perioden, basert på befolkningsvekst, økt tilfang av mottakere av tjenester etc. Tiltakene som framkommer i denne rapporten er basert på dagens omfang av tjenester og tiltak, og representerer dagens Fredrikstad kommune. Dette betyr at det på nåværende tidspunkt ikke vurderes nødvendig å gjennomføre nedbemanningsprosesser totalt i kommunen. Kommunens behov for arbeidskraft totalt sett framover vil med all sannsynlighet, på grunn av den underliggende veksten og vår årlige turnover, være høyere enn det antall personer som berøres av omstillingstiltakene beskrevet i denne rapporten.

Programmet innebærer systematisk arbeid med å utvikle, foreslå og gjennomføre tiltak som skal sikre bærekraftig økonomi, tjenester og samfunnsutvikling i Fredrikstad kommune. Det legges i tiltakene opp til kostnadsoptimaliserte og virkningsfulle tjenester, innenfor det til enhver tid gjeldende økonomiske handlingsrommet, og det skal utvikles en kultur for kontinuerlig forbedring, for å bidra til en organisasjon som stadig drives bedre og mer effektivt.

Åpenhet og medvirkning fra tillitsvalgte, vernetjenesten, ledere og medarbeidere ligger til grunn for arbeidet med programmet. Partssamarbeidet er en forutsetning for utvikling av gode tjenester og arbeidsplasser.

Medvirkning og samskaping med innbyggere, brukere og samfunnet vil stå sentralt ved detaljering og gjennomføring av tiltakene.

# 3 Metode og arbeidsprosess

## #bærekraft25

### 3.1 Programorganisering

Arbeidsprosessen i #bærekraft25 har vært ledet av et programstyre bestående av kommunedirektørens ledergruppe (KLG) samt tre hovedtillitsvalgte (HTV) og kommunens sentrale hovedverneombud (HVO).

Arbeidet i seksjonene har vært ledet av styringsgrupper bestående av direktørens ledergruppe (DLG) samt to hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

Arbeidsmiljøutvalget har, gjennom hele arbeidsperioden, hatt program #bærekraft25 som fast sak på sin dagsorden, og status i arbeidet har løpende vært presentert i seksjonenes arbeidsmiljøutvalg (SAMU). Dette har medført at arbeidstakerrepresentantene er godt orientert om arbeidet.

Det understrekes samtidig at tiltakene som legges fram i denne rapporten ikke enkeltvis eller samlet er formelt drøftet med tillitsvalgte. Dette vil følges opp som formelle medvirkningsprosesser etter hvert som det enkelte tiltak skal utvikles og gjennomføres.

Den daglige driften av programmet ledes av et programkontor, som samarbeider tett med seksjonsvise programkoordinatorer.

Programkontorets oppgaver har blant annet vært å:

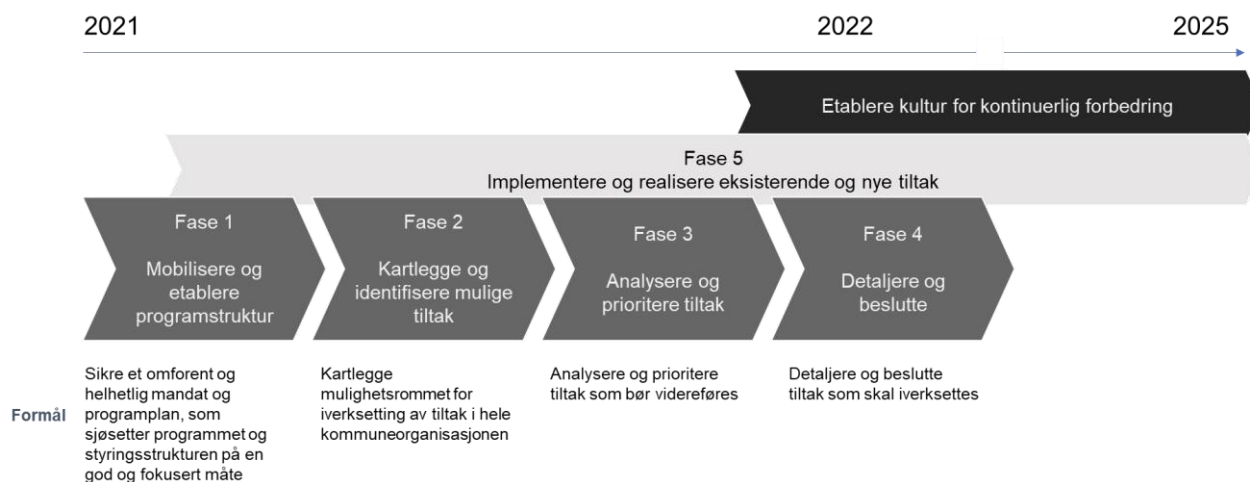
- etablere en metodikk for oppfølging av gevinstrealisering
- støtte utarbeidelse av statusrapporter og annen relevant styringsdokumentasjon/politiske saker
- følge opp at tiltakene leverer i henhold til programplanen
- kvalitetssikre leveranser fra programmet
- bistå med utarbeidelse av analyser og tiltak
- styre, legge til rette for, og koordinere felles prosess
- utarbeide, fasilitere og gjennomføre arbeidsverksteder og workshops
- sikre involvering og forankring

### 3.2 Metode og prosess

Det kommuneovergripende programarbeidet ble igangsatt mot slutten av 2019, men ble forsinket i flere omganger som følge av koronapandemien og den manglende muligheten for forankring og involvering som pandemien medførte.

Senhøstes 2019 ble det gjennomført en bolk med konkretisering av tiltak på helse- og velferdsområdet, som forberedelser til ny offensiv. Det ble i november 2019 gjennomført en heldagssamling om gevinstrealisering for en stor gruppe ledere og rådgivere i kommunen, som forberedelser til det kommende arbeidet.

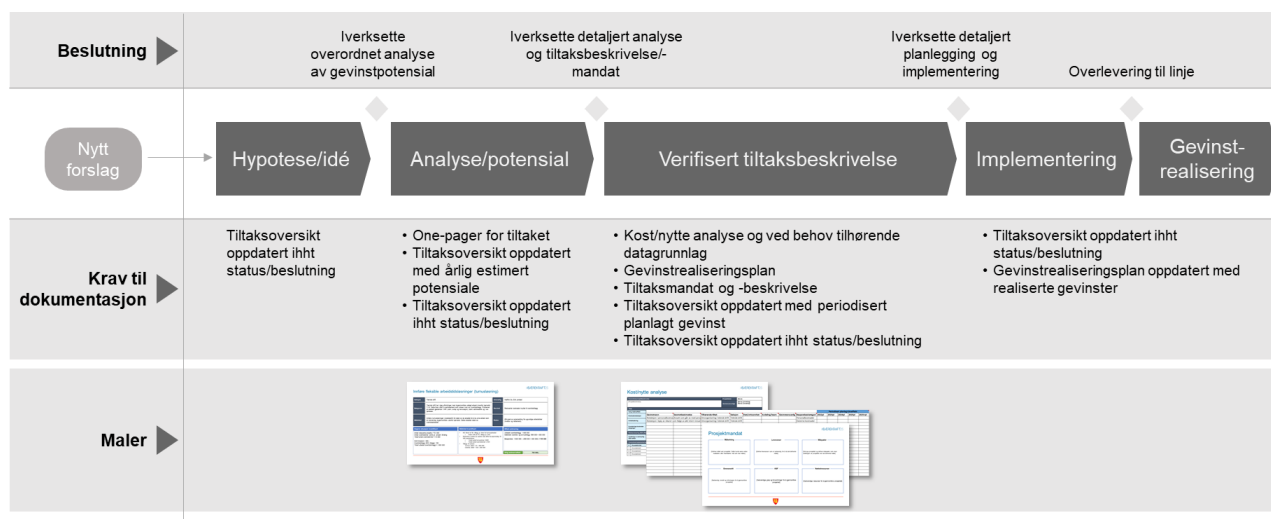
Figuren nedenfor viser den felles framdriften i programmet fra og med 2021.



Figur 2: Programplan for #bærekraft25.

Fredrikstad kommunes kontinuerlige arbeid med omstilling de senere årene har medført at det i hele perioden har vært tiltak som har vært i ulike deler av bearbeidelsesprosessen, fra ide til realisering. Første del av tiltakspakken ble lagt inn i gjeldende økonomiplan 2022–2025, og det er underveis løpende implementert tiltak i seksjonene, under kommunedirektørens fullmakt.

Figuren under viser stegene i modningsprosessen, som er utarbeidet for å sikre et godt grunnlag for gevinstrealisering.



Figur 3: Aktiviteter i modning av tiltak i program #bærekraft25.

Arbeidet har vært hypotesebasert, og tatt utgangspunkt i sammenlikning av KOSTRA-tall med andre kommuner, utvalgte tilleggsanalyser og styringsgruppens egne gjennomganger av utviklingen på sine områder.

En oppdatert analyse og sammenlikning med andre kommuner, basert på innrapporterte KOSTRA-tall, er beskrevet i påfølgende kapittel, og ligger i sin helhet som vedlegg til denne rapporten.

Den primære føringen for valg av tiltak har vært å oppnå målsettingen basert på følgende prioritet:

- 1) Øke tjenestekvaliteten/leveranse kvaliteten og redusere kostnadene («Mer for mindre»)
- 2) Tilby tilsvarende tjenester/leveranser på en ny og mer kostnadseffektiv måte
- 3) Redusere tilbudet av tjenester/leveranser, basert på en kost vs. nytte-evaluering

Alle kommunens tjenesteområder er gjennomgått, for å identifisere tiltak for å redusere kostnadene eller øke inntektene. Det omfatter alle virkemidler, deriblant utnyttelse av ny teknologi, endring av struktur i tjenesteytingen, utsettelse av nye driftstiltak, rene reduksjoner av tilbud og/eller kostnader i dagens drift, effektivisering av organisasjon og ledelse, utsettelse og avslutning av investeringsprosjekter og salg av aktiva.

Den sentrale føringen for programmet har vært å anvende kommunens samlede innsikt om egne områder, i kombinasjon med økonomiske analyser og beste praksis fra andre kommuner/organisasjoner, for å identifisere de tiltakene som kan og skal gjennomføres.

En sentral del av prosjektet har derfor vært å gjennomføre til sammen 18 arbeidsverksteder, med til sammen nærmere 850 deltakere. Det ble høsten 2021 arrangert 9 tverrfaglige arbeidsverksteder med ansatte fra tjenesteområdene, og 9 tverrfaglige arbeidsverksteder for ledere, som bygget videre på innspillene fra de ansatte. Tillitsvalgte og verneombud deltok på alle verkstedene.

Arbeidsverkstedene var inndelt i følgende temaområder;

- Stab og støtte
- Inkludering og utenforskap
- Samfunnsutvikling
- Mestring og forebygging
- Drift og vedlikehold
- Boliger, institusjoner og ambulerende tjenester
- Myndighetsutøver
- Læring og oppvekst
- Boliger, institusjoner og ambulerende tjenester

Det ble også etablert en digital forslagskasse, der alle ansatte kunne gi innspill.

Det ble gjennomført to frivillige arbeidsverksteder for medlemmer i bystyret og de politiske utvalgene, der deltakerne fikk anledning til komme med innspill og høre erfaringer fra andre kommuner som har vært gjennom tilsvarende prosesser.

Til sammen kom det nærmere 1 200 innspill til tiltak fra alle arbeidsverkstedene og forslagskassen. Samtlige innspill ble gjennomgått og sortert inn i kategorier i etterkant av verkstedene, i henhold til realisme og mulighet for effekt i løpet av perioden.

Til sammen ble cirka 400 unike innspill oversendt seksjonene for videre bearbeiding. Innspillene ble så bearbeidet i de enkelte styringsgruppene, som la til egne tiltak, bearbeidet og evaluerte alle tiltakene opp mot modningsprosessen.



Dette var en iterativ utviklingsprosess, som foregikk med forankring og gjennomganger underveis med programstyret, styringsgruppene og i ledergruppene i seksjonene. De endelige tiltakene ble så analysert og detaljert, med hensyn på risiko, forutsetninger, mulige konsekvenser, finansiell effekt, og plan for gjennomføring.

Tiltaksbeskrivelser for alle tiltak med estimert gevinst på over 1 million kroner ligger som vedlegg til denne rapporten.

# 4 Økonomisk analyse og sammenlikning med andre kommuner

## 4.1 Kostnadsnivå i tjenestene

I den økonomiske analysen sammenstilles regnskapsdata og andre data fra Kommune-Stat-Rapporteringen (KOSTRA) til Statistisk sentralbyrå (SSB). De økonomiske nøkkeltallene for Fredrikstad kommune sammenlignes med nøkkeltall for gjennomsnittet i kommunene Drammen, Kristiansand, snittet av ASSS<sup>2</sup>-kommunene, og for nabokommunene Sarpsborg, Halden og Moss, i tillegg til KOSTRA-gruppe 12 (kommuner med 75 000 til 300 000 innbyggere) .

Analysene viser at Fredrikstad kommunes behovskorrigerede utgifter er høyere enn kommunene/kommunegruppene, og at kommunen har betydelige innsparingsmuligheter innenfor en rekke av de kommunale tjenesteområdene:

- innenfor pleie og omsorg varierer innsparingspotensialet fra 51 millioner kroner (ASSS-kommunene) til 353 millioner kroner (Halden kommune). Sammenlignet med Sarpsborg er Fredrikstad kommunes ressursbruk om lag 46 millioner kroner lavere.
- innenfor tjenesteområdet administrasjon, styring og fellesutgifter varierer innsparingspotensialet fra 50 millioner kroner (Drammen) til 148 millioner kroner (Sarpsborg). Sammenlignet med Halden bruker Fredrikstad om lag 100 millioner kroner mindre.

Rapporten viser også et innsparingspotensial innenfor flere av de øvrige tjenesteområdene, både opp mot enkeltkommuner og mot grupper av kommuner. Her ser en også at Fredrikstad har lavere behovskorrigerede utgifter enn sammenlikningskommunene til barnehage, kommunehelse, kultur og idrett.

## 4.2 Utgiftsbehov

Ettersom kommunene har et ulikt utgiftsbehov som følge av forskjeller i demografi, geografi og sosiale forhold, bør rapportert ressursbruk i KOSTRA justeres for disse forskjellene. Ved å bruke behovsberegningen i statsbudsjettet (utgiftsutjevningen i grønt hefte (KDD)) vil sammenlikningen bli mer korrekt.

---

<sup>2</sup> ASSS står for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner. ASSS-samarbeidet skal bidra til læring og utvikling i partnerskap mellom kommunene og KS. Samarbeidet skal også kunne styrke interessearbeidet overfor staten og andre samfunnsaktører. ASSS er et samarbeid mellom Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø og KS.

Se <https://www.ks.no/asss-hjem/>

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	0,978	0,981	0,984	0,989
<b>Drammen</b>	0,991	0,989	0,994	0,994
<b>Kristiansand</b>	0,992	0,988	0,989	0,989
<b>ASSS uten Oslo</b>	0,955	0,955	0,960	0,961
<b>Sarpsborg</b>	1,013	1,015	1,020	1,022
<b>Halden</b>	1,004	1,000	1,010	1,011
<b>Moss</b>	0,989	0,990	0,990	0,991
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	0,961	0,960	0,962	0,963

Tabell 1: Oversikt over utgiftsbehov i prosent for Fredrikstad mot andre kommuner/grupper.

I tabellen over framkommer det at Fredrikstad kommunes totale utgiftsbehov er beregnet til 98,1 prosent av landsgjennomsnittet i 2021. Det er høyere enn snittet for KOSTRA-gruppe 12 (96,3 prosent) og snittet for ASSS-kommunene (96,5 prosent). Det er også små forskjeller til samlet utgiftsnivå til Drammen (99,4 prosent), Kristiansand (98,9 prosent), Sarpsborg (102,2 prosent), Halden (101,1 prosent) og Moss (99,2 prosent).

### 4.3 Teoretisk innsparingspotensial per tjenesteområde

Når det korrigeres for kommunenes utgiftsbehov, er det mulig å beregne hvor mye kommunen teoretisk sett kan spare, dersom en driver med samme utgiftsnivå som sammenlignbare kommuner. Dette betegnes som kommunens «innsparingsmulighet», sett opp mot sammenlignbare kommuner.

	Drammen	Kristiansand	ASSS uten Oslo	Sarpsborg	Halden	Moss	KOSTRA-gruppe 12
<b>Pleie og omsorg</b>	232,5	243,7	51,2	-46,0	335,0	132,7	58,2
<b>Grunnskole</b>	65,2	-30,4	-36,6	-57,1	-50,8	8,5	-22,7
<b>Barnehage</b>	13,5	23,7	21,4	3,9	7,3	17,7	22,3
<b>Adm, styring og fellesutgifter</b>	50,7	57,8	65,2	148,1	-100,7	108,6	73,6
<b>Sosiale tjenester</b>	58,1	36,2	-9,7	37,4	71,1	32,1	-13,2
<b>Kommunehelse</b>	-44,2	60,7	7,0	81,7	20,1	36,2	7,3
<b>Barnevern</b>	27,6	58,0	32,0	-24,6	20,6	18,6	32,2
<b>Kultur og idrett</b>	-5,0	-40,6	-37,0	26,8	51,8	5,0	-42,3
<b>Plan, kulturminner, natur og nærmiljø</b>	-56,8	-6,9	-33,0	-29,4	9,5	-19,0	-34,8
<b>Brann og ulykkesvern</b>	4,9	8,9	2,4	-3,9	-18,0	0,8	0,5
<b>Kommunale boliger</b>	-67,0	-22,9	-50,9	-96,4	-47,3	-70,0	-51,1
<b>Samferdsel</b>	-17,2	-16,3	-3,6	36,4	17,8	10,0	3,7
<b>Næringsforv. og konsesjonskraft</b>	46,6	39,1	51,9	41,4	84,8	34,0	50,8
<b>Kirke</b>	4,8	-3,4	-0,5	5,6	11,4	-1,8	-0,2
<b>Totalt</b>	<b>313,8</b>	<b>407,6</b>	<b>59,9</b>	<b>124,1</b>	<b>412,4</b>	<b>313,2</b>	<b>84,4</b>

Tabell 2: Teoretisk beregnede innsparingsmuligheter i millioner kroner for Fredrikstad kommune.

Negativt tall viser at Fredrikstad kommune har lavere netto driftsutgifter enn kommunen/gruppen som sammenlignes. Positivt tall indikerer et teoretisk innsparingspotensial. Tallene er korrigeret for kommunens utgiftsbehov.

Analysen viser at Fredrikstad kommune har høyere behovskorrigerede utgifter enn alle kommunene/kommunegruppene i sammenligningsgrunnlaget. Tabell to viser det teoretiske innsparingspotensialet for de enkelte tjenesteområdene, og det er særlig innenfor tjenesteområdene pleie og omsorg, barnevern og administrasjon, styring og fellesutgifter at ressursbruken i Fredrikstad er større enn i kommunene/kommunegruppene som inngår i analysen.

Barnehageområdet synes i tabellen over å ha et innsparingspotensiale. 19,8 millioner kroner er knyttet til dom i Høyesterett, og 4 millioner kroner er overført private barnehager i forskudd som følge av koronapandemien. Justert for de ekstraordinære utbetalingene i 2021 driftes barnehageområdet kostnadseffektivt, sammenlignet med de andre kommunene.

Det teoretiske innsparingspotensialet for Fredrikstad kommune opp mot ulike kommuner er som følger:

- 313 millioner kroner sammenlignet med Drammen
- 407 millioner kroner sammenlignet med Kristiansand
- 59 millioner sammenlignet med snittet av ASSS-kommunene uten Oslo
- 124 millioner kroner sammenlignet med Sarpsborg
- 412 millioner kroner sammenlignet med Halden
- 313 millioner kroner sammenlignet med Moss
- 84 millioner kroner sammenlignet med snittet for KOSTRA-gruppe 12

I de etterfølgende kapitlene belyses de enkelte tjenesteområdene.

## 4.4 KOSTRA tjenesteområder

### 4.4.1 Pleie og omsorg

Målt i utgift per innbygger er tjenesteområdet pleie og omsorg det største tjenesteområdet i kommunen. Tjenesteområdet inkluderer funksjon 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 og 261 institusjonslokaler.

Netto driftsutgifter i Fredrikstad kommune var om lag 1,944 milliard kroner i 2021.

Utgiftsbehovet til pleie og omsorg i Fredrikstad kommune er anslått til 101,6 prosent av landsgjennomsnittet per innbygger. Sammenlignet med landsgjennomsnittet har Fredrikstad blant annet færre innbyggere over 89 år, færre PU-klienter, og kortere reiseavstander. Fredrikstad har også flere innbyggere i aldersgruppene 16-22 år, 67-89 år og flere ikke-gifte på 67 år og over.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	21 484	21 979	21 434	22 820
<b>Drammen</b>	17 931	18 953	19 301	20 091
<b>Kristiansand</b>	17 681	18 303	18 346	19 960
<b>ASSS uten Oslo</b>	18 715	19 217	20 479	22 285
<b>Sarpsborg</b>	21 404	21 695	21 157	23 360
<b>Halden</b>	18 492	18 688	19 506	19 300
<b>Moss</b>	20 270	20 315	20 679	21 929
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	20 304	20 771	20 424	22 194

Tabell 3: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet pleie og omsorg.

Fredrikstad kommune hadde høyere behovsjusterte utgifter til pleie og omsorg i 2021, sammenlignet med KOSTRA-gruppe 12. Dersom Fredrikstad kommune hadde hatt en utgift per innbygger som var lik gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12, korrigert for behov, ville de samlede utgiftene til pleie og omsorg i Fredrikstad vært 57 millioner kroner lavere i 2021.

Det høye utgiftsnivået, relativt til sammenligningsutvalget og beregnet behov, skyldes hovedsakelig tjenester knyttet til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende. Korrigert for behov, og sammenlignet med KOSTRA-gruppe 12, hadde Fredrikstad kommune i 2021 høye netto driftsutgifter per innbygger til både funksjon 254 (differanse 157,2 millioner kroner) og 256 (differanse 10,9 millioner kroner).

For helse- og omsorgstjenester i institusjon (funksjon 253) anslås kommunen å drifte med lavere utgifter per innbygger enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen (differanse på 82,8 millioner kroner), når vi korrigerer for behov. Andel mottakere av hjemmetjenester i Fredrikstad var noe høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12 i 2021 (36 mot 33 mottakere per 1000 innbyggere).

Når Fredrikstad kommune sammenlignes med de andre kommunene i sammenligningsgrunnlaget framkommer det at Fredrikstad hadde nest høyest netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg etter behovskorrigerering i 2021.

	2019	2020	2021	2021	2021	2021
		Fredrikstad		Snitt ASSS	Høyest ASSS	Lavest ASSS
<b>Netto driftsutgifter hjemmetjeneste 0-66 år per innbygger 0-66 år (kroner)</b>	11 042	10 648	12 288	8 649	12 288	7 225
<b>Gjennomsnittlig bistandsbehov hos mottakere av hjemmetjenester 0 til 66 år</b>	1,9	2,0	2,0	1,9	2,0	1,7
<b>Andel brukere av hjemmetjenester av befolkningen 0-66 år</b>	2,00	1,96	2,03	1,70	2,51	1,34
<b>Utgifter bolig med fast personell hele døgnet (inkl. private/ideelle) per beboer (TTU) (kroner)*</b>	2 586 717	2 036 242	2 646 040	1 998 497	2 646 040	1 413 957
<b>Andel årsverk i brukerrettede tjenester med fagutdanning (prosent)</b>	81,80	81,30	82,30	76,70	82,30	71,10
<b>Sykefravær pleie og omsorg (prosent)</b>	9,17	9,01	8,62	8,73	9,93	7,75

Tabell 4: Nøkkeltall fra ASSS: pleie og omsorg 0-66

\*Tallene i tabellen er hentet fra ass.no. I disse indikatorene kan det forekomme forskjeller i praksisen på korrigeringer av utgiftsbehov med indikatorene ellers i rapporten. I tillegg inngår Fredrikstad og Oslo i ASSS-snittet i denne tabellen.

Som det framgår av ASSS-tallene ligger Fredrikstad høyest av gjennomsnittet i ASSS-kommunene når det gjelder netto driftsutgifter til hjemmetjenester per innbygger 0-66 år. I hovedsak er dette tjenester som boveiledningstjenester, avlastningstjenester utenfor institusjon, rus- og psykiatriboliger, BPA (brukerstyrt personlig assistanse), og andre tjenester som er definert som hjemmebaserte til brukere av kommunale tjenester under 66 år.

Sett i forhold til netto driftsutgifter viser tallene at Fredrikstad kommune ligger relativt høyt over snitt, med omtrent 3.600 kroner mer i netto driftsutgifter per innbygger for hjemmetjenester 0-66 år. Det er særlig innen utgifter til bolig med fast personell hele døgnet (TTU, tjenester til utviklingshemmede) hvor forskjellen er størst, med en differanse på omtrent 650.000 kroner per beboer, i forhold til gjennomsnitt i ASSS.

Samtidig ligger bistandsbehovet og andel brukere av tjenestene til Fredrikstad kommune litt over snitt, som kan forklare noe av utgiftsdifferansen.

I tillegg viser tabellen at Fredrikstad kommune har høyest andel med fagutdanning i tjenesten, noe som naturlig påvirker kostnadsnivået, og et sykefravær omtrent på ASSS-snittet.

#### 4.4.2 Kommnehelse

Tjenesteområdet kommnehelse omfatter funksjonene 232 forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenester, 233 annet forebyggende helsearbeid og 241 diagnose, behandling, re-/habilitering.

Utgiftsbehovet til kommnehelse per innbygger i Fredrikstad kommune i 2019 er beregnet til 95,0 prosent av landsgjennomsnittet. Hovedårsakene til dette er at Fredrikstad har korte reiseavstander, færre innbyggere over 89 år og litt færre barn enn landsgjennomsnittet.

Netto driftsutgifter til kommnehelse i Fredrikstad kommune var omtrent 375,4 millioner kroner i 2021.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	2 607	2 697	3 252	4 711
<b>Drammen</b>	3 236	3 319	4 180	5 266
<b>Kristiansand</b>	2 801	2 843	3 334	3 949
<b>ASSS uten Oslo</b>	3 078	3 125	3 631	4 624
<b>Sarpsborg</b>	2 650	2 739	2 882	3 686
<b>Halden</b>	2 905	2 887	3 160	4 459
<b>Moss</b>	2 758	2 802	3 236	4 258
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	2 972	3 068	3 564	4 619

Tabell 5: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet kommnehelse.

Dersom Fredrikstad kommune hadde hatt en utgift per innbygger som var lik gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12, korrigert for behov, ville de samlede utgiftene til kommnehelse i Fredrikstad vært 7,7 millioner kroner lavere i 2021. Dette er fordi Fredrikstad har høyere utgifter til funksjon 233 annet forebyggende helsearbeid, som kan skyldes ulik praktisering av hvor utgifter knyttet til covid-19 er regnskapsført i de ulike kommunene. Korrigert for behov er Fredrikstad kommunes utgiftsbehov lavere enn KOSTRA-gruppe 12 til de øvrige funksjonene innen kommnehelse.

#### 4.4.3 Sosiale tjenester

Tjenesteområdet sosiale tjenester inkluderer funksjonene 242 råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 tilbud til personer mer rusomsorg, 273 arbeidsrettede tiltak i kommunal regi (vernet arbeid), 275 introduksjonsordningen, 276 kvalifiseringsordningen og 281 ytelse til livsopphold (sosialhjelp).

275 introduksjonsordningen er fullfinansiert av statstilskuddet integreringstilskudd, og holdes utenfor analysen.

Netto driftsutgifter til tjenesteområdet sosiale tjenester totalt i Fredrikstad i 2021 var 362,3 millioner kroner.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	2 970	3 001	3 039	3 297
<b>Drammen</b>	2 815	2 935	2 621	2 768
<b>Kristiansand</b>	3 275	3 209	3 122	2 968
<b>ASSS uten Oslo</b>	3 411	3 465	3 265	3 385
<b>Sarpsborg</b>	2 939	3 080	2 970	2 956
<b>Halden</b>	2 892	3 217	2 881	2 650
<b>Moss</b>	3 100	3 220	2 973	3 005
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	3 283	3 373	3 317	3 417

Tabell 6: Netto driftsutgifter per innbygger til sosiale tjenester.

Utgiftsbehovet for sosialtjenester i Fredrikstad kommune i 2021 er beregnet til 131,0 prosent av landsgjennomsnittet. De ulike indeksene bidrar ulikt til utgiftsbehovet. Sammenlignet med landsgjennomsnittet har Fredrikstad mange flyktninger og uføre.

Dersom Fredrikstad kommune hadde hatt en utgift per innbygger som var lik gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen, korrigert for behov, ville de samlede utgiftene til sosiale tjenester i Fredrikstad vært 10,1 millioner kroner høyere i 2021. Sammenlignet med KOSTRA-gruppe 12 brukte Fredrikstad mindre ressurser knyttet til funksjon 243, som er tilbud til personer med rusproblemer, og funksjon 276 kvalifiseringsordningen.

#### 4.4.4 Kommunale boliger

Tjenesteområdet kommunale boliger inkluderer funksjonene 265 kommunalt disponerte boliger, 283 bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig ("etableringshjelp", startlån med mer) og 315 boligbygging og fysiske bomiljøtiltak.

Det er ingen behovsberegning i denne tjenesten. Totalt hadde Fredrikstad et netto driftsoverskudd på om lag 27,8 millioner kroner i 2021. Dette skyldes hovedsakelig et overskudd på funksjon 265 kommunalt disponerte boliger.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	-1	-61	-339	-331
<b>Drammen</b>	-5	-58	296	468
<b>Kristiansand</b>	28	-6	-311	-58
<b>ASSS uten Oslo</b>	63	-827	110	275
<b>Sarpsborg</b>	867	930	890	818
<b>Halden</b>	60	126	243	233
<b>Moss</b>	-20	174	474	503
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	108	-298	103	278

Tabell 7: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet kommunale boliger.

Fredrikstads driftsoverskudd per innbygger til kommunale boliger i 2021 var større enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12. Totalt ville kommunen redusert overskuddet med om lag 51,1 millioner kroner om den hadde samme utgiftsnivå som gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen.



Overskuddet relativt til KOSTRA-gruppen er størst for funksjon 265, beregnet til om lag 26,2 millioner kroner høyere enn dersom inntektsnivået var på nivå med KOSTRA-gruppen. Utgiftene per innbygger er også betraktelig lavere i Fredrikstad enn i KOSTRA-gruppen for funksjon 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig. Dersom utgiftsnivået var på nivå med KOSTRA-gruppe 12 til denne funksjonen, ville Fredrikstads utgifter vært 20,7 millioner kroner høyere. Drift av kommunale boliger organiseres svært forskjellig i kommunene.

#### 4.4.5 Flyktninger og integrering

Utgiftene til bosetting og integrering av flyktninger er lite synlige i kommuneregnskapet. Funksjon 275 introduksjonsordningen er den eneste funksjonen som kun gjelder flyktninger, samtidig som kommunale tjenester som ytes til kommunens bosatte flyktninger inngår i den ordinære tjenesteproduksjonen. Integreringstilskuddet inntektsføres ikke i tjenestene, men på funksjon 850, som rammetilskudd. Mange flyktninger fører derfor til høye nettokostnader i en del tjenester, spesielt barnevern, sosial, helse og grunnskole.

Integreringstilskudd gis per flyktning, høyt tilskudd indikerer derfor et stort antall flyktninger. Samtidig gis tilskuddet i ulike satser for ulike kategorier, dette innebærer at sammenhengen ikke kan leses direkte. Kommunene mottar tilskudd fra år 1-5, men størrelsen på satsene varierer. Høyt integreringstilskudd indikerer høye utgifter til flyktninger, men noen direkte sammenheng er det imidlertid ikke. Kommunene har de siste årene meldt om både store overskudd og betydelige merutgifter mellom mottatte tilskudd og utgifter i kommuneregnskapet, knyttet til kommunens tjenester til flyktninger. Her er det sannsynligvis store forskjeller kommunene imellom.

Totalt integreringstilskudd til Fredrikstad kommune utgjorde 109 millioner kroner i 2021. Mottatte tilskudd er gradvis redusert fra 209,5 millioner kroner i 2018. I 2018 mottok Fredrikstad kommune 2.562 kroner per innbygger til arbeidet med integrering, og i 2021 er dette beløpet redusert til 1.300 kroner per innbygger.

Nedgangen i integreringstilskudd ser imidlertid ut til å være i tråd med at antallet anmodninger om bosatte på landsbasis har sunket mye de siste årene, at det store antallet flyktninger som kom i flyktningekrisen i 2015 nå har vært her i mer enn fem år, og at kommunene derfor mottar mindre i integreringstilskudd.

Fredrikstad mottar på dette området om lag 130 kroner mindre per innbygger enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12 og snittet for ASSS-kommunene.

#### 4.4.6 Grunnskole

Fredrikstad har noe lavere netto driftsutgifter per innbygger til grunnskolesektoren enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 12 og ASSS-kommunene.

Grunnskole er et omfattende tjenesteområde og omfatter KOSTRA-funksjonene 202 undervisning, 213 Voksenopplæring (VO), 215 SFO, 222 skolelokaler og 223 skoleskys.

Fredrikstad har et beregnet utgiftsbehov for grunnskole tjenester som er 94,9 prosent av landsgjennomsnittet. Det skyldes at kommunen har en mindre andel innbyggere som er barn i skolealder (97,4 prosent) og lavere andel innvandrere i skolealder (94,7 prosent), samtidig som det er lavere andel geografiske avstander innen kommunen (48,8 prosent) og basiskriteriet (12,9 prosent) er langt under landsgjennomsnittet.

Fredrikstad kommunes netto driftsutgifter til grunnskolefunksjonene utgjorde om lag 1.160 millioner kroner i 2021.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	13 584	13 631	13 486	13 764
<b>Drammen</b>			12 798	13 208
<b>Kristiansand</b>			13 527	14 074
<b>ASSS uten Oslo</b>	13 822	13 851	13 646	14 100
<b>Sarpsborg</b>	13 720	13 861	13 884	14 656
<b>Halden</b>	12 963	13 829	14 130	14 738
<b>Moss</b>			13 440	13 401
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	17 805	18 433	13 477	13 926

Tabell 8: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet grunnskole.

Fredrikstad har noe lavere netto driftsutgifter per innbygger til grunnskolesektoren enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 12 og ASSS-kommunene. Netto driftsutgifter per innbygger er høyere enn både Drammen og Moss, og mindre enn Kristiansand, Halden og Sarpsborg. Det er funksjon 202 Grunnskole som utgjør den største andelen av utgiftene til skoledrift, og Fredrikstad har over tid hatt et utgiftsnivå noe høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12.

Et teoretisk innsparingspotensial innenfor grunnskolesektoren på om lag 46,6 millioner kroner framkommer i sammenligning med Drammen kommune, som har lavest netto driftsutgifter per innbygger i tabellen. KOSTRA-analysen indikerer ellers at kommunens ressursbruk er effektiv.

Tidligere analyser viser at Fredrikstad kommune har relativt flere små skoler enn mange av de kommunene vi sammenligner oss med. KOSTRA-tall fra 2021 viser også at vi har mindre gruppestørrelser enn gjennomsnittet av ASSS-kommunene. Gruppestørrelse og skolestørrelse henger sammen.

Koronarelaterte utgifter er delvis kompensert i tjenesten i regnskapet. Dette kan være ulikt håndtert i ulike kommuner, og gi grunnlag for variasjoner i tallene for 2020 og 2021.

#### 4.4.7 Barnehage

Tjenesteområdet barnehage omfatter funksjonene 201 barnehage, 211 styrkingstiltak og 221 førskolelokaler. Målt i netto driftsutgift per innbygger er barnehage det tredje største tjenesteområdet i Fredrikstad kommune, og kommunens netto driftsutgifter til barnehage var om lag 732,3 millioner kroner i 2021.

Utgiftsbehovet for tjenesteområdet er beregnet til 90,3 prosent av landsgjennomsnittet for Fredrikstad kommune. En årsak til dette er lavt antall innbyggere i barnehagealder. Til sammenligning hadde kommunene Drammen (96,9 prosent) og Kristiansand (104,6 prosent) høyere utgiftsbehov. Mellom nabokommunene er forskjellene noe mindre, og Halden og Moss hadde lavere utgiftsbehov enn Fredrikstad. Sammenlignet med ASSS-kommunene og KOSTRA-gruppe 12 har Fredrikstad et betydelig mindre ressursbehov.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	9 048	8 945	9 084	9 637
<b>Drammen</b>			9 166	9 459
<b>Kristiansand</b>			9 002	9 325
<b>ASSS uten Oslo</b>	9 332	9 458	9 187	9 354
<b>Sarpsborg</b>	8 851	8 881	8 850	9 586
<b>Halden</b>	9 663	9 797	9 389	9 541
<b>Moss</b>			9 431	9 404
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	8 609	8 416	9 191	9 342

Tabell 9: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet barnehage.

Sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12 brukte Fredrikstad kommune 24,8 millioner kroner mer i 2021. Hovedårsaken var at tilskuddene til de private barnehagene for perioden 2014–2022 ble beregnet på nytt, som en konsekvens av dom i Høyesterett, og 19,8 millioner kroner ble derfor utbetalt ekstraordinært i 2021. I tillegg ble det utbetalt 4 millioner kroner i forskudd på tilskudd for 2023. Justert for dette blir det korrigerede tallet 9.327 kroner, som er omtrent på gjennomsnitt for ASSS og KOSTRA-gruppe 12.

Koronarelaterte utgifter er delvis kompensert til tjenesten i regnskapet. Det er ikke kjent hvordan dette er håndtert i andre kommuner, og hvordan dette påvirker sammenligningsgrunnlaget. Det er grunn til å tro at koronarelaterte utgifter kan ha betydelige variasjoner mellom kommunene i 2020 og 2021, grunnet lokale forskrifter og ulik praksis.

#### 4.4.8 Barnevern

Behovet for barnevern per innbygger er beregnet til å være 10,1 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Fredrikstad har færre barn i alderen 0-1 og 2-5 år, men flere barn i familier med lav inntekt og flere enslige forsørgere enn landsgjennomsnittet. Dette taler for et høyere utgiftsbehov. Totalt har Fredrikstad et høyere tjenestebehov enn KOSTRA-gruppe 12.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	2 104	1 936	2 067	2 177
<b>Drammen</b>	1 977	1 997	1 873	1 878
<b>Kristiansand</b>	1 579	1 644	1 574	1 549
<b>ASSS uten Oslo</b>	1 680	1 802	1 795	1 831
<b>Sarpsborg</b>	1 764	1 892	2 091	2 444
<b>Halden</b>	2 068	2 050	1 988	1 954
<b>Moss</b>	1 384	1 775	1 767	1 976
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	1 835	1 889	1 823	1 828

Tabell 10: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet barnevern.

Barnevern omfatter funksjonene 244 barnevernstjeneste (saksbehandlingen), 251 barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, og 252 barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. Funksjon 252 inkluderer tjenester til enslige mindreårige flyktninger. Totalt var netto driftsutgifter til barnevern i Fredrikstad om lag 201 millioner kroner i 2021.

Netto driftsutgifter per innbygger til barnevern er høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen. Dersom differansen med antall innbyggere multipliseres og korrigeres for Fredrikstads utgiftsbehov, utgjør denne forskjellen 29,3 millioner kroner. Sammenlignet med Moss er innsparingspotensialet i Fredrikstad 52,7 millioner kroner.

Fredrikstad har nest høyest andel barn/ungdommer med undersøkelse i forhold til innbyggere 0-24, og høyest andel barn/ungdom med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-24 år. Analyser fra ASSS-nettverket (tjenesteprofilen) viser at Fredrikstad har lavere kostnad på funksjon 244 (saksbehandling) og funksjon 251 (ikke-plasserte barn) enn gjennomsnittet av ASSS-kommunen. Kommunen har imidlertid en vesentlig høyere andel barn som har tiltak fra barnevernet enn de andre sammenlignbare kommunene.

Brutto driftsutgifter per barn i funksjon 252 som er plassert av barnevernet er vanskelig å kommenter ut fra denne tjenesteprofilen fordi denne indikatoren også omhandler enslige mindreårige flyktninger. Det er ikke alle kommuner som har denne tjenesten under barnevernet. Sarpsborg kommune har eksempelvis tjenester til enslige mindreårige flyktninger organisert inn under helse og velferd og fører kostnadene på funksjon 254. I tillegg er det store forskjeller i antall enslige mindreårige flyktninger og hvordan denne tjenesten driftes – for eksempel om boligene er med eller uten 24 timers tilsyn.

#### 4.4.9 Kommunalt disponerte boliger

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	-80	-146	-419	-383
<b>Drammen</b>	40	9	196	177
<b>Kristiansand</b>	172	194	-356	-201
<b>ASSS uten Oslo</b>	107	170	-105	-44
<b>Sarpsborg</b>	673	759	599	543
<b>Halden</b>	104	195	188	230
<b>Moss</b>	327	405	509	719
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	-113	-65	-161	-71

Tabell 11: Netto driftsutgifter per innbygger til funksjon 265 kommunalt disponerte boliger.

Tabellen over viser behovskorrigerede netto driftsutgifter per innbygger ført på funksjon 265 kommunalt disponerte boliger. Igjen illustrerer tabellen at det er store forskjeller i kommunenes organisering av dette. Boligene kan være eid av kommunen eller andre (stiftelser), men disponeres av kommunen. I de fleste kommuner skal utleiedriften gå med overskudd, slik at kommunens kapitalkostnader dekkes inn (renter på lån).

Av tabellen ser vi at Fredrikstad har netto driftsinntekter per innbygger på 383 kroner i 2021. KOSTRA-gruppe 12 har et gjennomsnitt på 71 kroner i driftsinntekter per innbygger.

Inntektene til kommunalt disponerte boliger i Fredrikstad kommune har økt fra 80 kroner per innbygger i 2018 til 383 kroner i 2021. I 2020 var overskuddet per innbygger enda høyere enn i 2021. I KOSTRA-gruppe 12 har inntektene per innbygger variert noe, fra 2020 til 2021 sank de med 90 kroner per innbygger.

Det er store forskjeller mellom kommunene i sammenligningsgrunnlaget. Moss har de høyeste driftsutgiftene per innbygger i 2021, med 719 kroner.

#### 4.4.10 Kommunal eiendomsforvaltning

	2018	2019	2020	2021
Fredrikstad	5 292	5 122	4 989	5 320
Drammen	4 835	4 718	5 542	5 279
Kristiansand	5 031	4 897	4 618	5 714
ASSS uten Oslo	5 413	5 311	5 458	5 946
Sarpsborg	4 847	4 777	5 215	5 139
Halden	3 263	3 160	3 375	3 659
Moss	5 072	5 053	4 897	5 000
KOSTRA-gruppe 12	5 805	5 825	5 658	6 143

Tabell 12: Utvikling i netto driftsutgifter per innbygger til kommunal eiendomsforvaltning.

Kommunal eiendomsforvaltning omfatter funksjon 121 felles utgifter eiendom, 130 administrasjonsbygg, 221 barnehagelokaler, 222 skolelokaler, 261 institusjonslokaler, 381 idrettsanlegg og 386 kulturbygg. Tabellen viser at i 2021 brukte Fredrikstad 5.320 kroner per innbygger til eiendomsdrift. Det er 823 kroner mindre enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12. Sammenlignet med 2018 har nettoutgift målt per innbygger økt med 28 kroner, som er nest lavest økning av kommunene/kommunegruppene i sammenligningen.

Fredrikstad kommune bruker 41 kroner mer enn Drammen, 394 kroner mindre enn Kristiansand, 823 kroner mindre enn snittet i KOSTRA-gruppe 12 og 626 kroner mindre enn snittet for ASSS-kommunene. Ressursbruken i Fredrikstad er høyere enn i alle nabokommunene.

Fredrikstad kommune har større areal til formålsbygg per innbygger enn gjennomsnittet i ASSS-kommunene og i KOSTRA-gruppen. Av enkeltkommunene er det kun Moss som har flere kvadratmeter formålsbygg per innbygger enn Fredrikstad.

Fredrikstad har 0,5 kvadratmeter administrasjonsbygg per innbygger, som er 0,1 kvadratmeter mer enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen. Kommunene i sammenligningsgrunnlaget har tilnærmet lik kvadratmeter administrasjonsbygg per innbygger.

Fredrikstad kommune hadde utgifter til driftsaktiviteter på 517 kroner i 2021, og trenden er lavere utgifter til drift av kommunale eiendommene. Ressursbruken i Fredrikstad er om lag 100 kroner lavere per kvadrat enn i Drammen og Kristiansand. Fredrikstads ressursbruk til driftsaktiviteter er 192 kroner lavere enn snittet for KOSTRA-gruppen og 177 kroner lavere enn ASSS-kommunene.

Vedlikehold av kommunal eiendoms masse er viktig for å ivareta kommunens investeringer i bygg, og det bør være vesentlig å opprettholde verdiene på kommunens bygningsmasse. Byggene er også viktig i den kommunale tjenesteproduksjonen og brukernes opplevelse av det samlede tilbudet. Tabellen over viser kommunenes samlede vedlikeholdsutgifter per kvadratmeter kommunal eiendoms masse.

Per mars 2022 var det foreløpig ikke beregnet vedlikeholdsutgifter per kvadratmeter for 2021, men det finnes beregninger for 2020 og disse viser at det kun er Kristiansand (73 kroner per kvadratmeter) som bruker mindre ressurser på vedlikehold av kommunale eiendoms masse enn Fredrikstad (83 kroner per kvadratmeter).

#### 4.4.11 Brann og ulykkesvern

	2018	2019	2020	2021
Fredrikstad	831	797	754	801
Drammen	705	686	689	742
Kristiansand	738	753	694	695
ASSS uten Oslo	758	736	731	772
Sarpsborg	832	785	804	848
Halden	1 103	1 082	997	1 016
Moss	807	824	796	792
KOSTRA-gruppe 12	803	791	748	795

Tabell 13: Utvikling i netto driftsutgifter per innbygger til brann- og ulykkesvern.

Fredrikstad kommune brukte 801 kroner per innbygger på brann og ulykkesvern i 2021. Det er 6 kroner mer enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12 og 29 kroner mer enn snittet for ASSS-kommunene. Fredrikstad kommunes netto driftsutgifter er redusert (-30 kroner per innbygger) fra 2018 til 2021. Samtidig økte utgiftene fra 2020 med 6,2 prosent (47 kroner) til 2021. Det var bare Drammen kommune som hadde større vekst (53 kroner / 7,7 prosent) fra 2020 til 2021.

Sammenlignet med Drammen og Kristiansand er innsparingspotensialet henholdsvis mellom 5 og 9 millioner kroner.

Det er tre brannvesen som drifter mer effektivt, sammenlignet med brannvesenet i Fredrikstad. Samtlige er interkommunale samarbeid (IKS), og drar muligens nytte av enkelte stordriftsfordeler. I tillegg er det ofte forskjellig praksis på hva man velger å ta av kursinntekter og andre inntektsbringende tjenester. Alt av interne kurs er gratis i Fredrikstad. Det er også usikkert hvorvidt innbyggerandelen til 110-sentralene og Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensning (IUA) er medtatt i KOSTRA-tallene til nevnte tre IKSer.

#### 4.4.12 Samferdsel

	2018	2019	2020	2021
Fredrikstad	398	761	988	983
Drammen	1 018	848	975	1 188
Kristiansand	1 495	889	634	1 177
ASSS uten Oslo	807	685	844	1 026
Sarpsborg	-168	360	446	549
Halden	525	594	828	771
Moss	612	869	850	864
KOSTRA-gruppe 12	714	728	815	939

Tabell 14: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet samferdsel.

I 2021 brukte Fredrikstad kommune 983 kroner i netto driftsutgifter per innbygger til samferdsel. Utgiftene til samferdsel har økt i perioden, og Fredrikstad kommunes ressursbruk er lavere enn i Drammen og Kristiansand. Sammenlignet med KOSTRA-gruppen bruker Fredrikstad 44 kroner mer per innbygger og 43 kroner mindre enn snittet for ASSS-kommunene. Sammenlignet med nabokommunene er det Fredrikstad som har de høyeste netto driftsutgiftene til samferdsel, målt per innbygger.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	86 069	90 643	96 903	101 320
<b>Drammen</b>	223 591	191 772	206 075	228 062
<b>Kristiansand</b>	187 707	167 965	138 440	190 066
<b>ASSS uten Oslo</b>	218 044	188 037	203 955	203 838
<b>Sarpsborg</b>	87 490	99 869	87 643	110 342
<b>Halden</b>	64 140	62 111	52 655	55 187
<b>Moss</b>	52 519	51 107	111 732	114 859
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	188 143	180 426	200 567	203 076

Tabell 15: Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger i kr for kommunale veier og gater pr. km kommunal vei og gate.

I 2021 var Fredrikstad kommunes brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger på 101.320 kroner per km kommunal veg/gate. I perioden 2018 til 2021 økte kommunens brutto driftsutgifter med 15.251 kroner, tilsvarende 17,7 prosent.

Tabellen over viser at Fredrikstad kommunes brutto driftsutgifter til kommunale veier og gater er betydelig lavere enn snittet for ASSS-kommunene (203.838 kroner per km) og KOSTRA-gruppe 12 (203.076 kroner per km). Også sammenlignet med enkeltkommunene Drammen og Kristiansand er ressursbruken betydelig lavere i Fredrikstad. Det er små forskjeller i ressursbruken mellom Fredrikstad og nabokommunene, unntaket er Halden som kun bruker om lag 55.000 kroner per km kommunal veg.

#### 4.4.13 Kultur og idrett

Tjenesteområdet kultur og idrett inkluderer funksjonene 231 aktivitetstilbud til barn og unge, 370 bibliotek, 373 kino, 375 museer, 377 kunstformidling, 380 idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg, 381 kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg, 383 kulturskole, 385 andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg og funksjon 386 kommunale kulturbygg. Det er ikke behovskorrekasjon i tjenesteområdet og kommunene har få påregulerte forpliktelser i denne sektoren, ut over de lovkrav som stilles til kommunene i kulturlova, opplæringsloven (kulturskolen) og folkebibliotekloven. Utgifter til kultur og idrett er i stor grad resultat av politiske prioriteringer. De totale netto driftsutgiftene til tjenesteområdet i Fredrikstad kommune i 2021 var om lag 205,7 millioner kroner (se kommentarer).

I 2021 brukte Fredrikstad 42,3 millioner kroner mindre enn vi ville brukt om vi lå på samme nivå per innbygger som gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12. Funksjonene der Fredrikstad bruker klart mindre penger er innenfor 377 Kunstformidling (16,7 millioner kroner), 381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg (12,1 millioner kroner), 380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg (11,1 millioner kroner) og 383 Kulturskoler (10,5 millioner kroner), alt i forhold til gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12.

Når det gjelder funksjon 385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg bruker Fredrikstad 11,2 millioner kroner mer enn KOSTRA-gruppe 12, alle sammenligninger er korrigerert for antall innbyggere. Fredrikstad kommune har en lavere andel elever i grunnskolealder i kommunens musikk- og kulturskole av antall barn i alderen (4,9 prosent) enn det KOSTRA-gruppe 12 har (11,0 prosent). Enhetskostnaden, målt som korrigererte brutto driftsutgifter til kommunale kulturskoler per barn, er høyere enn KOSTRA-gruppen.



En høyere enhetskostnad per elev i kulturskolen målt i brutto utgifter skyldes at Fredrikstad kommune henter betydelig med eksterne tilskudd til driften av deler av kulturskoletilbudet (fra ressurscenter for Viken fylkeskommune og Viken filmsenter m.m.), samt at kommunens breddeprogramatsinger med kulturskoletilbud for et større antall elever på skoler og til barn i barnehager ikke registreres som elever i KOSTRA, hvor kun ordinære kjerne- og fordypningselever registreres. Dette forholdet som påvirker sammenligningstall på tvers av kommunene er problematisert av staten i nylig fremlagt stortingsmelding for barne- og ungdomskultur (Meld. St. 18 (2020–2021)). Kommunens netto bidrag til kulturskole er blant de laveste i landet.

Det påpekes at tilskudd til Østfold kunstsenter, Dansekunst i Østfold og Studium Actoris i 2021 er ført på KOSTRA-funksjon 385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg. Disse skulle vært ført på KOSTRA-funksjon 377 Kunstformidling. Tilsvarende for tilskudd til Stiftelsen Østfoldmuseene, som skulle vært ført på KOSTRA-funksjon 375 Museer. Dette påvirker vektingen mellom KOSTRA-funksjon 385 mot KOSTRA-funksjoner 377 og 375, men påvirker ikke summen for tjenesteområdet for kultur.

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	2 274	2 261	2 467	2 452
<b>Drammen</b>			2 211	2 512
<b>Kristiansand</b>			2 795	2 936
<b>ASSS uten Oslo</b>	2 996	3 171	2 793	2 893
<b>Sarpsborg</b>	1 712	1 801	2 086	2 132
<b>Halden</b>	1 390	1 654	2 433	1 835
<b>Moss</b>			2 135	2 392
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	3 254	3 709	2 857	2 956

Tabell 16: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet kultur og idrett.

#### 4.4.14 Plan, kulturminner, natur og nærmiljø

Plan, kulturminner, natur og nærmiljø omfatter funksjonene 301 plansaksbehandling, 302 byggebehandling og eierseksjonering, 303 kart og oppmåling, 335 rekreasjon i tettsted, 360 naturforvaltning og friluftsliv og 365 kulturminnevern. Det er ikke behovsberegning for dette området.

Netto driftsutgifter til dette tjenesteområdet var på om lag 51,5 millioner kroner i Fredrikstad i 2021. Av kommunene som inngår i analysen er det bare Halden og Moss som har lavere netto utgifter enn Fredrikstad.

Det er bare Halden som har lavere netto driftsutgifter målt per innbygger enn Fredrikstad, og de teoretiske innsparingsmulighetene er små.



	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	48 925	52 892	46 745	51 507
<b>Drammen</b>	118 811	123 305	101 856	132 112
<b>Kristiansand</b>	90 161	93 831	72 180	79 199
<b>ASSS uten Oslo</b>	113 343	120 042	124 818	141 546
<b>Sarpsborg</b>	48 643	43 750	46 391	56 061
<b>Halden</b>	12 393	16 547	13 732	15 769
<b>Moss</b>	33 867	35 319	33 400	42 271

Tabell 17: Netto driftsutgifter brukt til plan, kulturminner, natur og nærmiljø.

#### 4.4.15 Administrasjon, styring og fellesutgifter

	2018	2019	2020	2021
<b>Fredrikstad</b>	5 741	6 128	5 297	6 234
<b>Drammen</b>	5 718	5 413	5 895	5 586
<b>Kristiansand</b>	5 748	5 752	6 332	5 494
<b>ASSS uten Oslo</b>	5 122	5 140	4 994	5 400
<b>Sarpsborg</b>	4 429	3 405	4 623	4 338
<b>Halden</b>	6 012	5 299	4 007	7 523
<b>Moss</b>	5 633	5 938	4 848	4 845
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	5 082	5 290	4 967	5 293

Tabell 18: Netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon, styring og fellesutgifter.

Behovskorrigerede netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter er 6.234 kroner i Fredrikstad 2021. Fredrikstads netto driftsutgifter per innbygger er høyere enn i Drammen (5.586 kroner) og i Kristiansand (5.494 kroner), og høyere enn snittet i både ASSS-kommunene (5.400 kroner) og i KOSTRA-gruppe 12 (5.293 kroner). Bare Halden av sammenlikningskommunene ligger høyere, med 7.523 kroner per innbygger.

I Fredrikstad kommune består administrasjonsutgiftene av mer enn de sentrale stabene. Av omtrent 275 årsverk som føres på administrasjon utgjør ca. 30 prosent desentraliserte administrative oppgaver. Praksisen for føring avviker stort fra kommune til kommune, men de totale utgiftene forblir det samme for kommunekassen.

I 2018 publiserte Framsikt AS en artikkel der enkelte kommuner konsekvent førte alle kostnader under etatsnivå på tjenestefunksjoner. Dette legger ikke KOSTRA-veilederen opp til. Det skal være en restriktiv vurdering av hvilke årsverk som kan defineres som «ikke-administrative», ut fra at de må ha mer enn 20 prosent av sin stilling rettet mot ren tjenestestøttende produksjon. Dette kan være oppgaver som å bistå pleie- og omsorgssektoren med beregninger av egenandeler (brukerbetaling), eller oppvekstsektoren med beregninger av tilskudd til private barnehager.

Det er også ulik føringspraksis på funksjonsnivå. Dette medfører variasjoner i KOSTRA-rapportering på funksjon 120 (administrasjon). Kommuneoverleger og ansatte innen e-helse er ført på funksjon 120 (administrasjon) i Fredrikstad kommunen, mens de eksempelvis i Sarpsborg kommune føres på andre tjenestespesifikke funksjoner.

Dette vil naturligvis påvirke det rapporterte kostnadsnivået, og enkelte kommuner vil således få høyere netto driftsutgift per innbygger på funksjon for administrasjon, sammenlignet med andre kommuner.

Sentralisert/desentralisert organisasjonsstruktur vil også kunne påvirke føringspraksis på funksjoner. Rådgivende ansatte føres på funksjon for administrasjon av enkelte kommuner, mens de føres direkte ut på tjenesteområdene i andre kommuner. Eksempelvis har Fredrikstad kommune ført staben til Seksjon for helse og velferd (30 årsverk) på funksjon 120 (administrasjon), mens staben til kommuneområde helse og velferd i Sarpsborg kommune fører et betydelig lavere antall ansatte på samme funksjon. Dette gjør at vi ikke kan konkludere med at Fredrikstad kommune faktisk er dyrere administrativt enn andre kommuner, da organisering påvirker kostnadsbildet på de ulike funksjonene. Ved endret føringspraksis vil andre funksjoner øke tilsvarende.

Det må også nevnes at flere utgiftsposter i Fredrikstad er flyttet fra investering til drift i 2021. Et eksempel er Microsoft-lisenser for hele kommunen, som fra 2021 er belastet drift mot investering tidligere år. Dette alene gir en økning på 10 millioner kroner til administrasjon, sammenlignet med fjoråret.

Dette betyr samlet sett at Fredrikstad kan framstå dyrere rent administrativt, mens realiteten og praksisen sammenlignet med andre kommuner korrigert for føringspraksis, viser noe annet.

Det vil bli gjort en vurdering i forbindelse med den pågående organisasjons- og ledelsesgjennomgangen i Fredrikstad kommune (2022) av hvor mye som skal fordeles av de administrative stillingene ut på tjenestefunksjoner.

# 5 Økonomisk målbilde

## 5.1 God økonomistyring et lovkrav

Kommuneloven slår fast følgende:

### **§ 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen**

*Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivare tatt over tid.*

*Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.*

*Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.*

Videre står det:

### **§ 14-2. Kommunestyrets og fylkestingets plikter – punkt c:**

*Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta:*

*c. finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi*

Veilederen for «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet, åpner kapittel 1 med følgende:

*Kommuner med sunn økonomi og et handlingsrom vil kunne møte innstramminger eller uforutsette hendelser ved å redusere driftsresultatet eller bruke av tidligere års avsetninger, uten at det får en direkte konsekvens for tjenestetilbudet. Kommuner uten handlingsrom må gå rett på tjenstekutt dersom de ikke har tilstrekkelig med fondsreserver fra tidligere positive driftsresultater. Konsekvenser av svake netto driftsresultat over tid er et mindre politisk handlingsrom gjennom lavere fondsreserver.*

(Økonomiplanveileder\_krd\_net.pdf (regjeringen.no))

Fredrikstad kommune har de siste årene hatt negative driftsresultater, og fondsreserver som er lavere enn anbefalt. Samtidig øker gjelden. Dette skyldes til dels at kommunen har tilnærmet ingen egenkapitalinnskudd i de investeringene som foretas, og til dels et etterslep av hva som anses som nødvendige investeringer. En gradvis økende gjeld, med tilhørende økning i renter og avdrag over driftsbudsjettet, supplert av varslet renteøkning framover, setter ytterligere press på de økonomiske rammene for løpende drift.

Dette bildet beskriver også avhengighetene i økonomisk bærekraft som programmet #bærekraft25 jobber innenfor, altså avhengighetsforholdet mellom nødvendige driftsmarginer over tid og påvirkning av nivået på gjeld og frie fond, omtalt som disposisjonsfond.

I beskrivelsen av et økonomisk målbilde for Fredrikstad kommune, legges det til grunn at kommunen skal styres innenfor rammene av en allmenn oppfatning av hva som er god økonomistyring i norske kommuner.

Her støtter de fleste kommuner seg på de anbefalingene som kommer fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (heretter omtalt som TBU), og de normtallene som de har satt for netto driftsmargin, gjeldsgrad og størrelsen på disposisjonsfond.

I tillegg kan nevnes at Riksrevisjonen har påpekt at kommuner er spesielt utsatt dersom årlig netto driftsresultat er på under 2 prosent, disposisjonsfond er lavere enn 5 prosent av de årlige driftsinntektene, og gjeldsgraden (brutto lånegjeld) er høyere enn 75 prosent av sum driftsinntekter.

## 5.2 Sammenlignbare kommuner og mål

Mål hentet fra nærliggende kommuner og kommuner i ASSS-samarbeidet:

Kommune	Netto driftsmargin/ sum driftsinntekter	Gjeld og gjeldsgrader	Disposisjonsfond/ sum driftsinntekter
<b>Asker</b>	3,00%	< 80% av sum driftsinntekter	10,00%
<b>Drammen</b>	1,75%	Egenfinansiering > 15 % av ikke rentable investeringer	3,00%
<b>Halden</b>	1,75%	Renteeksponert gjeld < 75 %	8,00%
<b>Kristiansand</b>	2,50%	Brutto lånegjeld maks 8,5 milliarder kroner	4,00%
<b>Lillestrøm</b>	1,75%	< 100 % av brutto driftsinntekter	7,00%
<b>Sandnes</b>	1,50%	- Langsiktig lånegjeld < 110 % - Lån som betjenes av frie inntekter < 90 %	7,00%
<b>Sarpsborg</b>	1,75%	Gjeld som belaster drift < 52 % sum driftsinntekter	4,00%
<b>Tromsø</b>	1,75%	< 70 % av sum driftsinntekter	2,00%
<b>Status Fredrikstad 2021</b>	-0,04%	87 % av sum driftsinntekter	4,20%
<b>Anbefaling TBU</b>	1,75%	60 – 90 % av sum driftsinntekter	5-10%

Tabell 19: Uttalte mål for et utvalg kommuner.

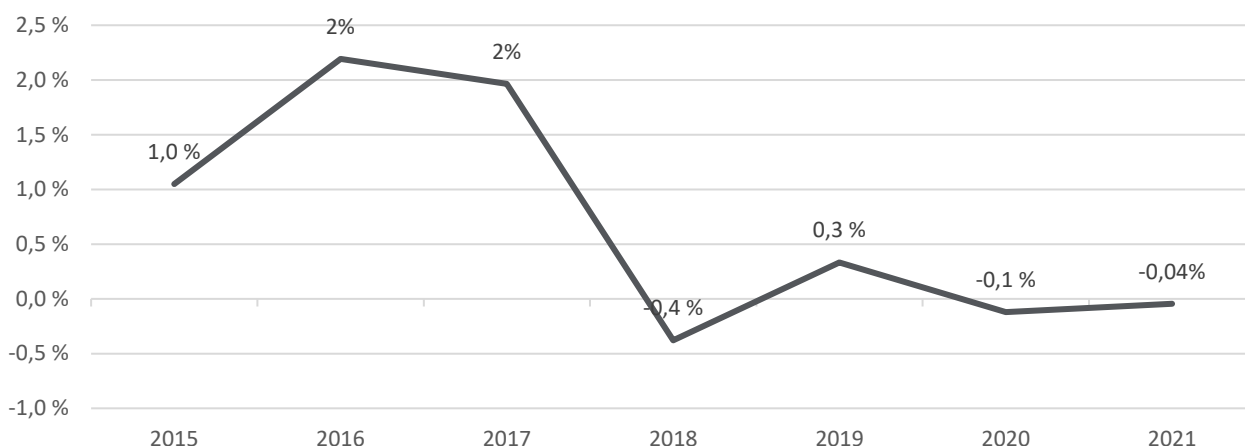
## 5.3 Netto driftsmargin

TBU slår i sin rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet sommeren 2021 fast at «utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren», og videre at «netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt».

Kilde: [2021-juni-rapport-fra-det-tekniske-beregningsutvalg-for-kommunal-og-fylkeskommunal-okonomi-til-nettpublisering.pdf \(regjeringen.no\)](#) side 9.

Utvalget anbefaler videre at årlig netto driftsresultat over tid bør utgjøre om lag 1,75 prosent av driftsinntektene. For Fredrikstad kommune vil dette nå utgjøre ca. 135 millioner kroner, som stiger til anslått 150 millioner kroner i 2025, med forventede deflatorjusterte inntekter.

For Fredrikstad kommune har netto driftsresultat og -margin vært negativ i tre av de siste fire årene:



Figur 4: Utvikling netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (driftsmargin) i Fredrikstad kommune.

Det er nødvendig å finansiere en større andel av investeringer med egne midler, og dermed kunne redusere opptak av lån. Samtidig er det viktig å skape en robust driftsøkonomi, som kan håndtere uforutsette forhold. For å underbygge dette må kommunen legge økonomiske rammer i sin drift som støtter et positivt driftsresultat som over tid er i området 1,75 prosent.

Det er verdt å merke seg at TBUs anbefalte nivå på 1,75 prosent kommer i en periode med lavt rentenivå i Norge, og at det tilbake i tid har foreligget en anbefaling om et nivå på 3 prosent. Med et økende rentenivå, vil de 1,75 prosent som nå anbefales kunne bli høyere igjen i framtiden.

#### Anbefalt målsetting:

- *Netto driftsmargin, som andel av sum driftsinntekter, skal gjennomsnittlig ligge på 1,75 prosent. Fredrikstad kommune skal, så raskt som mulig, og senest innen 2025, ha vedtatte budsjettammer for drift som understøtter dette.*

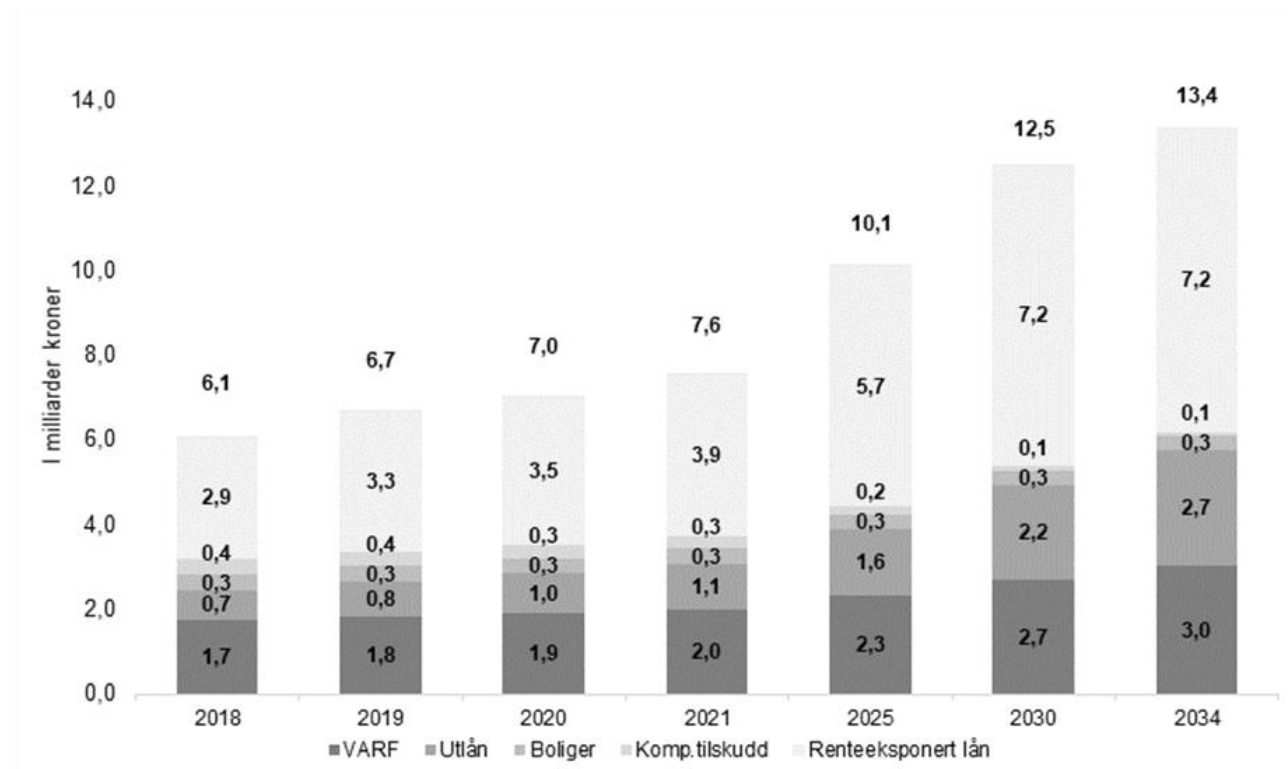
## 5.4 Gjeld og gjeldsgrad

Store investeringsbehov, og lav til ingen egenkapitalfinansiering, har medført en relativt stor økning i gjeld i Fredrikstad kommune. Den største økningen finnes innenfor kommunens renteeksponerte gjeld. Dette setter økt press på kommunens drift, gjennom økning i renter og avdrag som belaster kommunens driftsbudsjetter.

Ved årsslutt 2021 utgjorde netto langsiktig lånegjeld (ekskl. pensjonsforpliktelser, ubrukte lånemidler og formidlingslån) 87 prosent av sum driftsinntekter. TBU anbefaler at nivået bør ligge i intervallet 60–90 prosent.

Som figuren under viser, har den største økningen i gjeld vært innenfor den renteeksponerte gjelden, som har direkte påvirkning på renter og avdrag som belastes driftsbudsjettet i kommunen. Videre har andelen renteeksponert gjeld (av total gjeld) økt fra 48 prosent av den totale lånegjelden i 2018 til 51 prosent i 2021.

Med et betydelig planlagt investeringsbehov de kommende 10-15 årene, som blant annet inkluderer plan for skolebygg, plan for helse- og omsorgsbygg og bygging av Arena Fredrikstad, er det forventet at gjelden vil fortsette å øke betydelig også framover. Figuren under viser anslag for utviklingen fram til 2034, hvor hovedgrunnen til økning fram mot 2025 er Arena Fredrikstad og hovedgrunnen til økning fram mot 2030 er nye skole- og helsebygg.



Figur 5: Utvikling i brutto lånegjeld Fredrikstad kommune 2018–2034.

Hvis det legges til grunn at sum inntekter vokser med en årlig deflator i området 2,5–3,0 prosent, samt at netto langsiktig lånegjeld beveger seg i takt med utviklingen i brutto lånegjeld, vil gjeldsgraden endre seg fra 87 prosent i 2021 til i området 105–112 prosent i 2034. Den renteeksponerte gjelden vil da ha økt fra 2,9 milliarder kroner i 2018, til 3,9 milliarder kroner i 2021, og videre opp til 7,2 milliarder kroner i 2034, en vekst på 87 prosent over en periode på 13 år.

Den renteeksponerte gjelden vil i 2034, med dette som grunnlag, utgjøre 54 prosent av den totale lånegjelden. Beregningene tar ikke høyde for en eventuell egenkapitalfinansiering eller eventuelle tilskudd.

Som det vil framkomme i neste kapittel, vil dette ha betydelige konsekvenser for de årlige kostnadene til renter og avdrag, som må finansieres over driftsbudsjettet.

De to mest effektfulle tiltakene for å unngå denne utviklingen vil være en streng prioritering av investeringsbehovet framover, samt å sørge for en driftsmargin som svarer opp til de 1,75 prosentene som anbefales, slik at delvis egenkapitalfinansiering av investeringsprosjektene muliggjøres.

Eksempelvis vil en årlig avsetning til egenkapitalfinansiering på 100 millioner kroner i perioden 2025–2034 redusere den rentebærende gjelden med 1 milliard kroner. Gitt lik utvikling av resterende portefølje i brutto lånegjeld, vil i så fall dette redusere andelen rentebærende gjeld ned fra 54 prosent til anslagsvis 50 prosent i 2034. Videre vil en slik nedgang i rentebærende lånegjeld redusere årlige renter og avdrag som må finansieres over driftsbudsjettet med i størrelsesorden 50-55 millioner kroner.

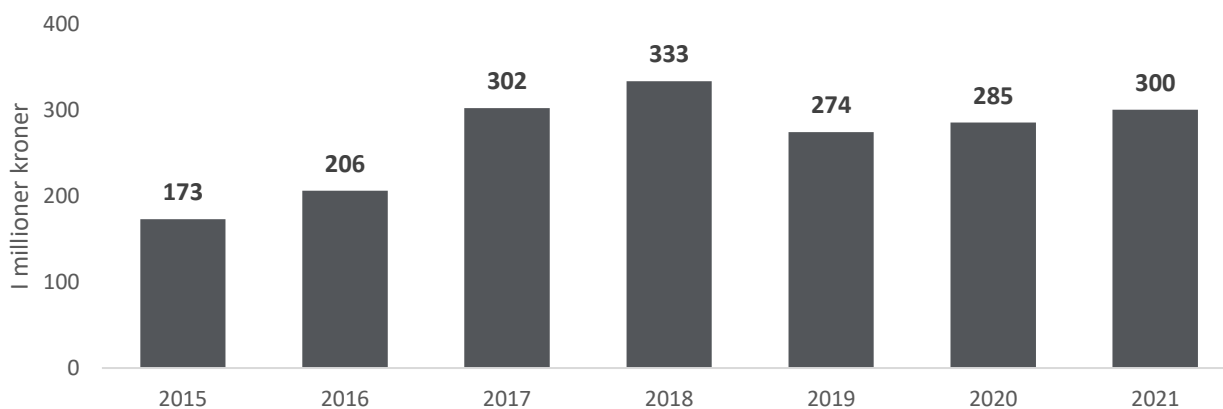
#### Anbefalte målsettinger:

1. *Brutto lånegjeld skal maksimalt utgjøre 90 prosent av sum driftsinntekter.*
2. *Renteeksponert gjeld skal maksimalt utgjøre 50 prosent av den totale brutto lånegjelden.*

## 5.5 Disposisjonsfond

Disposisjonsfond er kommunens «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter, uten å måtte korrigere dramatisk i tjenestenivået i takt med svingningene. Når kommunen går med regnskapsmessige underskudd, må dette dekkes opp ved å hente inn tilsvarende sum fra disposisjonsfond. Samtidig er disposisjonsfond også stedet hvor det kan bevilges og hentes egenkapital til investeringer. Fra TBU sin side anbefales det at en kommunens disposisjonsfond utgjør 5–10 prosent av sum driftsinntekter.

For Fredrikstad kommune har utviklingen i disposisjonsfond vært relativt stabil i størrelse fra 2017 til 2021. Disposisjonsfond utgjorde ved utgangen av 2021 4,2 prosent av sum driftsinntekter.



Figur 6: Utviklingen i disposisjonsfond Fredrikstad kommune.

#### Anbefalte målsettinger:

1. *Fredrikstad kommunes disposisjonsfond skal utgjøre minimum 5 prosent av sum driftsinntekter.*
2. *Disposisjonsfond på minimum 5 prosent av sum driftsinntekter skal etableres så raskt som mulig. Disposisjonsfondet skal deretter styres innenfor et minimumsnivå på 5 prosent.*

## 6 Investeringer og aktiva

Investeringsbehovet i Fredrikstad kommune har ligget på et høyt nivå over en lengre periode, noe som har resultert i den økende gjelden beskrevet i foregående kapittel. Den vedtatte investeringsporteføljen i inneværende økonomiplanperiode 2022–2025 er også høy, sett i lys av kommunens nåværende økonomiske status og manglende evne til å finansiere deler av lånebehovet gjennom egenkapital.

I tillegg står kommunen overfor et stort investeringsløft, utover gjeldende fireårige planperiode, gjennom blant annet plan for skolebygg mot 2040, plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040 og et stort etterslep på byggvedlikehold, som delvis dekkes over investeringsbudsjettet. Dette medfører at konsekvensanalyser av det totale investeringsbehovet, og en strukturert prioritering av investeringene, vil bli sentralt for god økonomistyring i kommunen framover.

Konsekvensen for framtidig lånegjeld er også allerede belyst under foregående kapittel. I dette kapitlet vil rapporten søke å sette lys på hvilken påvirkning kommende investeringer vil ha på driftsbudsjettet, gjennom økte renter og avdrag.

Gjennom de to siste årene, under koronapandemien, har det vært uvanlig stor prisøkning på byggevarer. Dette har eskalert ytterligere etter at krigen i Ukraina tok til. Konsekvensen er økt risiko for vesentlig dyrere utbyggingsprosjekter framover, sett opp mot foreliggende kostnadsestimater og tidligere prosjekter. Dette vil i sin tur påvirke kommunens muligheter til å bygge ut i samme takt som ønskelig, samt påvirke det totale kostnadsbildet for investeringsrelaterte kostnader. Dette risikoområdet behandles ikke nærmere i denne rapporten.

### 6.1 Vedtatt investeringsportefølje

Den vedtatte investeringsporteføljen i gjeldende økonomiplan utgjør en samlet investering på 3,9 milliarder kroner i fireårsperioden 2022–2025. Herav er 2,4 milliarder kroner rammefinansierte investeringer, som må finansieres over kommunens driftsbudsjetter i form av låneopptak eller egenkapital, og 1,5 milliarder kroner selvfinansierende investeringer. Etter å ha trukket ut mva-kompensasjon, tilskudd og vedtatt bruk av investeringsfond, står vi igjen med et netto behov på 1,9 milliarder kroner for å finansiere de rammefinansierte investeringene.

Kommunens investeringsportefølje består av et hundretalls mindre og større prosjekter, der noen få enkeltprosjekter står for en betydelig andel av det totale rammefinansierte investeringsbehovet.



	2022	2023	2024	2025	SUM
<b>Rammefinansierte investeringer</b>	<b>749</b>	<b>789</b>	<b>741</b>	<b>140</b>	<b>2419</b>
<i>Herav:</i>					
<b>Arena Fredrikstad</b>	88	192	299		578
<b>Sum infrastruktur og samferdsel</b>	161	93	66	43	363
<b>Lunde skole</b>	5	144	109		258
<b>Nybygg og kjøpsramme boliger HOV</b>	95	55	48	11	208
<b>Gudeberg og nye Råkollen skole</b>	5	99	96		201
<b>Flerbrukshall Trosvik skole</b>	62	51			113
<b>Rehabilitering Furutun inkl. tomt</b>	3	92			95
<b>Onsøyheimen sykehjem</b>	210	-127			83
<b>Bygningsmessig rehabilitering og påkostning</b>	34	21	20	1	76
<b>Rød skole</b>	5	25	42		72
<b>Ridesenter Bekkevold</b>	6	54			60
<b>Bofellesskap – personalbaser og fellesarealer</b>	19	25	15		58
<b>IKT-investeringer skole</b>	11	11	11	11	45
<b>Øvrige</b>	45	55	35	74	209

Tabell 20: Vedtatte rammefinansierte investeringsprosjekter, sortert på størrelse etter vedtatt investeringsramme.

## 6.2 Framtidige investeringsbehov

I tillegg til den vedtatte investeringsporteføljen i gjeldende økonomiplan, som strekker seg fram til 2025, står kommunen overfor to større konkrete investeringsløft i perioden fram mot 2035, beskrevet i Plan for skolebygg mot 2040 og Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040.

Behovene for investeringer i skolebygg er detaljert beskrevet i planforslag som er på høring våren 2022. Det anbefalte alternativet i planforslaget vil medføre et netto behov for låneopptak i Fredrikstad kommune på anslagsvis 1,9 milliarder kroner i perioden fra 2025 til 2034.

Plan for helse- og omsorgsbygg mot 2040, der del 2 om bygginvesteringer kommer til politisk behandling i nær framtid, inneholder også en detaljert beskrivelse av anbefalte behov for nye investeringer, som beløper seg til et anslått lånebehov for Fredrikstad kommune på 1,1 milliarder kroner i perioden fra 2025 til 2034 (kostnadsnivå estimert før den siste tidens kostnadsvekst for byggevarer). I begge tilfeller forutsetter anslått lånebehov ingen egenkapitalfinansiering fra kommunen.

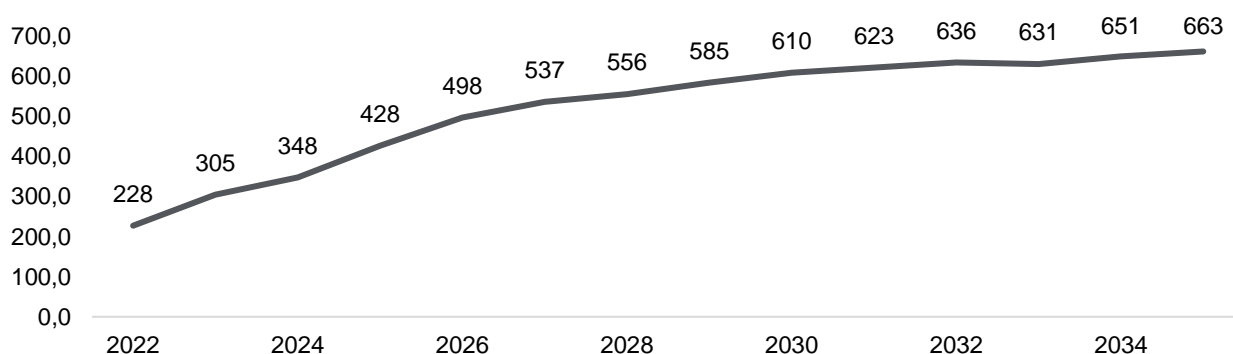
I tillegg foreligger det innmeldte behov for bygginvesteringer som eksempelvis de som er omtalt i plan for barnehagebygg, og investeringsbehov til helsestasjon og utbedring av brannstasjon, samt et etterslep på byggvedlikehold, som til dels også vil måtte påvirke investeringsnivået i kommunen.

### 6.3 Effekter av økte investeringer og økt rentenivå mot 2035

Det er foretatt en beregning av framtidig utvikling av netto kapitalkostnader. Forutsetningene som er lagt inn i beregningen er; vedtatt investeringsportefølje fram mot 2025, planene for skolebygg og helse- og omsorgsbygg, som strekker seg fram mot 2035, samt en videreføring av dagens nivå for blant annet vedlikehold av veier og infrastruktur, og andre generelle investeringsposter.

Videre ligger det til grunn at graden av egenkapitalfinansiering, som i dag, er tilnærmet null, samt renteøkninger på 2 prosentpoeng, slik at kommunens gjennomsnittlige renter på lån kommer opp på 3,5 prosent fra og med 2025. Det er ikke tatt høyde for eventuell ekstraordinær prisvekst på byggevarer framover.

Figuren under viser hva dette vil medføre i kostnadsutvikling over kommunens driftsbudsjett:



Figur 7: Anslag for utvikling i renter og avdrag som belaster driftsbudsjettet.

Som det framkommer av figuren vil, med mindre forutsetningene endres, økningen i kapitalkostnader bevege seg fra en årlig kostnad på 228 millioner kroner i 2022 til 663 millioner kroner i 2034 (2022-kroner), en økning på 435 millioner kroner og 191 prosent over en 13-års periode.

### 6.4 Tiltak for reduksjon av investeringsrelaterte kostnader

Det er to måter å endre effekten av framtidig økning i renter og avdrag på, som kommunen selv kontrollerer:

1. Reduksjon av totalt investert beløp.
2. Bruk av egenkapitalfinansiering til deler av det framtidige lånebehovet.

En reduksjon på 100 millioner kroner i lånefinansiering vil anslagsvis redusere årlige renter og avdrag med 5-6 millioner kroner (gitt et rentenivå på 3,5 prosentpoeng).

I vedtatt investeringsportefølje er det så langt relativt få prosjekter av betydelig størrelse, som det kan endres på. For å oppnå målsetting om bærekraftig økonomi, legges det til grunn at de vedtatte investeringene knyttet til Arena Fredrikstad og Lunde skole ikke gjennomføres i perioden.

Dette vil redusere årlige renter og avdrag i driftsbudsjettet med anslagsvis henholdsvis brutto 31 millioner kroner (Arena Fredrikstad, bygget i tråd med gjeldende konsept) og brutto 13 millioner kroner (Lunde skole, etter siste kostnadsanslag). Det legges her til grunn et annuitetslån over 30 år, med en rente på 3,5 prosent.

I tillegg tilsier oppdaterte beregninger for Arena Fredrikstad at kommunen vil måtte dekke årlige netto driftskostnader i størrelsesorden 8-10 millioner kroner, over kommunens driftsbudsjett. Realiseringen av Arena Fredrikstad vil dermed innebære en årlig totalkostnad over kommunens driftsbudsjett anslått til om lag 40 millioner kroner, over lånets løpetid.

Kostnader til alternative tiltak vil komme til fratrukk på innsparingene. En foreløpig beregning av mulige kostnader på Lunde skole til alternative byggeløsninger er på mellom 1-3 millioner kroner per år. For Arena Fredrikstad vil det være behov for å innlede et samarbeid med berørte aktører om utredning av andre alternativer, for å ivareta behovet for iskapasitet framover.

Et annet investeringsprosjekt som det ikke er inngått kontrakt på og som ikke gjelder lovpålagte tjenester, men som likevel ikke er forutsatt avsluttet i denne rapporten, er Bekkevold ridesenter. Prosjektet ble vedtatt av bystyret i desember med en øvre investeringsramme på 60 millioner kroner, inklusive merverdiavgift. Dette vil medføre årlige rente- og avdragskostnader på ca. 3 millioner kroner.

## 6.5 Salg av aktiva, som egenkapital til investeringer eller for finansiell plassering

### 6.5.1 Avhending av eiendommer

Det arbeides med å utarbeide forslag til plan for salg av eiendom som kan være aktuell å selge ut av kommunens eierportefølje. Inntekter fra eventuelle salg av eiendommer kan benyttes som egenkapital til framtidige investeringer, eller plasseres som en del av kommunens finansielle forvaltningsportefølje, hvor årlig avkastning kan inngå i kommunens driftsbudsjett.

Når det gjelder forventet avkastning av kommunens finansielle forvaltningsportefølje omtales denne nærmere senere i rapporten.

For å frigjøre kapital bundet i ubrukte eller unyttige eiendommer, anbefales det at kommunen prioriterer å få forgang i arbeidet med salg av egnede eiendommer. Dette også i tråd med føringer fra bystyret.

### 6.5.2 Salg av kommunalt eide selskaper

Fredrikstad kommunes eierposisjoner i ulike selskaper og foretak er listet her:

<https://www.fredrikstad.kommune.no/kontakt-oss/organisasjon/om-kommunen/eierskap/eierposisjoner/>

To av aksjeselskapene vurderes å ha betydelig verdi, som kan realiseres ved salg av kommunens aksjer; Fredrikstad Energi AS og Fredrikstad Fjernvarme AS.

#### Fredrikstad Energi AS

Aksjene i Fredrikstad Energi AS (FEAS) eies 51 prosent av Fredrikstad kommune og 49 prosent av Hafslund E-CO konsernet. Hafslund E-CO inviterte i oktober 2018 Fredrikstad kommune til samtaler om strukturelle alternativer for eierskapet i Fredrikstad Energi AS. Slike drøftinger og påfølgende forhandlinger kunne omfatte ulike varianter av salg, kjøp, selskapsfusjoner, eller spørsmål knyttet til kapitalstruktur i FEAS.

Formannskapet i Fredrikstad kommune satte i gang en prosess med bistand fra SEB Norway som eksterne rådgivere, for vurdering av verdien på kommunens aksjer i FEAS og strategiske forhold knyttet til eierskapet. Bystyret ble orientert om SEB Norways verdsettelsesrapport for FEAS i møte 24. august 2020, og vedtok i møte 10. september, sak PS 115/20 Fredrikstad Energi AS – Eierskapsalternativer, følgende:

1. *Fredrikstad kommune legger ikke sin aksjepost i Fredrikstad Energi ut for salg.*
2. *Arbeidet med å utvikle ny eierstrategi igangsettes i samarbeid med Hafslund. Selskapet bes om å prioritere økt lønnsomhet og fokusere på kjernevirksomheten.*
3. *Bystyret tar kommunedirektørens saksframlegg om framtidig aksjeutbytte og konsekvenser ved et ikke-salg til orientering*

Fredrikstad Energi AS utbetalte ikke utbytte til eierne basert på årsresultat i 2021.

Et eventuelt salg av kommunens aksjer og foretaksobligasjoner i Fredrikstad Energi AS antas å ville innbringe flere hundre millioner kroner til kommunen, som kan plasseres på fond og bidra med en årlig avkastning til kommunens driftsbudsjett.

Fredrikstad kommune reduserte eierandelen i Fredrikstad Energi AS fra 92,5 prosent i 1999 til 51 prosent i løpet av 2000. Ny medeier i selskapet ble Vattenfall Norge AS, som senere har solgt seg ut av selskapet og eierposisjonen på 49 prosent tilhører i dag Hafslund.

Samlet verdi på transaksjonen var netto (etter skatt) på i overkant av 600 millioner kroner. Av dette ble 250 millioner kroner satt av på investeringsfond. Det resterende ble benyttet som egenkapital til blant annet skolebygg og rådhuset.

#### Fredrikstad Fjernvarme AS

Fredrikstad kommune ved FREAR KF eier 43,06 prosent av Fredrikstad Fjernvarme AS (FFAS). I 2019 kjøpte FREVAR KF seg opp fra en eierandel på 32,5 prosent til 43,06 prosent, til en avtalt kjøpesum på 14.470.781 kroner. Legges dette til grunn som en grov verdivurdering av FREVAR sin totale eierpost, vil markedsverdien på hele eierposten være rett i overkant av 59 millioner kroner. Det er ikke gjort noen nærmere vurdering av hva som kan være markedsverdien ved et salg i det åpne markedet. Ved behov kan FREVARs aksjer i FFAS vurderes solgt.

#### *Anbefalinger vedrørende salg av kommunalt eide selskaper:*

- 1. Det gjøres en ny vurdering av mulighetene for salg av alle aksjene og foretaksobligasjonene som Fredrikstad kommune eier i Fredrikstad Energi AS, basert på tydelige kriterier.*
- 2. Det vurderes gjennomført en verdivurdering av FREVARs aksjer i Fredrikstad Fjernvarme AS, som bakgrunn for eventuelle senere vurderinger av salg.*

#### **6.5.3 Forventet avkastning**

Når det gjelder forventet avkastning ved eventuelt salg av eiendommer og/eller aksjer har Fredrikstad kommunes finansreglement satt følgende mål:

*Søke å oppnå avkastning på langsiktige finansielle aktiva som i gjennomsnitt er 1,5 %-poeng høyere enn et plasseringsalternativ med risiko tilsvarende 3 mndr. NIBOR til akseptabel risiko.*

Gjennomsnittlig 3 måneders NIBOR siste fem år (april 2017–mars 2022) er 0,96 prosent, og en avkastning tilsvarende 3 måneder NIBOR + 1,5 prosent ville i så fall gitt en gjennomsnittlig årlig avkastning i denne tidsperioden på 2,46 prosent.

Det kan her argumenteres for at dette er basert på et historisk lavt rentenivå. Ser man derfor til Norges Banks forventede rentebane de nærmeste årene, antas det at styringsrenten skal øke opp mot 2 prosentpoeng mot dagens nivå, som kan antas å gi tilsvarende økning for NIBOR.

Videre framkommer det under kapittel 4.3 i kommunens finansreglement handlingsregler for sammensetning av langsiktige finansielle plasseringer, fordelt mellom aksjer, obligasjoner og pengemarked, rettet mot å redusere risiko, samt kortsiktige svingninger i forventet avkastning. Dette må også legges til grunn for beregning av forventet avkastning.

Ved utgangen av mars 2022 hadde hele kommunens langsiktige finansielle portefølje en total markedsverdi på kroner 1.116.109.580. I henhold til finansreglementet i Fredrikstad kommune er plasseringen diversifisert mellom aksjer, obligasjoner og pengemarkeds plasseringer, for å redusere risiko. Fordelingen per mars var aksjer 20,2 prosent, obligasjoner 44,2 prosent og pengemarked 35,6 prosent.

Porteføljen er underlagt bestemmelsene i kommuneloven og eget gjelds- og finansreglement, og kan deles inn i to hoveddeler, hvorav 475 millioner kroner er ubundet investeringsfond og kan disponeres som egenkapital mot investeringer, mens resterende er finansielle omløpsmidler, som benyttes til nødvendig løpende likviditetsstyring.

Ser man videre til faktisk avkastning på kommunens eksisterende plassering av langsiktige finansielle aktiva, har gjennomsnittlig årlig avkastning i perioden 2016–2021 vært på 4,25 prosent, med årlige svingninger fra minus 0,2 prosent til pluss 7,2 prosent.

Det anbefales derfor at det i beregningene legges til grunn en årlig avkastning på et eventuelt salg av aksjer og/eller avhending av eiendom, der salgssummen plasseres i kommunens forvaltningsportefølje, på cirka 4–5 prosent. Skulle et salg av aksjer og/eller avhending av eiendom innbringe eksempelvis 500 millioner kroner til porteføljen, vil dette gi en årlig gjennomsnittlig avkastning på anslagsvis 20–25 millioner kroner, til fri bruk i kommunedriften.

#### Investeringsfondet etter tidligere salg av aksjer i Fredrikstad Energi AS

I utgangspunktet skal dette fondet prisjusteres årlig. Fondet utgjør grunnstammen i den langsiktige finansielle omløpsporteføljen. Målsettingen er meravkastning på 1,5 prosent over risikofri rente (bank som igjen er definert som 3 mndr. NIBOR).

Avkastningen fra fondet i perioden 2016–2021 følger av avkastningen på den totale langsiktige finansielle omløpsporteføljen, som har vært gjennomsnittlig 4,25 prosent per år. Avkastningen er en del av finansieringen av driftsbudsjettet og netto driftsresultat når regnskapet gjøres opp.

## **6.6 Eiendomsskatt og handlingsrom**

Fredrikstad kommune har i skrivende stund vedtatt at det skal utstedes eiendomsskatt i kommunen med 7,0 promille for næringseiendom, og 3,4 promille – med et bunnfradrag på 1 million kroner – for boliger og fritidseiendommer. I vedtatt budsjett skal dette gi en total inntekt fra eiendomsskatten på 325 millioner kroner for budsjettåret 2022.

Endelige takster ved retaksering tilsier at inntektene i 2022, med de vedtatte skattesatsene, blir høyere enn de 325 millioner kronene. Dette foreslås justert i egen politisk sak, som kommer til behandling i juni 2022.

Det er lovmessig rom for å innkreve maksimum 7,0 promille i eiendomsskatt på næringseiendom og 4,0 promille på bolig og fritidseiendom, uten bunnfradrag. Dette medfører at det er et handlingsrom fra dagens vedtatte budsjett, hvor det kan velges å sette andre inntektsrammer for eiendomsskatt, ved å justere promillesatser og/eller beløp for bunnfradrag.

Oversikten under viser beregnet inntekt ved forskjellige promillesatser ved henholdsvis 1 million kroner i bunnfradrag, 0,5 millioner kroner i bunnfradrag og uten bunnfradrag.

I denne rapporten om hvordan Fredrikstad kommune kan oppnå økonomisk bærekraft innen 2025 har kommunedirektøren lagt til grunn at dagens nivå på eiendomsskatt videreføres, med årlig deflatorjustering.

Tall i millioner	1 million i bunnfradrag		500.000 i bunnfradrag		Uten bunnfradrag		
	Bolig	Næring	Bolig	Næring	Bolig	Næring	
Promillesats	2,0	154	29	194	29	235	29
	2,5	192	36	243	36	293	36
	3,0	231	43	291	43	352	43
	3,5	269	50	339	50	411	50
	4,0	307	58	388	58	469	58
	4,5		65		65		65
	5,0	Ikke aktuelt	72	Ikke aktuelt	72	Ikke aktuelt	72
	5,5		79		79		79
	6,0		86		86		86
	6,5		93		93		93
	7,0		101		101		101

Tabell 21: Eksempel inntekt eiendomsskatt ved forskjellige promillesatser og bunnfradrag.

## 7 Seksjon for helse og velferd

Seksjon for helse og velferd består av fire etater med tilhørende 22 virksomheter. I tillegg rapporterer den kommunale delen av NAV og virksomhetene Mat, vaskeri og praktisk bistand, Tildelingskontoret for helse og velferd og direktørens stab direkte til direktøren.

I 2022 har seksjonen et nettobudsjett på 2,26 milliarder kroner og 2.200 årsverk.

Seksjon for helse og velferd utfører oppgaver innenfor følgende områder:

- Tjenestetildeling
- Hjemmetjenester: hjemmesykepleie, hverdagsrehabilitering, praktisk bistand og trygghetsalarmer/velferdsteknologi
- Medisinske tjenester: akutt plasser/kommunal akutt døgnenhet (KAD), rehabiliteringsopphold, lindrende enhet, legevakt, feltpleie, overgrepsmottak for Østfold
- Heldøgns omsorg i sykehjem og omsorgsboliger: avlastnings-, korttids- og langtids plasser og demensteam
- Botjenester, dagtilbud, aktivitet og avlastning til utviklings- og funksjonshemmede barn og voksne
- Dagsentre for eldre, mat- og vaskeritjenester til institusjoner og hjemmeboende
- Frisklivs-, lærings- og mestringstiltak, psykisk helsearbeid og rusmestring, fysio- og ergoterapi, krisesentertjenester (i regi av Blå Kors)
- Brukerstyrt personlig assistanse (BPA), omsorgsstønad og boligsosiale tjenester
- NAV: sosiale tjenester og introduksjonsprogram for flyktninger

Oppgavene listet over er i all hovedsak tjenester regulert av helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven. I tillegg tilbyr seksjonen ulike tiltak og aktiviteter av helsefremmende og forebyggende karakter.

Eksempler på denne type tilbud er tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner, arbeids-/dagtilbud til funksjonshemmede, dagtilbud til yngre personer med demens, dagsenter for eldre, musikkterapi og frisklivstrening i gruppe.

Det er viktig å være oppmerksom på at innbyggere som har rett til helsehjelp kan få sin helsehjelp i et tiltak som ikke er lovpålagt/lovregulert. Dette kan bidra til å holde de samlede kostnadene til helsehjelpen nede.



## 7.1 Hovedtall fra budsjett 2022

Budsjett 2022			
Helse og velferd	Utgifter	Inntekter	Netto
Stab/fellestjenester	171 332	100 210	71 122
Tildelingskontoret	166 089	4 558	161 531
Etat tj. til funksjonshemmede	641 983	75 815	566 168
Etat omsorgssentre	611 637	165 212	446 425
Etat hjemmesykepleie	646 357	101 420	544 937
Etat friskliv og mestring	338 340	52 977	285 363
Mat, vaskeri og praktisk bistand	109 090	42 802	66 288
NAV	301 908	41 525	260 383
<b>Totalt</b>	<b>2 915 614</b>	<b>655 641</b>	<b>2 259 973</b>

Tabell 22: Hovedtall fra budsjett 2022 for Seksjon for helse og velferd.

## 7.2 Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025

### 7.2.1 Seksjonens oppdrag

De utfordringene vi som samfunn og kommune står overfor, krever endringer for å møte framtidens behov for helse- og omsorgstjenester. Behovet er sterkt økende på flere områder. Dette ses særlig innenfor områdene rustjenester, psykiatri og tjenester til funksjonshemmede.

Særlig krevende blir det å møte den demografiske utviklingen når det gjelder eldrebefolkningen. Fredrikstad vil, i likhet med resten av landet, få en økt andel eldre i årene som kommer, samtidig som andelen yrkesaktive synker. Andelen personer på 80 år og eldre er forventet å dobles innen 2040. Dette vil øke presset på helse- og velferdstjenestene, og det vil ikke være mulig å løse oppgavene på samme måte som i dag.

Dersom vi bare øker tilbudet slik vi har det i dag, vil seksjonen trenge 1,3 milliarder kroner mer i budsjett, samt 1 000 nye årsverk, i 2030. Vi må, i større grad enn i dag, utvikle gode tjenester nært hjemmet. Dette gjøres ved å videreutvikle tjenester som er fleksible, ambulante og kan tilpasses den enkeltes behov på et lavest mulig innsatsnivå.

I gjeldende planperiode ferdigstilles et viktig tilskudd til kommunens heldøgns tjenestetilbud. Nye Onsøyheimen sykehjem ferdigstilles høsten 2022, og tas i bruk med totalt 120 plasser fra 2023. Etterspørselen etter sykehjemsplasser er høy, og det har over tid medført at en del brukere med vedtak om langtidsplass i sykehjem midlertidig bor i plassene avsatt til korttidsopphold. Det er behov for en nærmere analyse av innretning og dimensjonering av de ulike helse- og omsorgstjenestene.

Vi blir flere eldre og samtidig færre yrkesaktive. Dette vil påvirke både økonomien og tilgangen til arbeidskraft. Samtidig vil økte brukerkrav og forventninger gi utfordringer med å prioritere mellom tiltak som kan realiseres innenfor kommunens økonomiske rammer.

Arbeidet framover skal preges av omstilling og fornying av tjenestene. Seksjonen må, i samarbeid med andre seksjoner, bidra til at innbyggere som trenger tjenester fra kommunen opplever sømløse tjenesteoverganger, uavhengig av hvilken seksjon som har hovedansvaret.

## 7.2.2 Seksjonens økonomiske utvikling

Kommunenes oppgaveportefølje på helse- og velferdsområdet har økt betydelig gjennom de siste ti årene. Veksten i kommunens frie inntekter har på langt nær økt tilsvarende, og kommunens økonomiske rammer har ikke blitt kompensert fullt ut for den behovsutviklingen som har vært på helse- og velferdsområdet. Det har derfor vært utfordrende å levere tjenestene innenfor tildelte rammebetingelser, og et kontinuerlig fokus på å gjøre hensiktsmessige tilpasninger for en mest mulig kostnadseffektiv drift.

De vedtatte innsparings- og omstillingstiltakene de senere årene har så langt ikke gitt ønsket effekt. Seksjonen har i denne perioden opplevd en betydelig økning i tjenestebehov, i tråd med at Fredrikstad er en vekstkommune, at levealderen øker, og at kommunens innbyggere har behov over snitt.

Håndteringen av en krevende pandemi har krevd mye oppmerksomhet, og medført at ressurspersoner har måttet bli omprioritert til arbeid med pandemioppfølging. Flere omstillingstiltak har ikke blitt gjennomført, blant annet på grunn av mangel på ressurser. Noen tiltak viste seg i etterkant å bli vurdert som ikke hensiktsmessige i forhold til seksjonens behovsutvikling, og andre tiltak er stoppet og/eller utsatt etter politiske vedtak. I sum betyr det at seksjonen står i en situasjon med et for høyt driftsnivå i forhold til rammebetingelsene, samtidig som det alt vesentligste av økonomiske og menneskelige ressurser er bundet opp til gjennomføring av de lovregulerte tjenestene.

Kommunen vil, fram mot 2040, gjennomføre fire store satsinger på helse- og velferdsområdet, der målet er å tenke nytt. De fire satsingsområdene er utvikling av arbeidsgiverrollen, tjenesteutvikling, teknologi og organisering. Arbeidet starter for fullt i inneværende år, noe som kan medføre forbigående økte utgifter (pukkelkostnader) innen enkelte av områdene, men gi langsiktige gevinster.

### 7.3 Innsparingstiltak

Seksjon for helse og velferd hadde i 2021 en lavere gjennomføringstakt for vedtatte tiltak enn budsjettet, og et høyere driftsnivå i flere etater/virksomheter på i størrelsesorden 150 millioner kroner utover vedtatt budsjett.

Fra gjeldende økonomiplan er innsparingskravet i 2025 for seksjonen beregnet til 86,7 millioner kroner, og fordelt som følger:

Tiltaksnavn	Periodisert effekt i tusen kroner			
	2022	2023	2024	2025
<i>Tjenester til funksjonshemmede</i>				
Organisasjonsendringer	3 256	13 232	13 232	13 232
Turnus- og bemanningsgjennomgang	12 900	12 900	12 900	12 900
Reduksjon i private kjøp	11 000	11 000	11 000	11 000
Samlokalisering av tjenester (Furutun)	0	7 000	7 000	7 000
Natt-team	350	2 520	2 520	2 520
Gjennomgang av boligkonsept	1 125	2 250	2 250	2 250
<i>Friskliv og mestring</i>				
Reduksjon i private kjøp	7 500	15 000	15 000	15 000
Flyktningarbeid – samlokalisering og synergier av ressurser FM	1 600	3 200	3 200	3 200
Restriktiv bruk av vikarer	1 450	1 450	1 450	1 450
Reduksjon i støttekontakttjenesten	1 000	1 000	1 000	1 000
Endring i drift	700	700	700	700
Reduksjon i administrative tjenester	250	250	250	250
<i>NAV</i>				
Redusere sosialhjelpsutgiftene	8 500	8 500	8 500	8 500
Flyktningarbeid – samlokalisering og synergier av ressurser	2 100	4 200	4 200	4 200
<i>Mat, vaskeri og praktisk bistand</i>				
Økte inntekter	2 000	2 000	2 000	2 000
<i>Stab og fellestjenester</i>				
Reduksjon i administrative tjenester	1 070	1 070	1 070	1 070

Tiltaksnavn	Periodisert effekt i tusen kroner			
	2022	2023	2024	2025
Midler til HVU sin disposisjon	500	500	500	500
	45 301	86 772	86 772	86 772

Tabell 23: Innsparingstiltak for Seksjon for helse og velferd, fra gjeldende økonomiplan 2022–2025.

Følgende nye tiltak er foreslått fram mot 2025: Se vedlegg for ytterligere beskrivelser av tiltak.

De største tiltaksområdene omfatter:

- E-helse: Det ligger et stort utnyttet potensial i digital transformasjon innen helse- og omsorgstjenestene. Nye digitale verktøy for samhandling, nye løsninger i dokumentasjon og logistikk, og velferdsteknologisk utstyr til mennesker med ulike hjelpebehov, skal innføres og utnyttes. Tiltakene vil legge til rette for selvstendighet og egenmestring for innbyggere med ulike behov, og bidra til økt kapasitet til å møte framtidens utfordringer.
- Etat Tjenester til funksjonshemmede: Området har flere tiltak som omhandler fornying og modernisering. Etaten har potensial for et systematisk endringsarbeid, med en dreining av tjenester som støtter opp den enkeltes ressurser og selvstendighet. Tall fra KOSTRA og ASSS-nettverket viser over år at Fredrikstad kommune i denne etaten yter tjenester som drives vesentlig dyrere enn i andre kommuner som vi sammenligner oss med.
- Organisasjonsgjennomgang: Det er flere forhold ved dagens organisering som tilsier behov for endring. Det planlegges derfor en gjennomgang av seksjonens organisering, for tilpasning til dagens og framtidens behov. Arbeidet skal ses i sammenheng med den helhetlige organisasjons- og ledelsesgjennomgangen som gjennomføres på kommunenivå.

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
Tjenester til funksjonshemmede	Reduksjon i dagtilbud	Redusere dagtilbudet som i dag gis innen etat TTF. Etaten gjør sine vurderinger og tilrettelegger et tilbud som gir beste løsning innenfor redusert ramme. Et tiltak kan være å samle tilbudet på færre lokasjoner.	5 000	17 000	17 000

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
Tjenester til funksjonshemmede	Reduksjon i omfang på avlastning i helger og ferier	Redusere fleksibiliteten i dagens avlastning, ved å redusere helt eller delvis omfanget av avlastning på helg/helligdager samt ferieavlastning. Vedtatt antall timer i tiltakene reduseres ikke, men flyttes fra helg til hverdag.	13 000	13 000	13 000
Tjenester til funksjonshemmede	Reduksjon i private kjøp – ytterligere potensial TTF	Redusere omfanget av private kjøp innen Tjenester til funksjonshemmede utover hva som ligger til grunn i gjeldende økonomiplan.		5 000	5 000
Friskliv og mestring	Ytterligere effekter av vedtatt turnus- og bemanningsgjennomgang	Det er igangsatt et arbeid med gjennomgang av turnus og bemanning innenfor Tjenester til funksjonshemmede. Den vedtatte innsparingen slik den er formulert i økonomiplanen sier 12,9 millioner kroner innen 2025. Omfanget av gjennomgangen tilsier at det kan settes høyere ambisjoner til effekten.		5 000	10 000
Friskliv og mestring	Etablere Trygt hjem-team	Etablere et nytt team som både skal videreføre viktige tiltak innen hverdagsrehabilitering og forsterke innsatsen for å ta brukere raskere ut fra sykehus og fra korttidsopphold i sykehjem, her kalt «trygt hjem- og hverdagsrehabiliteringsteam». Effektene av dette teamet er reduksjon i ekstrasenger på sykehjem og i overliggerdøgn på sykehuset.	5 700	5 700	5 700
Friskliv og mestring	Reduksjon i private kjøp – ytterligere potensial i Friskliv og mestring	Redusere omfanget av private kjøp innen Friskliv og mestring utover hva som ligger til grunn i gjeldende økonomiplan.		5 000	5 000
Friskliv og mestring	Avvikle Frisklivssentralen	Frisklivssentralen er et ikke-lovpålagt tiltak, av forebyggende karakter. Formålet er at flere skal	2 300	2 300	2 300

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
		lære å klare seg selv lenger, med ulike kurs og mestringstiltak.			
Friskliv og mestring	Reduksjon av bemanning på Pårørendesenteret	Øke bruk av frivillige ved Pårørendesenteret og redusere dagens bemanning. Pårørendesenteret er et kompetansesenter, som tilbyr informasjon og undervisning om det å være pårørende og er ikke en lovpålagt tjeneste.	1 500	1 500	1 500
Omsorgssentre	Etablere sykepleiersteam	Etablere sykepleiersteam for å forbedre oppgavedeling mellom ulike faggrupper. Dette vil føre til betydelige reduksjoner i dagens bruk av overtid og forskjøvet overtid, i tillegg til redusert administrasjonskostnad knyttet til bemanningsbyrå.		2 500	2 500
Omsorgssentre	Forbedring og effektivisering i helsetjenester til brukere med demens	Utvikle og forbedre tiltakene som gis nederst i tiltakstrappa, som i dag består av ambulansedagtilbud, dagtilbud og demensteam, for å møte framtidens behov. Antallet brukere med demens øker og i dag gis det fragmenterte helsetjenester til brukergruppen. Effekten av denne satsingen medfører behov for færre sykehjems plasser og omsorgsboliger	700	1 400	2 000
Omsorgssentre	Justere tilbud fra Aktiv omsorg	Nedjustere bemanning ved avdeling Aktiv omsorg og videreføre med økt omfang av organisert frivillighet.	1 200	1 200	1 200
Hjemmesykepleie	Utvikle, differensiere og øke kapasiteten ved dagsentrene	Ved å utvide og videreutvikle tilbudet ved dagsentrene for eldre vil behov for tiltak høyre i innsatstrappa reduseres. Tiltaket vil bidra til utsettelse av innleggelse i sykehjem, økt grad av avlastning for pårørende og økt grad av sosial aktivitet og fellesskap med andre.	10 000	10 000	10 000

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
Hjemmesykepleie	Reforhandle legevaktsavtale med Hvaler kommune	Reforhandle dagens legevaktsavtale med Hvaler kommune, slik at den dekker de faktiske kostnadene som Fredrikstad kommune har ved å drifte denne avtalen.		2 300	2 300
Hjemmesykepleie	Avvikle fast nattbemanning i enkelte omsorgsboliger	Nattbemanning ved Østsiden Eldresenter og Fjeldberg omsorgsboliger avvikles. Nattpatruljen overtar tilsynstjenester i disse boligene.	2 520	2 520	2 520
Hjemmesykepleie	Avvikle +Huset	Avvikle +Huset, som er et samlingssted for de over 60 år i Fredrikstad kommune, og som i dag bemannes av helsesykepleier og koordinator. Det eksisterer flere lignende alternativer gjennom frivilligtjenester som Røde Kors.	1 300	1 300	1 300
NAV	Endring i beregningsgrunnlag for sosialstønad	Staten gir finansiering for å kompensere for at barnetrygden holdes utenfor beregningsgrunnlaget for sosialstønad. Bystyret har bevilget 6,9 millioner kroner for å kompensere for det samme. Dette handlingsrommet frigjøres nå, gjennom full statlig finansiering.	6 900	6 900	6 900
Mat, vaskeri og praktisk bistand	Redusere tilgang på kokk i sykehjem	Redusere tilgang på kokk ved sykehjemmene, ved at bemanning og arbeidstid justeres til et nivå hvor kokker ikke er tilgjengelig under middagsservering.	2 800	2 800	2 800
Stab og fellestjenester	Digitalisere og forbedre arbeidsprosesser gjennom velferdsteknologi	Implementere velferdsteknologi for å utnytte potensialet i digital transformasjon innen helse- og omsorgstjenestene. Dette omfatter alt fra digitale verktøy for samhandling, dokumentasjon og logistikk, til hjelpemidler og velferdsteknologisk utstyr til mennesker med ulike hjelpebehov. Det er planlagt syv konkrete tiltak, som gir effekt innen 2025. Disse er innføring av; medisindispensere,	13 000	23 000	38 000

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
		mobile trygghetsalarmer, sensorikk for å fange opp hendelser i hjemmet, løsninger for digitalt tilsyn, digitale kameraløsninger, digital hjemmeoppfølging, og verktøy for ruteplanlegging.			
Stab og fellestjenester	Reduksjon i tilskudd til frivillige lag og organisasjoner	En gjennomgang av helse- og velferdstilbud for 2021 viser totalt tilskudd på 11 millioner kroner. En gjennomgang av hver enkelt av disse, med hensikt å synliggjøre et mulighetsrom for reduksjon, viser en mulig innsparing på om lag 3 millioner kroner.	3 000	3 000	3 000
Stab og fellestjenester	Avvikle ordning med ekstra frikjøp av tillitsvalgte til heltidssatsing	Avvikle ordning med ekstra frikjøp av hovedtillitsvalgte og hovedverneombud, ut over hovedavtalens norm for frikjøp.	1 160	1 160	1 160
Hele seksjonen	Forbedring og effektivisering av organiseringen i Seksjon for helse og velferd	Effektivisere og forbedre dagens organisering av seksjonen, herunder struktur, prosesser og bemanning. Dette skal gjennomføres som et prosjekt med flere arbeidsstrømmer, med fokus på ulike områder i seksjonen.	3 000	10 000	20 000
Hele seksjonen	Endringer i innretning av helse- og omsorgstjenester	Endringer i hvordan vi innretter og leverer velferdstjenester, basert på en grundig gjennomgang av hele vår tjenesteportefølje. Inkluderer gjennomgang av vår BPA-praksis, tildelingspraksis samt standardisering av styringsprosesser for effektiv administrasjon.		10 000	20 000
			73 080	132 580	173 180

Tabell 24: Nye tiltak fram mot 2025 for Seksjon for helse og velferd.

I tillegg har vi identifisert et tiltak som går ut på å etablere kommunal drift av hjelpemiddellager. Tiltaket er en forutsetning for forbedring av hjelpemiddelformidlingen i Fredrikstad kommune, men har ikke i seg selv økonomiske effekter. I vedlegget er tiltaket nærmere beskrevet.



## 8 Seksjon for utdanning og oppvekst

Seksjon for utdanning og oppvekst består av UO stab og barnehageetaten, skoleetaten og etat tjenester til barn og familier. Seksjonen har 59 virksomheter.

I 2022 har seksjonen et nettobudsjett på 1,9 milliarder kroner, og 1.770 årsverk (2021).

Seksjon for utdanning og oppvekst utfører oppgaver innen følgende områder:

- Barnehage
- Grunnskole (6-16 år), inkludert forsterkede læringsarenaer
- Spesialpedagogikk
- Skolefritidsordning (SFO)
- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og asylsøkere, samt realkompetansevurdering
- Modulbasert grunnskoleopplæring for voksne
- Spesialundervisning for voksne
- Statsborgerprøve
- PP-Tjeneste
- Forebyggende tjenester for barn og unge
- Helsevern for barn og unge
- Skolehelsetjeneste
- Barselomsorg
- Vaksinasjon
- Barnevern
- Enslige mindreårige flyktninger

Skoleetaten leverer lovpålagte tjenester regulert i lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova).

Barnehageetaten leverer lovpålagt tjenester regulert i lov om barnehager (barnehageloven).

Etat tjenester til barn og familier leverer lovpålagte tjenester regulert av lov om barneverntjenester (barnevernloven), barnehageloven, opplæringslova og helse- og omsorgstjenesteloven.

Utover lovpålagte og lovregulerte tjenester som beskrevet over, har seksjonen få oppgaver og tildelinger. Flere av de tiltakene/oppgavene som ikke er lovpålagt er vist til i tiltaksoversikten under. Ut over dette har seksjonen noen drifts- og fondsmidler som går til sårbare barn og unge i lavinntektsfamilier.

## 8.1 Hovedtall fra budsjett 2022

Budsjett 2022			
Utdanning og oppvekst	Utgifter	Inntekter	Netto
UO Stab	32 320	4 133	28 187
Barnehageetaten	749 222	92 216	657 006
Skoleetaten	1 087 116	147 741	939 375
Etat tjenester til barn og familier	346 744	64 127	282 617
<b>Sum totalt</b>	<b>2 215 402</b>	<b>308 217</b>	<b>1 907 185</b>

Tabell 25: Hovedtall fra budsjett 2022 for Seksjon for utdanning og oppvekst.

## 8.2 Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025

Seksjon for utdanning og oppvekst ivaretar de oppgavene som skal styrke og trygge barn og deres familier gjennom oppveksten. Et av hovedmålene i kommuneplanens samfunnsdel er: «*Alle har en oppvekst der de opplever mestring, tilhørighet og trivsel*». De ressurser og egenskaper barn får med seg gjennom de første leveårene har avgjørende betydning for muligheter, valg og mestringsstrategier videre i livet. En god oppvekst er ikke bare viktig her og nå, den varer i generasjoner.

Gode universelle primærarenaer, som helsestasjon, skole og barnehage, er kanskje *de viktigste virkemidlene* for å redusere forskjeller i levekår og folkehelse. Sammen med foreldrene har disse primærarenaene en svært viktig rolle i barns liv. For å bidra til utjevning av forskjeller så tidlig som mulig er tidlig innsats et satsingsområde. Gode forebyggende tverrfaglige tiltak er en viktig strategi for hele oppvekstområdet. Arbeidet har stort fokus og to av våre #bærekrafts-prosjekter er knyttet til dette arbeidet.

### 8.2.1 Strukturelle endringer

Kommunedirektøren er bedt om å legge fram en strategi for å øke andelen kommunale barnehager i Fredrikstad. Dette er fulgt opp i plan for barnehagebygg (vedtatt februar 2021). Formålet med planen er å sikre riktig dimensjonert barnehagekapasitet i kommunen, og ses i sammenheng med verbalvedtak om å øke den kommunale andelen barnehager.

Fredrikstad kommune har en ressurskrevende skolestruktur, som blant annet er beskrevet i kostnadsreduksjonsprogrammet fra 2018. Mange små skoler gir høyere utgifter per elev i grunnskolen, jamført med KOSTRA-tall.

Tallene for grunnskole 2019 viser en teoretisk innsparingsmulighet i Fredrikstad på flere millioner kroner, sammenlignet med noen av de andre kommunene i ASSS-samarbeidet. Hovedårsaken er at Fredrikstad kommune har en skolestruktur som gjør det vanskeligere å drive kostnadseffektivt, sammenlignet med en struktur med færre og større skoler. Dette har også betydning for kvalitet og fleksibilitet i skoledriften. Endret skolestruktur er således et svært viktig moment for å kunne effektivisere og optimalisere ressursbruken i grunnskolen, i et mer langsiktig perspektiv.

Arbeidet med ny plan for skolebygg mot 2040 pågår. Det er gjort en tilstands- og egnethetsvurdering av skolebyggene (del 1), og utarbeidet en mulighetsstudie (del 2), som viser tre ulike alternativer for framtidig struktur, med tilhørende investeringsbehov. Sistnevnte ligger nå ute til høring.

I budsjett 2022 er det vedtatt at Seksjon for utdanning og oppvekst starter tre prosjekter knyttet til de områdene der seksjonen har høyere utgifter enn sammenlignbare kommuner. Prosjektene omfatter barneverntjenesten og andre forebyggende tjenester, flyktningsarbeidet (sammen med Seksjon for helse og velferd) samt pedagogisk fagteam barnehage og PP-tjenesten.

Prosjektene bygger under dreiningen fra "reparasjon til forebygging". Dreiningen er viktig for at Fredrikstad skal få bedre sosial og økonomisk bærekraft. Dreiningen er også lovfestet i flere ulike lovverk de siste årene.

Ut over dette vil seksjonen ha fokus på hva som er mulig å ta ned av tjenester som ikke er lovpålagt, og som ikke i for stor grad hemmer det viktige omstillingsarbeidet med å vri tjenestene til mer fokus på forebygging og tidlig innsats. Fokus skal vris til å sette inn tiltak lavere i tiltakstrappa, og bidra til at barn og unge opplever mestring, læring og sosial trygghet – og blir i stand til å mestre og være en bidragsyter i voksenlivet.

### 8.3 Innsparingstiltak

I kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2022–2025 var det identifisert innsparingstiltak og økte inntekter for 34,2 millioner kroner i Seksjon for utdanning og oppvekst. Gjennom styrking og anbefalinger fra det politiske flertallet ble enkelte av tiltakene reversert eller justert, og gjeldende økonomiplan 2022–2025 har tiltak for 30,5 millioner kroner for 2022, som oppsummert i tabellen under:

Tiltaksnavn	Periodisert effekt i tusen kroner			
	2022	2023	2024	2025
Omstilling i Tjenesten for enslige mindreårige flyktninger (EMF)	13 000	13 000	13 000	13 000
Barnevern – bedre samhandling og samkoordinering internt i etat og seksjon	6 000	6 000	6 000	6 000
Pedagogisk fagteam/PPT	3 000	4 500	5 000	5 000
Justere bemanning etter barnetall i barnehagen	2 000	2 000	2 000	2 000
Læremidler/lisenser	1 200	1 200	1 200	1 200
Nedjustering av tilbud FRIS	3 800	3 800	3 800	3 800
Økte refusjoner NAV avtale FRIS	1 500	1 500	1 500	1 500
	<b>30 500</b>	<b>32 000</b>	<b>32 500</b>	<b>32 500</b>

Tabell 26: Innsparingstiltak for Seksjon for utdanning og oppvekst, fra gjeldende økonomiplan 2022–2025.

Følgende nye tiltak er foreslått fram mot 2025. Se vedlegg for ytterligere beskrivelser av tiltak.

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
Skole	Redusere styrking av skoler i levekårsutsatte områder	Hvert år får skoler i levekårsutsatte områder en styrking som er knyttet til komplekse utfordringer som disse skolene har. Styrkingen består av midler tilsvarende 9,2 stillinger, som fordeles mellom skoler i levekårsutsatte soner.	2 917	7 000	7 000
Skole	Øke foreldrebetaling i SFO	Fredrikstad kommune har blant de laveste prisene på hel SFO-plass, sett opp mot andre sammenliknbare kommuner. Pris per måned økes derfor med 200 kroner for hel plass, før lønns- og prisvekst. Prisene for de øvrige plasstilbudene justeres etter SFO-vedtektene.	2 500	2 500	2 500
Skole	Avslutte søskenmoderasjon i SFO	I Fredrikstad kommune gis det søskenmoderasjon til familier som har flere barn i SFO. Dette er et ikke-lovpålagt tiltak, som kan avsluttes. Kuttet vil resultere i innsparing på 1,3 millioner kroner.	1 300	1 300	1 300
Skole	Avslutte avtale med Inspiria Science Center	Avslutte ikke-lovpålagt tilbud om undervisning på Inspiria. Skolene vil måtte gi dette tilbudet selv, da tilbudet på Inspiria dekker kompetansemål i læreplanen.	800	1 600	1 600
Skole	Avslutte prosjekt Svøm Fredrikstad	Svøm Fredrikstad er et trepartssamarbeid mellom skoleetaten, virksomhet idrett og Kongstensvømmerne. I 2020 var det seks skoler og i underkant av 200 barn som fikk én time med ukentlig svømming hele skoleåret igjennom. Tjenesten avvikles, da den ikke er lovpålagt, og kommer i tillegg til allerede obligatorisk svømmetrening i skolen.	500	1 000	1 000
Skole	Avslutte Prosjekt skolehager	Prosjekt skolehager er kommunens tilbud til elever for at de skal gjøre sine egne erfaringer knyttet til det å dyrke blomster og grønnsaker. De færreste skoler tilbyr en slik tjeneste, da det	950	950	950

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
		ikke er lovpålagt. Avvikling av tjenesten vil gi omtrent 1 million kroner i innsparing.			
Skole	Avvikle Ny-Vigra tilbud	Ny-Vigra er et ikke-lovpålagt tilbud til alle elever på 7. trinn, som omfatter lovpålagte kompetansemål. Ved at kompetansemålene som gis i dette tilbudet heretter må gis på skolen, blir det en forringelse av kvaliteten på undervisningen som nå gis av spesialister. Kompetansekravene ivaretas likevel ved spiralprinsippet i all undervisning.	0	0	850
Skole	Avslutte avtale med Hjørgunn gård	Hjørgunn gård gir tilbud som ikke er lovpålagt. Det kjøpes i dag 10 plasser. Tilbudet kuttes i sin helhet fra januar 2023, når avtaleperioden utløper. Alternativt kan det kuttes i antall plasser.	400	400	400
Skole	Ikke videreføre støtte til privat voksenopplæring	Støtte til privat voksenopplæring kan kuttes fra inneværende år. Midlene for 2022 er ennå ikke utlyst. Tilbudet avsluttes i sin helhet.	200	200	200
Skole	Avslutte avtale knyttet til Ungt entreprenørskap	Ungt entreprenørskap er et ikke-lovpålagt tilbud, som ivaretar lovpålagte kompetansemål. Kompetansemålene som ivaretas i dette tilbudet må heretter gis på skolen. Elevene mister muligheter ved å benytte gode tilpassete undervisningsopplegg, men det kan være gode alternativ som gratis nettressurser. Tilbudet kuttes i sin helhet fra august 2023, når avtaleperioden utløper.	180	180	180
Barnehage	Redusere styrking av barnehager i levekårsutsatte områder	Hvert år får barnehager i levekårsutsatte områder en styrking som er knyttet til flere og komplekse utfordringer som disse barnehagene har. Tiltaket går ut på å redusere antall årsverk i disse barnehagene.	1 950	1 950	1 950

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
Barnehage	Slå sammen virksomheter innenfor barnehage	En organisering der små barnehager legges inn under en felles virksomhet med en nærliggende barnehage, med felles virksomhetsleder. Det skal gjøres løpende vurdering av bemanning og struktur ved avgang, for så å slå sammen virksomheter og redusere antall styrere.	200	400	1 000
Barnehage	Avvikle Åpen barnehage Treffpunktet (sentrum)	Avvikle Åpen barnehage Treffpunktet. Besparelser kommer fra reduserte leieutgifter samt omdisponering av ansatte. En tilleggseffekt som ikke er regnet inn vil være lavere tilskudd til private åpne barnehager, da den nasjonale satsen som vil bli brukt når Treffpunktet avvikles er lavere enn dagens sats som er basert på kostnaden på Treffpunktet.	1 000	1 000	1 000
Barnehage	Legge ned språkgruppa for barnehagebarn	Språkgruppa ved Speiderfjellet barnehage tilbyr et tilrettelagt barnehagetilbud til barn fra minoritetsspråklige familier. Per mars 2022 er det ikke aktiv drift i språkgruppa. Tilbudet i språkgruppa er ikke en del av ordinært barnehagetilbud, og barna har således ikke en ordinær søkbar barnehageplass.	1 000	1 000	1 000
Tj. barn og familier	Etablere og drive barneboliger internt framfor eksternt	Gjennom å etablere og drive barneboliger tverrseksjonelt vil kommunen kunne ta ned kostnaden knyttet til omsorgen barnevernstjenesten har for disse barna. Utgifter fordeles mellom seksjon HOV og UO, etter størrelse på vedtak.	3 000	4 000	5 000
Tj. barn og familier	Ytterligere effekter av allerede vedtatte tiltak i Etat tjenester til barn og familier	Vedtatte tiltak om effektivisering i etat tjenester til barn og familier, samt #BK 25 PPT/pedagogisk fagteam kan ha et større gevinstrealiseringspotensial enn det som var mulig å forutse gjennom budsjettprosessen for 2021.	0	0	2 250
Tj. barn og familier	Interkommunalt samarbeid om barnevernsvakt	Opprette et interkommunalt samarbeid om barnevernsvakt, og gjennom dette redusere lønnskostnader til teamet. Her ligger	0	0	1 500

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
		det potensiale for et bedre samarbeid mellom nærliggende kommuner og politiet.			
Tj. barn og familier	Omorganisere oppgaver knyttet til veiledning av fosterhjem	Omorganisere oppgavene knyttet til veiledning og oppfølging av fosterhjem, og dermed unngå å kjøpe dette eksternt. Gjennom barnevernsreform og økt kommunalt ansvar for rekruttering, veiledning og oppfølging av fosterhjem, vil det være et økende behov for veiledning. I dag kjøpes det noe eksternt. Tiltaket går ut på å organisere oppgaver i tråd med reform og økt kommunalt ansvar, og gjennom dette kunne yte tjenesten selv, innenfor de ressurser vi har. Gir økt kompetanse og mer effektiv ressursbruk.	1 000	1 500	1 500
Tj. barn og familier	Redusere omfang av FH 0-16	Redusere dagens omfang av Fredrikstadhjelpa (FH) 0-16 med ett årsverk. Tiltaket er av forebyggende art innenfor psykisk helsehjelp og lavterskeltjenester, men er ikke lovpålagt.	850	850	850
Tj. barn og familier	Avslutte lisens for Veileder Barnevern	Veileder Barnevern har en årlig lisenskostnad på 680.000 kroner. Avtalen er sagt opp i 2022.	700	700	700
Tj. barn og familier	Øke innbetaling fra Hvaler for BV-vakt	Reforhandle avtale med Hvaler kommune for tjenesten BV-vakt (barnevernsvakt). Fredrikstad kommune har i dag en kostnad for BV-vakt på om lag 3,5 millioner kroner, med inntekter fra Hvaler på om lag 175.000 kroner. Det er potensiale i å øke denne inntekten, gitt at dagens avtale ble inngått i 2006.	300	450	450
Tj. barn og familier	Effektivisere leasing av biler innenfor barnevern	Høye kostnader til eksternt leie av biler vil kunne reduseres om BV har en ekstra bil til disposisjon, til disse oppdragene. Innført fra 2022. TD kartlegger om det vil være mer bærekraftig for kommunen å eie og drifte sin egen bilpark framfor å lease. UO avventer kommunens strategi før vi eventuelt gjør noe mer.	250	250	250



Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
Stab UO	Forbedring og effektivisering av stabsorganisasjonen	Som en del av omstillingsprosessen skal staben kartlegge tilgjengelig kompetanse og vurdere denne opp mot behovene for kompetanse i framtiden.	1 000	1 800	1 800
Hele seksjonen	Effektivisering av merkantile tjenester i stabsorganisasjonen	Seksjonen har per i dag 54,21 årsverk til merkantile støttetjenester totalt sett. Disse årsverkene er svært ujevnt fordelt mellom virksomhetene/enhetene. Tiltaket innebærer gjennomgang av merkantile tjenester i seksjonen, med formål om å oppnå en mer jevn fordeling av ressursene, samtidig som stillingsbeskrivelsen for merkantil funksjon tydeliggjøres, slik at den utøves mest mulig ensartet på tvers av virksomheter.	1 300	1 300	1 300
			22 297	30 330	36 530

Tabell 27: Nye tiltak fram mot 2025 for Seksjon for utdanning og oppvekst.

## 9 Seksjon for teknisk drift

Seksjon for teknisk drift består av tre etater, og totalt tolv virksomheter. Tre virksomheter på samme nivå som etatene rapporterer direkte til direktøren for teknisk drift, mens de resterende ni virksomhetene rapporterer til etatssjefene.

I 2022 har seksjonen nettobudsjett på 424,8 millioner kroner, og 531,7 årsverk (2021).

Seksjon for teknisk drift utfører oppgaver innen følgende områder:

- Vann og avløp; Rent drikkevann og avløpshåndtering
- Avfallshåndtering
- Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale veier
- Parkering og parkeringsforvaltning, vakt og sikring
- Brannforebyggende arbeid og beredskap
- Forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur nødvendig for drift av skole, barnehage, helse og omsorg, kultur og idrett
- Forvaltning, drift og vedlikehold av parker og grøntarealer
- Forvaltning av kommunens biler, kjøretøy og maskiner
- Byfergene
- Prosjektgjennomføring av kommunens investeringsprosjekter
- Eiendomsforvaltning og boligforvaltning

Seksjonen leverer lovpålagte tjenester innenfor vann og avløp, avfallshåndtering og brannforebyggende arbeid og beredskap. Seksjonen understøtter andre lovregulerte tjenester i kommunen, ved å forvalte, drifte og vedlikeholde skoler, barnehager, helse- og omsorgsbygg og utleieboliger. Andre tjenester er lovregulert i den grad kommunen utfører dette selv, som parkering, parkeringsforvaltning og byferger, men dette er ikke lovpålagte tjenester.

Det meste innenfor drift av kommunale veier er lovpålagt, mens ikke alt av vei- og gatelys samt belysning i sentrum er lovpålagt. Forvaltning, drift og vedlikehold av annen kommunalteknisk infrastruktur innen park, grøntområder og lekeplasser, samt kaier og fergeleier, er ikke i seg selv lovpålagt, men er lov- og forskriftsregulert når dette eksisterer. Dette gjelder også forvaltning, drift og vedlikehold av annen eiendom, bygninger og idrettsanlegg, som er lovregulert når kommunen har dette. Forvaltning av biler og kjøretøy kan sies å være lovpålagt der dette understøtter annen virksomhet i kommunen som yter lovpålagte tjenester.

De viktigste lovpålagte oppgavene på eiendomsområdet, når kommunen først har lovpålagte tjenester i bygget, er minstekrav knyttet til barns fysiske læringsmiljø, samt til arbeidsplasser og renhold, i de ulike byggene. Når kommunen driver ikke-lovpålagte oppgaver trer de samme bestemmelsene inn, med ulike krav for ulike bygg. For eksempel vil et ikke-lovpålagt svømmebasseng med garderober, utløse lovpålagte krav til legionellkontroll, og vannkvalitet.

Som grunneier, har kommunen lovpålagte oppgaver knyttet til naboskap, sikkerhet (herunder brannsikring), bygg og grunnsikring, forurensningslov, avfallshåndtering etc.

Å eie boliger er ikke en lovpålagt oppgave, men kommunen har plikt til å bistå mennesker som, på grunn av helse, adferd, økonomi eller tilretteleggingsbehov, trenger hjelp med å skaffe seg bolig. Eiendomsområdet utfører mange oppgaver som ikke er lovpålagt, men som følger av andre hensyn. For eksempel verdibevarende vedlikehold, stell av uteområder rundt bygg, bærekraft og utvikling, klimaarbeid, og ansvarlig forvaltning av samfunnets verdier.

## 9.1 Hovedtall fra budsjett 2022

Budsjett 2022			
Teknisk drift	Utgifter	Inntekter	Netto
Etat bygg og eiendom	534 806	255 686	279 121
Etat VAR	401 678	407 337	-5 659
Etat bydrift	160 011	90 402	69 609
Plan og utvikling	23 240	1 558	21 682
Brann og redningskorps	90 156	31 392	58 763
Prosjektutvikling	20 526	19 267	1 259
<b>Sum totalt</b>	<b>1 230 417</b>	<b>805 642</b>	<b>424 775</b>

Tabell 28: Budsjett 2022 for Seksjon for teknisk drift.

## 9.2 Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025

Gjennom #bærekraft25-arbeidet har det kommet innspill av både økonomisk, organisatorisk og strukturell karakter. Seksjonen har, gjennom arbeidet med tiltakene, kommet fram til de tiltak som kan gi gevinster og forutsetninger for bærekraftig økonomi. Tiltakene spenner fra interne forhold, som tenkelig kan gi positive effekter i form av mer effektiv drift, bedre ressursutnyttelse, og mindre bruk av innleide vikarer og overtid, til tiltak som direkte medfører endringer i dagens tilbud til innbyggere og publikum.

Seksjonens drift og tjenesteproduksjon dekkes inn både via rammefinansiering og selvkost. Innen selvkost er det begrensninger i hvilke økonomiske tiltak som kan iverksettes, da driften allerede er dekket inn via de kommunale avgiftene, direkte betalt av abonnenter og innbyggere. Det betyr ikke at de selvkostfinansierte virksomhetene ikke berøres av tiltak knyttet til optimalisering og effektivisering.

Etterslepet innen vann og avløp vil kreve store investeringer i årene som kommer. Kravet til "mer for mindre" hviler også på selvkostområdene, slik at økningen i avgiftsnivået, og dermed belastningen på den enkelte abonnent og innbygger, ikke øker mer enn nødvendig. Gjennom seksjonens arbeid med #bærekraft25 er det også identifisert mulige tiltak innen selvkostområdene, som det vil bli jobbet videre med, selv om det ikke framkommer i denne rapporten.

Flere av tiltakene medfører gradvis økende endringer og vil først gi full effekt mot slutten av planperioden. Det er tiltak som krever gode medvirkningsprosesser, da det vil berøre de ansatte direkte.

Vinklingen på tiltakene er reduksjon av kostnader ved å optimalisere ressursbruk på eiendomsområdet, generelle tiltak som berører arbeidstid på de fleste fagområdene, optimal forvaltning av verktøy, maskiner og lisenser, samt energibruk på kommunalteknisk område. I tillegg er det vurdert økte inntekter, som følge av innføring av brukerbetaling for tjenester som er gratis i dag, samt markedsbaserte utleiepriser.

Innenfor kommunens eiendomsforvaltning er det utarbeidet en rekke tiltak som understøtter både økonomisk og miljømessig bærekraft. Energioptimalisering og energiøkonomisering omfatter gjennomføring av ENØK-tiltak i henhold til budsjetterte investeringer, men også holdningsskapende arbeid for å redusere energiforbruk. Allerede planlagt utviklings- og omstillingsarbeid på renholdsområdet, med bruk av teknologi og endrede arbeidsmåter, vil gi økonomisk gevinst.

Arealbruk på kommunens tjenesteområder har vesentlige kostnader, og en arealeffektivisering hvor kommunen bruker mindre arealer gir vesentlige besparelser. Gjenbruk og ombruk av møbler vil både ha et økonomisk og miljømessig gevinstpotensial. Dette, i tillegg til etablering av funksjon for kategoriansvar for alt innkjøp av nye møbler, med standardisering og reduksjon av valgfrihet, vil redusere kommunens kostnader til inventar. Kommunen leier ut arealer, og etablering av en samlet policy vil kunne resultere i at flere leietakere betaler markedsbasert leie.

Generelle tiltak omhandler arbeidstid, hvor fleksible arbeidstidsordninger og mer samordnet vaktordning gjennomgås og vil gjelde de fleste områdene i seksjonen. Dette gjelder også utstyrstilling/-forvaltning og gjennomgang av IT-systemer med lisensbruk.

På kommunaltekniske områder er det også utarbeidet tiltak innen energioptimalisering, med videreføring av arbeidet med overgang til ny teknologi og LED-belysning for gatelys. Energibruk på kommunaltekniske områder har også vesentlige kostnader, og det er vurdert kostnadsfordeling av en oppvarmet gågate.

Økt brukerbetaling for tjenester er også vurdert, ved at det foreslås å etablere parkeringsavgift for elbil i parkeringsanlegg på 50 prosent av ordinær avgift, redusert periode med avgiftsfri parkering i parkeringsanlegg, samt opphør av avgiftsfritak i Cityterminalen. Forslagene er identiske med administrasjonens forslag til gjeldende budsjett og økonomiplan.

Innenfor fergedriften foreslås det å avvikle dagens gratistilbud, med innføring av brukerbetaling for byfergene, samt redusere tjenestetilbudet ved å avvikle døgnkontinuerlig fergedrift Cicignon – Gamlebyen.

### 9.3 Innsparingstiltak

Vedtatte og gjeldende økonomiplan for 2022–2025 inneholder innsparingstiltak og økte inntekter for 13,7 millioner kroner i 2022. For hele perioden er det vedtatt tiltak som oppsummert i tabellen under:

Tiltaksnavn	Periodisert effekt i tusen kroner			
	2022	2023	2024	2025
Avvikle avgiftsfritak for gateparkering for el-biler i grønn sone	500	500	500	500
Økt avkastningskrav til boligforvaltning	2 500	2 500	2 500	2 500
Opphør av brøyting og drift av veilys langs private veier	1 400	1 400	1 400	1 400
Redusert husleie Cityterminalen	1 200	1 200	1 200	1 200
Justere nivået på eksterne serviceavtaler og tilhørende utbedringer	600	600	600	600
Riktig oppregulering av festekontrakter	600	600	600	600
Dykkertjenesten, kostnadsfordeling tilstøtende kommuner	300	300	300	300
Utsette og forskyve innvendige og utvendige vedlikeholdsoppgaver	1 000	0	0	0
Planlagte reansettelser er skjøvet ut i tid og opplæring, kurs, kjøp av verktøy og utstyr redusert til et minimum. Mindre bruk av vikarer og ekstrahjelp	4 970	0	0	0
Utbytting av tekniske komponenter, sanitærutstyr og driftsmateriell reduseres til det som er strengt nødvendig. Utbedring av solskjerming reduseres og sykehjem prioriteres	600	0	0	0
	13 670	7 100	7 100	7 100

Tabell 29: Innsparingstiltak for Seksjon for teknisk drift, fra gjeldende økonomiplan 2022–2025.

Følgende nye tiltak er foreslått fram mot 2025. Se vedlegg for ytterligere beskrivelser av tiltak.

Etat/virkso mhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
Etat for bydrift	Endringer i avgiftsfritak og differensieringer for parkering	Innføre differensiert parkeringsavgift for elbil i parkeringsanlegg på 50 % av ordinær avgift, redusere periode med avgiftsfri parkering i parkeringsanlegg samt avvikle avgiftsfritak Cityterminalen.	8 600	8 600	8 600
Etat for bydrift	Innføre brukerbetaling for byfergene	Innenfor fergedriften foreslås det å avvikle dagens gratistilbud, med innføring av brukerbetaling for byfergene. Pris på 10 kroner per tur gjeninnføres.		6 100	6 100
Etat for bydrift	Avvikle døgnkontinuerlig fergedrift Cicignon – Gamlebyen	Avvikle døgnkontinuerlig fergedrift Cicignon – Gamlebyen for å kunne spare driftsutgifter til fergedrift. Rutetiden endres til mandag–torsdag kl. 05.30-24.00, fredag/lørdag kl. 05.30-01.00, søndag kl. 05.30-24.00.	40	640	640
Etat for bydrift	Optimalisere bruk av maskinpark	Utrede og beregne hva som er den optimale utskiftingstakten for maskiner, sett ifht. forventede driftsutgifter, levetid og frekvens for utskiftninger, som samlet sett gir lavest mulig driftskostnader.		334	334
Etat for bygg og eiendom	Digitalisere arbeidslister og arbeidsoversikter	Når tiltaket er gjennomført på alle bygg med kommunal drift og behov for renhold, vil dette medføre større kontroll på renhold, rett bemanning, samt at det blir lettere å utføre behovsrettet renhold, som er framtiden for en kostnadseffektiv drift av virksomheten. Dette er også iht. de innsparingskrav som er satt til virksomhet renhold.	1 500	3 500	5 000
Etat for bygg og eiendom	Gjennomgang og effektivisering av arealutnyttelse	Redusere kommunens arealbruk. Bedre utnyttelse av arealene i eide bygg, for å redusere leiekostnader i leide bygg. Utvikle konsept og planer for framtidens arbeidsplasser, samt planlegge for utrangering av			5 000

Etat/virkso mhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
		formålsbygg som det ikke lenger er behov for til kommunal tjenesteproduksjon.			
Etat for bygg og eiendom	Optimalisere kommunens boligforvaltning	Videreutvikling, optimalisering og standardisering av kommunens boligforvaltning, for å effektivisere og redusere kostnader som muliggjør inntektskrav.			2 000
Etat for bygg og eiendom	Innføre kostnadsdekkende og markedsbasert utleie av kommunale arealer (bygg)	Gjennomgang av kommunens utleieportefølje, for å oppdatere grunnlag for utleieavtaler som baseres på kostnadsdekkende og markedsbaserte utleiepriser.		250	250
Etat for bygg og eiendom	Etablere kategoriansvar og innføre gjenbruk og ombruk av møbler	Legge til rette for gjenbruk og ombruk av møbler og utstyr. Standardisere kommunens inventarbruk gjennom å etablere kategoriansvar for anskaffelser.		200	200
Flere	Forsterke/innføre energioptimalisering i seksjonen	Innføre energioptimalisering og energiøkonomisering av bygg, veilys og park.	300	2 900	4 075
Flere	Innføre mer fleksible løsninger og vaktordning i seksjonen	Tiltaket er tredelt: 1. Innføre en overordnet vakt, som ser behov og muligheter på tvers, istedenfor dagens ordninger hvor flere virksomheter har overlappende beredskapsvakter. 2. Endringer i fleksitidsreglement vil gi større fleksibilitet og dermed gi redusert bruk av overtidsgodtgjøring. 3. Innføre alternativer til tidlig start på arbeidsdagen, f.eks. turnus eller en senere oppstart.	2 000	4 035	4 035
Flere	Effektivisere bilforvaltning	Pågående arbeid knyttet til endringer i forvaltning av biler i Fredrikstad kommune. Mulig samarbeid med Sarpsborg kommune.			2 000
Stab TD	Innføre utstyrstilling på verktøy, utstyr og lisenser i seksjonen	Innføre systemer og prosesser som muliggjør oversikt over seksjonens verktøy og utstyr, samt lisenser, abonnementer, og datasystemer, for å kunne redusere	400	800	800

Etat/virkso mhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kr		
			2023	2024	2025
		totalkostnaden og begrense innkjøp av nytt. Ha tilgjengelig utstyr i stedet for å leie hver gang det trengs, og en helhetlig oversikt over tilgjengelig utstyr, slik at det kan benyttes på tvers (relevant for f.eks. Eiendomsdrift/Boligbygg).	12 840	27 359	39 034

Tabell 30: Nye tiltak fram mot 2025 for Seksjon for teknisk drift.

Et viktig område for innsparinger i andre seksjoner, særlig innenfor Seksjon for helse og velferd, er at kommunen har en riktig sammensatt boligportefølje, sett i forhold til behovene. Seksjonen har derfor kartlagt egnetheten til alle boligene sammen med helse og velferd. Det arbeides løpende med anskaffelse og utvikling av hensiktsmessige boliger, parallelt med å avhende uhensiktsmessige boliger. Gode planprosesser er viktig for å videreutvikle boligporteføljen, dette arbeidet blir nå intensivert blant annet gjennom arbeidet med boligplanen og det arbeidet som allerede gjøres i samarbeid med HOV.

Kommunen har 1.098 boliger i porteføljen, av dette er 572 rene utleieboliger og de tre siste årene har gjennomsnittlig antall leietakerskift vært 172. For å, så raskt som mulig, stille boligene tilgjengelig etter leietakerskift så arbeides det med å korte ned tiden det tar for å pusse opp og klargjøre boliger, ved å standardisere hva som gjøres og optimalisere hvordan dette gjøres. Dette vil føre til lavere kostnader i helse og velferd, ved at friskliv og mestring samt TTF kan redusere kjøp av dyre private tjenester, samt økte husleieinntekter til boligforvaltningen.



# 10 Seksjon for kultur, miljø og byutvikling

Seksjon for kultur, miljø og byutvikling består av tre etater, med til sammen ti virksomheter, og derunder fjorten avdelinger.

I 2022 har seksjonen nettobudsjett på 178,7 millioner kroner og 195 årsverk (2021).

Seksjon for kultur, miljø og byutvikling utfører oppgaver innen følgende områder:

- Det offentlige badetilbudet
- Kino
- Kulturhus og scener
- Bibliotekene
- Kulturskolen
- Fritidsklubbene for barn og unge
- Idretts- og aktivitetsanlegg
- Lokalsamfunnsarbeid
- Overordnet samfunnsplanlegging
- Areal- og samferdselsplanlegging
- Folkehelse og fysisk aktivitet
- Klima og miljø
- Landbruks-, skogforvaltning og naturmangfold
- Næringsutvikling
- Oppmåling og geografisk informasjon
- Regulering- og byggesaksbehandling
- Plan- og utviklingsarbeid innenfor kulturminnefeltet
- Forvaltning og utvikling av kunst- og kulturfeltet
- Planlegging og gjennomføring av større nasjonale og lokale markeringer og arrangementer.

Seksjonen har høy produksjon og saksbehandling av gebyrbelagte tjenester, som er hjemlet i blant annet plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkelloven, innenfor lovpålagte frister.

Dyrket og dyrkbar mark, utmark, strandsonen, skogbruksarealer og dyreliv må forvaltes etter jordlov, skoglov, konsesjonslov, odelslov samt villtoven, friluftsløven og allemannsretten. Seksjonen har også forvaltningsoppgaver som reguleres av forurensningsloven og naturmangfoldloven.

Folkehelselovens bestemmelser om miljørettet helsevern, kommunens ansvar for å ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen, samt lovens krav om at kommunene skal iverksette tiltak som fremmer befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, tilligger seksjonens ansvarsområde.

Plan- og bygningsloven stiller krav til seksjonens ansvar og leveranser innenfor overordnet planverk, og til kommunens forpliktelser på klimaområdet.

Kulturlova stiller krav til at kommunene skal sørge for økonomiske og organisatoriske virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet. Opplæringsloven krever at alle kommuner skal ha et kulturskoletilbud til barn og unge, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. Lov om folkebibliotek slår fast at alle kommuner skal ha et folkebibliotek, også dette alene, eller i helt eller delvis driftsfellesskap med annen kommune, fylkeskommunen eller statlig institusjon. Lov om film og videogram regulerer kommunens rammer for å drive kino.

## 10.1 Hovedtall fra budsjett 2022

Budsjett 2022			
Kultur, miljø og byutvikling	Utgifter	Inntekter	Netto
KMB stab	5 855	40	5 815
Miljø- og byutviklingsetaten	105 469	54 228	51 241
Kulturetaten	165 473	78 259	87 214
Etat aktive liv	57 027	22 578	34 449
<b>Sum totalt</b>	<b>333 824</b>	<b>155 105</b>	<b>178 719</b>

Tabell 31: Budsjett 2022 for Seksjon for kultur, miljø og byutvikling.

## 10.2 Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025

Kommuneplanens samfunnsdel – Fredrikstad mot 2030 – har som mål at det skal være godt å leve, godt å skape og godt å møte fremtiden i Fredrikstad, og er knyttet opp mot de tre bærekraftmålene; sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Seksjon for kultur, miljø og byutvikling har et bredt seksjonsovergrepende ansvar for kommunens måloppnåelse innenfor alle tre bærekraftmålene.

Jamfør KOSTRA-tallene bruker Fredrikstad kommune vesentlig mindre enn sammenlignbare kommuner på tjenester innen både plan, kulturminner, natur og nærmiljø, og kultur- og idrettssektoren. Følgelig har mange av seksjonens tjenesteområder begrenset med ressurser sammenlignet med andre kommuner, og det er derfor pekt ut tydelige innsatsområder i vedtatt økonomiplanperiode, slik at arbeidet i større grad kan spisses, med mål om å svare opp det utfordrings- og mulighetsbildet som kommuneplanen tegner. Kommuneplanen peker særlig på sosial ulikhet i helse, og behovet for at Fredrikstad må tiltrekke seg nye næringer og arbeidsplasser, som de største utfordringene.

Kommunedirektøren vil i planperioden tilstrebe å konsentrere innsatsen og ressursbruken inn mot de områder som bystyret har vedtatt i gjeldende økonomiplan; helhetlig oppvekst for barn og unge, områderettet innsats, fremme av fysisk aktivitet og grønn mobilitet, bærekraftig kulturarv, næringsvennlig kommune og klimavennlig kommune.

Seksjonen er i stor grad en inntektsfinansiert seksjon, der flere av tjenestetilbudene er eksponert i et "semikommersielt" marked. Seksjonens salgsinntekter er derfor avgjørende for økonomien. Samtidig er det etter koronapandemien knyttet usikkerheter til størrelsen på publikumsbesøket og inntektene i tiden framover. Seksjonen vil derfor fortsatt vektlegge tiltak som bidrar til å markedsføre tjenester som er inntektsbringende for kommunen.

Seksjonens omstillingsforslag for å oppnå en mer bærekraftig økonomi fordeler seg på ulike tiltak, som bidrar til økte inntekter for kommunen, innebærer avvikling eller reduksjon av kostnader knyttet til faste aktiviteter, forslag til organisasjonsjusteringer og samordning av tjenestetilbud, nedtrekk av tilskuddsrammer og tiltak som over tid bidrar til reduserte lønnskostnader. Det er særlig fokus på samordning av funksjoner og oppgaver knyttet til forvaltningen.

## 10.3 Innsparingstiltak

Fra gjeldende økonomiplan 2022–2025 har seksjonen effektiviseringskrav på 1,8 millioner kroner i 2022. Det er forventet at disse effektene vil komme fra innsparinger knyttet til planlagte vakanser og naturlige avganger.

Følgende nye tiltak er foreslått fram mot 2025. Se vedlegg for ytterligere beskrivelser av tiltak.

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kroner		
			2023	2024	2025
Flere	Effektivisering av organisasjonen gjennom samordning av ressurser og spissede innsatser	Fram mot 2025 vurderes det å være et potensial for å samordne funksjoner, oppgaver og personell innen flere av de utviklings- og forvaltningsområdene som seksjonen har ansvar for, med mål om enda mer effektiv forvaltning i seksjonen.		4 000	7 000
Miljø- og byutviklingsetaten	Justere gebyrsatsene på planområdet	Økte gebyrer for saksbehandling av plansaker vil kunne gi økte inntekter på 2 millioner kroner årlig.		2 000	2 000
Miljø- og byutviklingsetaten	Avvikle ordningen med Miljøfyrtårnsertifisering av virksomheter	Avvikling av ordningen med miljøfyrtårnsertifisering, for å spare årlig lisens, materiell- og konsulentutgifter. Kommunen har gjennom en årrekke satset på miljøfyrtårnsertifisering, og en stor andel av virksomhetene er nå sertifisert.	400	400	400
Miljø- og byutviklingsetaten	Reduksjon av rammen for natur- og miljøtiltak	Seksjonen ble styrket i 2020 med 1,6 millioner kroner til bekjempelse av fremmede plantearter, skjøtsel av hule eiker, generell naturrestaurering, Hunnebunn, restaurering av dammer, habitatforbedrende tiltak for ørret m.m. Algefjerning i Hunnebunn og restaurering av dammer er foreslått ikke videreført.	400	400	400

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kroner		
			2023	2024	2025
Miljø- og byutviklingsetaten	Avvikle primærnæringsutvalget	Primærnæringsutvalget har som formål å fremme og gi gode rammevilkår for primærnæringene. Oppgavene kan overføres til administrasjonen, med tilhørende besparelser i møtegodtgjørelser for utvalgsmøter.		100	100
Etat Aktive liv	Organisasjonsjustering mellom TD og KMB	Overføre personell som drifter idrettsanlegg fra TD til KMB, med mål om å effektivisere drift og service av idrettsanleggene, samt utprøve større grad av drift med bistand fra frivilligheten.		1 500	1 500
Etat Aktive liv	Selge arenanavn	Det ligger trolig et økonomisk potensial i å selge arenanavnene for Fredrikstad stadion og Kongstenhallen/Kongstenbadet.		1 500	1 500
Kulturetaten	Utvide Fredrikstad Kino	En utvidelse av kinoen, med flere kinosaler på ny lokasjon, vil sikre kinoen mot konkurranseinntrenging i vårt marked, som kan føre til et betydelig underskudd, gjøre kinoen i stand til å levere et større overskudd enn i dag, og gi publikum et bedre og bredere kinotilbud.			2 600
Kulturetaten	Redusere tilskuddsrammer til kultur, idrett, næringsliv og frivillig sektor	Budsjettrammene for kommunale tilskuddsordninger til kultur, idrett, næringsliv og frivillig sektor reduseres med 15 prosent. Samtidig skal ordningene gjennomgås, med mål om at de i større grad benyttes til å svare opp til målbildene som bystyret har satt for utviklingen av Fredrikstadsamfunnet.		2 500	2 500
Kulturetaten	Samordning av fritidsklubbtilbudet	Samordning av fritidsklubbtilbudet vil kunne gi besparelser på utgifter til husleie i det private			2 000

Etat/virksomhet	Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kroner		
			2023	2024	2025
		markedet. En samordning til færre lokasjoner vil kunne styrke bemanningen og voksenkontakten i klubbene. Husleiekostnader er særskilt knyttet til sentrumstilbudet og skatehallen, som kan vurderes avviklet.			
Kulturetaten	Redusere omfanget av kjøp av tjenester fra destinasjonsselskap	Fredrikstad kommune kan redusere omfanget av destinasjonstjenester som kjøpes i det private markedet. Gjeldende avtale med opsjoner gjelder ut 2022, med opsjon på 1+1 år.		1 000	1 000
Kulturetaten	Avvikle Kulturnatt Fredrikstad	Ikke gjennomføre Kulturnatt Fredrikstad i kommunal regi.	500	500	500
Kulturetaten	Avvikle arbeidsstipend for kunstnere	Ordningen med arbeidsstipend for kunstnere er etablert fra 2021 etter inspirasjon fra andre byer, og er et ledd i oppfølgingen av bystyrets vedtatte strategier i Kommunedelplan for kultur 2019–2030, med fokus på å støtte opp under tiltak og miljøer som er viktige for fortsatt utvikling av profesjonelle miljøer i byen. Ordningen kan avvikles.		200	200
Kulturetaten	Avvikle innkjøpsordningen for kunst	Ved årlig avsetting av midler til innkjøp av samtids- og løskunst bidrar Fredrikstad kommune til bevisst satsing på billedkunstnere og kunsthåndverkere i kommunen. Ordningen kan avvikles.	130	130	130
			1 430	14 230	21 830

Tabell 32: Nye tiltak fram mot 2025 for Seksjon for kultur, miljø og byutvikling.

## 10.4 Ytterligere mulige tiltak med mål om besparelser i drift

Kommunedirektøren har forsøkt å opprettholde fokuset på de innsatsområder som bystyret har pekt på i seksjonens vedtatte handlingsplan. I tabellen ovenfor ligger derfor et fokus på å spare 7 millioner kroner i reduksjon av kostnader knyttet til forvaltningen, mens driften av tjenestetilbud og satsinger med mål om langsiktig effekt, i mindre grad er foreslått endret.

Dette betyr at tiltak og satsinger som styrker den sosiale bærekraften over tid er foreslått opprettholdt, samt at tjenester og tiltak som bidrar til at kommunen kan tiltrekke seg ekstern finansiering er foreslått videreført.

Seksjonen har likevel ansvar for et bredt spekter av oppgaver og tjenester som ikke er lovpålagt, ut over å skulle ivareta lovverkets minimumskrav innenfor de mange fagområder som seksjonen representerer. Det ligger derfor potensialer for betydelig innsparinger ved å helt eller delvis kutte også i disse tiltakene, eller i tjenestetilbudet.

Det pekes særlig på:

- Seksjonen drifter kulturtjenester som bibliotek, kulturskole, kulturhus og fritidsklubber. Det er mulig å legge ned store deler av disse tjenestetilbudene. Innholdsproduksjonen, og tiltak som styrker tjenestekvaliteten innenfor disse områdene, er også finansiert med statlige, fylkeskommunale eller andre eksterne tilskuddsmidler.
- Seksjonen har ansvaret for forvaltningen av lokalsamfunnsutvalgsmodellen. Modellen er ikke lovpålagt. Det er mulig å avvikle ordningen der kommunen per i dag yter driftstilskudd, samt har sekretariat- og oppfølgingsansvar for utvalgene.
- Bystyret har besluttet at kommunen skal gjennomføre The Tall Ships Races i 2023. Eventet er budsjettert med et nettobidrag fra kommunen på ca. 11 millioner kroner. Det kan vurderes å kansellere eventet. Det er imidlertid påløpt kostnader, og kommunen er forpliktet gjennom avtaler og kontrakter som kommunen eventuelt må forhandle seg ut av. Det vil likevel være sannsynlig at kommunen vil kunne spare noe på å ikke gjennomføre. Dette avhenger imidlertid av sponsorater og eksterne økonomiske bidrag, hvor det både ligger risiko og potensial for å redusere kommunens netto bidrag. Ringvirkningsanalyser gjort av PwC fra TSR Fredrikstad 2019, viser imidlertid at den økonomiske effekten og verdiskapingen av prosjektet er stor.

- Fredrikstad kommune har i sitt planverk satt seg som mål å økte hverdagsaktiviteten blant befolkningen. Kommunen har derfor etablert programsatsingen Aktive Fredrikstad, og startet en sertifiseringsprosess som Global Active Cities. Dette er ikke en lovpålagt oppgave, ut over folkehelseovens generelle krav til kommunenes arbeid med å fremme folkehelsen i egen kommune. Programmet har en seksjonsovergrepene funksjon, jobber i partnerskap med næringsliv og sivilsamfunn, og har allerede tiltrukket seg ekstern finansiering for programperioden. Målet er at den foreløpig treårige programsatsingen skal bidra til en bedre samordning av innsatsen i kommunen, i enda større grad mobilisere frivillig sektor, samt basere seg på eksterne tilskudd fra stat, fylkeskommune og andre finansieringskilder. Programsatsingen kan imidlertid stanses.
- Det ligger innsparingspotensialer ved å redusere det offentlige badetilbudet. En mulighet for dette er å legge ned det offentlige badetilbudet i Gaustadbadet.
- Kommunedirektøren har i tabellen ovenfor foreslått et generelt nedtrekk av budsjetttrammene for tilskuddsordninger som ligger i driftsbudsjettet for sektorene kultur, idrett, næring og lokalsamfunn. Dette skal baseres på en gjennomgang og strengere vurdering av hvor virksomme alle tilskuddene er, for å forbedre og supplere offentlige tjenester, sett i lys av de målbilder som kommunen har satt seg i sitt planverk. Det er imidlertid mulig å gjøre dette nedtrekket betydelig større. Tilskudd går eksempelvis til institusjoner som Fredrikstad museum, Østfold kunstsenter, Litteraturhuset, med flere, driftstilskudd til lag og foreninger, driftstilskudd til paraplyorganisasjoner som speiderrådet, musikkrådet, idrettsrådet, aktivitetsrådet med flere, og aktivitetstilskudd til kunst- og kulturtiltak og festivaler, tilskudd til idrettsanlegg med flere.
- Fredrikstad kommune er eier av Østfold internasjonale teater AS, og bidrar med årlige driftstilskudd til selskapet, jamfør aksjonæravtalen, på i overkant ca 7 millioner kroner fra 2023. Dette sikrer statlige og fylkeskommunale bidrag på ca. 16 millioner kroner til teatret. Kommunen har forpliktet seg i avtale med Viken fylkeskommune til å jobbe for å øke det statlige bidraget vesentlig. Kulturdepartementet vil vurdere dette i budsjettet for 2023. Ser man bort fra arbeidsplassene og de økonomiske ringvirkningene selskapet avstedkommer, kan kommunen spare sitt kontantbidrag ved å selge seg ut av selskapet, med de konsekvenser dette har. I praksis vil trolig fylkeskommunen og staten da vurdere sine økonomiske forpliktelser.
- Kommunedirektøren vil gjennom en enkel rullering av planstrategien høsten 2022, vurdere om enkelte planer og utredninger bør forskyves eller tas ut. Det er knyttet både vesentlig ressursbruk og behov for kjøp av tjenester til utformingen av enkelte planer.



# 11 Sentrale staber og kommuneovergripende tiltak

Seksjon for kommunedirektørens sentrale staber består av Stab for virksomhetsstyring og økonomi (VIRØK) og Stab for innovasjon og utvikling (INNUT), med totalt elleve tilhørende virksomheter.

Organisatorisk ligger politisk ledelse, kommunedirektør og brukerombud utenfor seksjonen, men utgiftene til disse inngår i den totale budsjetttrammen. Seksjonen har også en del fellesutgifter i budsjetttrammen, som gjelder hele kommuneorganisasjonen.

I 2022 har seksjonen nettobudsjett på 226,7 millioner kroner og 207,2 årsverk.

Den sentrale stabsorganisasjonen skal legge best mulig til rette for gjennomføring av bystyrets samlede oppdrag og bestillinger, ved å være en kompetent og nytenkende stabs- og støttefunksjon for politisk og administrativ ledelse, og for de tjenesteytende enhetene. Stabene skal være pådrivere i dette arbeidet, gjennom å bidra i strategiske, administrative og operative prosesser, og gi råd, støtte og veiledning til organisasjonen.

Seksjon for sentrale staber utfører oppgaver innen følgende områder:

- Eksterne og interne kommunikasjonstiltak for hele kommunen, veiledning og produksjonsbistand innen kommunikasjonsområdet, førstelinje for kommunens virksomheter og servicetorg.
- Arkivfunksjon og posthåndtering for hele kommunen, samt veiledning og bistand i forbindelse med behandling av innsynsbegjæringer.
- HR-funksjoner, arbeidsgiverpolitikk, organisasjonsutvikling, arbeidsrett, bedriftshelsetjeneste, lønnsfunksjoner, forhandlinger, administrasjon av lærlingordningen og program heltid.
- Økonomirådgiving, budsjett, regnskap, ansvar for koordinering av rapporterings- og planprosesser, økonomi- og finansforvaltning, fakturering og kommunale krav.
- Styringssystemer og balansert målstyring.
- Eierskapsforvaltning.
- Internkontroll, varsling og kvalitet.
- Internrevisjon.
- Beredskapsarbeid.
- Bistand til hele kommunen innen innovasjons- og tjenesteutviklingsarbeid.
- Digitalisering, robotisering, utvikling og drift av teknologiske løsninger og IT-systemer/-base.
- Kommuneovergripende innkjøpsavtaler, innkjøpsanalyser samt drift av både innkjøps- og analysesystem.
- Utredning av juridiske spørsmål, råd, veiledning, forhandlinger og prosedering av saker for rettssystemet.
- Utredninger og utarbeiding av planer, strategier og beslutningsgrunnlag for politisk og administrativ ledelse, administrativ støttefunksjon for politisk og administrativ ledelse samt oppfølging av politiske vedtak og bestillinger.
- Bevilling, administrasjon av vielser og meddommersystem, samt gjennomføring av valg.

## 11.1 Hovedtall fra budsjett 2022

Budsjett 2022			
Sentrale staber	Utgifter	Inntekter	Netto
Politisk ledelse, kommunedirektør og brukerombud	21 869	120	21 749
Virksomhetsstyring og økonomi (VIRØK)	100 115	15 347	84 768
Innovasjon og utvikling (INNUT)	162 951	42 773	120 178
<b>Sum totalt</b>	<b>284 935</b>	<b>58 240</b>	<b>226 695</b>

Tabell 33: Budsjett 2022 for Sentrale staber.

## 11.2 Hovedgrep for bærekraftig økonomisk drift mot 2025

Stabene har ansvar for egne tiltak, samt de tiltakene og prosjektene som er kommuneovergripende på tvers av seksjoner. I dag er det i hovedsak tre forbedringstiltak/innsparringstiltak som drives av sentrale staber, utover ivaretagelse av den daglige ledelsen av program #bærekraft25:

### 11.2.1 Prosjekt bedre innkjøp

For å imøtekomme krav og forventninger om potensielle kostnadsbesparelser innen innkjøp, ble prosjektet «Bedre innkjøp» etablert i 2020. Gjennom prosjektet er det utarbeidet en innkjøps- og forbruksanalyse, heretter kalt spendanalyse, for å sikre et kvantitativt faktagrunnlag. Med prosjektets fokus på identifisering av lavhengende frukter, er det i første omgang valgt å ha fokus på tre hovedkategorier; IKT, forbruksmateriell og profesjonelle tjenester.

Gjennom prosjektet er det avdekket at Fredrikstad kommune har betydelige merkostnader knyttet til særskilte krav som stilles til leverandørene, deriblant krav om Fairtrade-produkter, og miljøkrav som overstiger det andre kommunen praktiserer. Et forsiktig anslag tilsier at miljøkravene, slik de i dag er innrettet, øker kostnadene for de berørte anskaffelsene med 15 til 20 prosent.

Prosjektets fase 1 inneholdt utarbeiding av spendanalyse, inkludert kategoriseringsarbeid, prioritering av kategorier, identifisering og validering av mulige tiltak, og en tiltaksprioritering.

Potensialet som framkommer gjennom analysen, er i gjeldende økonomiplan allerede innarbeidet i seksjonenes driftsrammer for gjennomføring. Analysen har tatt utgangspunkt i påvirkbare kostnader innen driftsbudsjettet.

Følgende innsparinger er foreløpig innarbeidet i driftsrammene for inneværende år:

Seksjon	Totalt kroner
Teknisk drift	2 621 500
Helse og velferd	3 094 500
Utdanning og oppvekst	3 846 500
Kultur, miljø og byutvikling	744 000
Sentrale staber	1 943 500
<b>Sum innsparing</b>	<b>12 250 000</b>

Tabell 34: Innsparinger fra prosjekt Bedre innkjøp, innarbeidet i driftsrammene.

Ytterligere gevinstrealisering er budsjettert til 8 millioner kroner i 2022.

Fase 2 av prosjektet er implementering av tiltak fra fase 1, for å ta ut ytterligere potensielle kostnadsbesparelser i planperioden. Gjennom spesialisering, styring av behov og økt standardisering kan det tas ut et potensiale i de fleste kategorier. For å lykkes i arbeidet er det viktig at seksjoner og virksomheter er lojale mot inngåtte rammeavtaler, benytter innkjøpssystemet, effektiviserer prosesser, forholder seg til det standardiserte sortimentet osv.

Arbeidet videreføres i planperioden, etter samme metodikk som er lagt til grunn i fase 1 for de resterende ni hovedkategoriene, for å finne ytterlige innsparinger i henhold til økonomiplanens forutsetninger om besparelser på henholdsvis 25 millioner kroner og 30 millioner kroner i 2023 og 2024/2025.

### 11.2.2 Gjennomgang av organisasjons- og ledelsesstruktur

Bystyret har gitt kommunedirektøren et oppdrag om en totalgjennomgang av organisasjons- og ledelsesstrukturen i kommunen, med hensikt å redusere kostnadene.

Oppdraget ses i sammenheng med behovet for å sørge for en oppdatert, formålstjenlig og effektiv organisering, som legger godt til rette for å levere på de politiske oppdragene, sørge for forsvarlige innbyggertjenester av god kvalitet, sikre effektiv bruk av menneskelige og økonomiske ressurser, ivareta HMS og nok og god ledelse av alle medarbeidere, samt sørge for hensiktsmessig grad av systematikk og noen felles prinsipper og føringer for hele kommuneorganisasjonen.

Gjennomgangen, som ble startet våren 2022, omfatter følgende hovedaktiviteter;

- Kartlegge dagens organisasjons- og ledelsesstruktur, og beskrive styrker og svakheter
- Beskrive trender og beste praksis innenfor organisasjons- og ledelsesstruktur i norske kommuner, herunder beskrive organisasjons- og ledelsesstruktur i et utvalg relevante sammenliknbare kommuner
- Identifisere et målbilde for kommunens organisasjons- og ledelsesstruktur
- Vurdere og beslutte viktige prinsipper og føringer, knyttet til blant annet
  - Sentralisering vs. desentralisering av beslutningsmyndighet
  - Sentralisering vs. desentralisering av stabs- og støttefunksjoner
  - Nivåer og kontrollspenn
  - Rolledeling mellom linje og stab
- Definere hensiktsmessige endringer i dagens organisasjons- og ledelsesstruktur, basert på målbilde og prinsipper
- Utarbeide implementerings- og transformasjonsplan

Arbeidet ses i sammenheng med andre pågående og planlagte organisasjonsprosesser i seksjonene, og vil gi føringer for innretningen på disse. Første fase av arbeidet skal konkluderes i løpet av høsten 2022.

Analyser og samtaler med andre kommuner gir grunn til å anta at denne gjennomgangen vil medføre endringer som vil innebære en mer effektiv og bedre måte å løse det samlede oppdraget på, blant annet relatert til en sentralisering av flere oppgaver og funksjoner. Det vurderes nå som prematurt å detaljere en innsparing knyttet til en organisasjonsmessig transformasjon, utover det som konkret er skissert av organisasjonsgjennomganger i de enkelte seksjonenes tiltakslistene.

### 11.2.3 Gjennomgang av sentrale staber

Våren 2022 ble det startet en gjennomgang for å sikre en hensiktsmessig organisering og dimensjonering av sentrale staber. Hensikten er å utarbeide et beslutningsunderlag, som beskriver behov for endringer, og en plan for implementering og omstilling av stabs- og støttefunksjonenes organisering og arbeid.

Sentrale elementer i arbeidet er;

- Kartlegging og evaluering av dagens stabsorganisasjon, herunder sammenligning med andre kommuners stabsorganisasjoner
- Beskrive en revidert organisering, herunder struktur, kompetanse, kapasitet, roller og funksjoner
- Plan for implementering

Arbeidet ferdigstilles høsten 2022, og vil innebære en samlet evaluering av behovet for ressurser i sentrale staber. Det er i tiltaksoversikten lagt inn en besparelse på 4 millioner kroner, ut over det som ligger i den overordnede organisasjons- og ledelsesgjennomgangen. Et endelig potensial for innsparing vil bli revidert i etterkant av gjennomgangen.

### 11.3 Innsparingstiltak

I vedtatt økonomiplan for 2022–2025 er det satt krav til en generell innsparing på 2,15 millioner kroner i perioden, i administrative kostnader for hele kommunen. Tilsvarende er det satt krav til effekter av prosjektet bedre innkjøp.

For sentrale staber ble det satt krav til generell innsparing i anskaffelser på 4 millioner kroner. Tabellen under oppsummerer de vedtatte tiltakene og beløpene som er angitt i gjeldende økonomiplan 2022–2025:

Seksjon	Tiltaksnavn	Periodisert effekt i tusen kroner			
		2022	2023	2024	2025
Sentrale staber	Sentrale staber – organisering og utvikling	2 900	4 000	4 000	4 000
Kommuneovergripende	Prosjekt Bedre innkjøp	20 000	25 000	30 000	30 000
Kommuneovergripende	Generell innsparing – administrative kostnader	2 150	2 150	2 150	2 150
		25 050	31 150	36 150	36 150

Tabell 35: Innsparingstiltak innenfor ansvarsområdet til sentrale staber, fra gjeldende økonomiplan 2022–2025.

Følgende nye tiltak er foreslått for sentrale staber fram mot 2025. Se vedlegg for ytterligere beskrivelser av tiltak.

Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kroner		
		2023	2024	2025
Legge ned Brukerombudet	Ikke lovpålagt oppgave, som gjennomføres av andre organer.	1 450	2 900	2 900
Omlegging av rutiner knyttet til postutsending	Omlegging av rutiner for det som sendes ut, for å redusere kostnader til porto.	374	774	774
Lærlinger – øke verdiskapingen og konsentrere ressursene i en overgangsperiode	Øke verdiskapingen knyttet til lærlingordningen og evaluere reduksjon av ordningen i en overgangsperiode.	0	3 500	7 000

Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kroner		
		2023	2024	2025
Avvikle jubilentfest	Redusere omfang av gaver og feiring av jubilanter	1 000	1 000	1 000
Avvikle IT-vakt	Bruke eksisterende driftsorganisasjon	500	500	500
Avvikle KF Personelhåndbok	Håndboken brukes ikke, og det er tilstrekkelige interne systemer	400	400	400
Redusere lisensportefølje til web	Gjennomgang av lisenser	400	400	400
		4 124	9 474	12 974

I tillegg er følgende kommuneovergripende tiltak identifisert, og fordeling i budsjetter for de ulike seksjonene skal gjennomføres som del av budsjettprosessen:

Tiltaksnavn	Tiltaksbeskrivelse	Periodisert effekt i tusen kroner		
		2023	2024	2025
Fjerne årlig støtte til telefon til ansatte	Overgang fra årlig støtte, til støtte per telefon	1 600	1 600	1 600
Forbedringer og samkjøring av flykning- og integreringsarbeid	Foreta en grundig gjennomgang og gjennomføre endringer i hvordan kommunen innretter kapasitet og ressurser i arbeidet med flyktninger og integrering.			5 000
		1 600	1 600	6 600

# 12 Forutsetninger for å sikre gjennomføring og en bærekraftig økonomisk utvikling

## 12.1 Forutsetninger for gjennomføring

Den samlede tiltakspakken som legges fram i denne rapporten er både omfattende og svært ambisiøs. Majoriteten av tiltakene er knyttet til endringer som både berører våre ansatte og mottakerne av kommunens tjenester. Det er derfor helt avgjørende for å lykkes at vi gjennomfører endringene på en trygg og forsvarlig måte, som sikrer ivaretagelse av alle involverte.

Manglende medvirkningsprosesser og stor motstand i organisasjonen og blant brukere er en av de største risikoene for at store omstillinger ikke lar seg gjennomføre. Gjennomføringen av tiltaksporteføljen vil derfor kreve fokus, prioritering, kompetanse, dedikasjon og en strukturert og systematisk tilnærming fra ledere, tillitsvalgte og medarbeidere over lengre tid.

Vi må sikre at tiltakene utvikles, implementeres og gjennomføres som planlagt, og at vi evner å realisere de økonomiske gevinstene som beregnet. Dette vil kreve motivert og nok ledelse, mer utredning og støtte, og mer medvirkning enn ordinær drift

Arbeidsmiljøutvalget i kommunen har gjennom hele perioden med bærekraftarbeidet hatt fokus på at det må være nok og god støtte til ledere og ansatte i gjennomføringen av omstillingen av kommunen.

Dette framkommer i referatet fra arbeidsmiljøutvalget 13.12.2021, under behandling av sak om status for program #bærekraft25, der det står:

*Det jobbes med tiltak og økonomi i alle seksjoner. Det meldes behov for støtte til lederne i alle seksjoner, slik at de kan gjøre en god nok jobb med #bærekraft25. Verneombud og tillitsvalgte ute i seksjonene og virksomhetene må få informasjon, slik at de kan gi støtte til lederne sine.*

*Vedtak: AMU vurderer det som svært viktig at lederne får god støtte til videreutviklingen av program #bærekraft25.*

Det vises også til AMU-vedtak 7.4.2022, under behandling av sak om orientering om organisasjons- og ledelsesgjennomgangen:

*Arbeidsmiljøutvalget stiller seg bak viktigheten av å se oppdraget i sammenheng med behovet for å sørge for en oppdatert, formålstjenlig og effektiv organisering, som legger godt til rette for å levere på de politiske oppdragene, sørge for forsvarlige innbyggertjenester av god kvalitet, sikre effektiv bruk av menneskelige og økonomiske ressurser, ivareta HMS og nok og god ledelse av alle medarbeidere, samt sørge for hensiktsmessig grad av systematikk og noen felles prinsipper og føringer for hele kommuneorganisasjonen.*

Det er per i dag ikke kompetanse eller nok ressurser i det sentrale stabsapparatet til å støtte organisasjonen i et slikt omfang som vurderes som nødvendig for å lykkes med prosessledelse, medvirkning, tjenesteutvikling og omstilling i arbeidet med å gjennomføre tiltakene i program #bærekraft25.

For å sikre gjennomføringen og lykkes med de innsparingene som legges fram i denne planen vurderes det derfor som kritisk nødvendig å styrke dagens organisasjon ved hjelp av nyansettelser eller innleie, i en periode framover for å støtte lederne og organisasjonen i implementeringen. Omfanget og kompleksiteten i arbeidet innebærer at kommunen må bruke penger for å spare penger. Anslagsvis vil dette utgjøre cirka 15 millioner kroner årlig.

Ansvar for gjennomføringen vil ligge hos lederne. For å sikre gjennomføringsevne og gevinstrealisering er det derfor viktig at:

- Kommunen har motiverte, dedikerte og kompetente ledere og ansatte.
- Lederne har god økonomisk forståelse, tilstrekkelig kompetanse, og relevante verktøy tilgjengelig for gjennomføring av tiltakene.
- Kommunen har systematisk og tett oppfølging i implementeringsfasen, og følger opp de til enhver tid gjeldene rapporteringsrutiner og -systemer.
- Det fokuseres på helhetstankegang og lojalitet til de overordnede målene og tiltaksporteføljen.
- Det er nok kompetanse og ressurser tilgjengelig for å gjennomføre.

Gjennom kommunens ledelsesprogram vil det bli tilbudt opplæring i sentrale prosesser i gjennomføringsfasen, eksempelvis innen økonomistyring, prosjektledelse, prosjektstyring, gevinstrealisering og mål- og resultatstyring. Det vil også bli tilbudt opplæring og veiledning i praktisk bruk av relevante verktøy og maler, som for eksempel ulike prosjektverktøy og Fredrikstadkompasset.

Tiltakene i økonomiplanen skal rapporteres på månedlig, etter fastlagt rapporteringsmal i Fredrikstadkompasset. Rapportering på status vil følges opp i kommunedirektørens ledergruppe (KLG) hver måned. Hovedfokus for den månedlige rapporteringen er gjennomføring av planlagte aktiviteter, og gevinstrealisering av tiltaket. Det rapporteres på helheten i økonomirapportene fra seksjonene, hvert tertial.

## 12.2 Økt fokus på kontinuerlig forbedring i hele organisasjonen

Program #bærekraft25 skal sikre enda større fokus på nødvendig utvikling, fornying, omstilling og kostnadsreduksjon gjennomgående i hele kommuneorganisasjonen.

Ett av to hovedmål i arbeidsgiverstrategien er at *Fredrikstad kommune skal være en endringsdyktig og lærende organisasjon*. Målet innebærer at kommunen evner å møte kravene til omstilling og endring på gode måter, og at kommunen lærer og utvikler seg i takt med samfunnet.

Kommunen er en endringsdyktig og lærende organisasjon når:

- Vi fanger opp og responderer hurtig ved behov for endringer
- Vi viser endringsvilje, endringsevne og gjennomføringskraft
- Vi samarbeider og samspiller godt både internt og eksternt
- Vi blir invitert med og bidrar aktivt med initiativ og vilje til å tenke nytt, og finne nye løsninger



- Vi jobber systematisk for å lære av våre erfaringer, dele lærdommen og bruke den til å løse framtidige utfordringer

(ref. Arbeidsgiverstrategi fram mot 2030)

Innspill som har kommet fra ansatte gjennom arbeidsverkstedene, og i prosjektet *Jakten på tidstyvene*, basert på tankegangen i dansk tillitsdagsorden, viser til mange tanker og ideer om hvordan vi kan jobbe mer effektivt og smidig, og samhandle bedre på tvers. Mange av ideene og forslagene viser ikke nødvendigvis til konkrete tiltak, der vi kan beregne økonomiske gevinster, men til endring av hvordan organisasjonen fungerer i hverdagen. En viktig del av arbeidet med omstilling og endring for en framtidig bærekraftig økonomi og organisasjon er derfor utviklingen av en tillitsbasert kultur for kontinuerlig forbedring og samskapende innovasjon.

Utvikling av en kultur for kontinuerlig forbedring handler om å skape et felles tankesett og en arbeidshverdag der ledere og medarbeidere stadig stiller spørsmål ved etablert praksis og jakter på forbedringer.

En kultur for innovasjon og fornying krever at vi i større grad samspiller og samskaper ved å løse oppgaver på tvers i organisasjonen, sammen med innbyggere og eksterne samarbeidspartnere. Vi jobber metodisk og systematisk for å forbedre, utvikle og effektivisere organisasjonen og tjenesteområdene i Fredrikstad kommune. Vi lærer av erfaring, utvikler relevant kompetanse, og tester ut nye og smidigere løsninger og måter å jobbe på.

Det er viktig at ledere og medarbeidere evner å se helhet i tjenesteleveranser og skaper læring på tvers av organisasjonen; læring som viser veien til konkrete forbedringer og gir hele organisasjonen et løft.

Ved å utvikle en forbedringskultur blant medarbeiderne, sikrer vi at organisasjonen er i stadig utvikling.

Ved å utvikle en kultur for kontinuerlig forbedring ønsker kommunen å oppnå:

- Økt fleksibilitet, effektivitet og god ressursbruk
- Økt evne til struktur, hurtighet og innovasjon i utviklingen av arbeidsprosesser og tjenester
- Bedre kvalitet i tjenestene ved at brukerinnsikt driver utviklingen
- Systematisk utnyttelse av læring og kompetanse i organisasjonen og operasjonalisering av "beste praksis"
- Arbeidsmiljø med større trygghet, ambisjoner, ansvarsfølelse og vilje til å dele kunnskap

Kommunen må jobbe med holdninger, verdier, vaner og atferd knyttet til læring, endring og felles måloppnåelse, og samtidig sette innovasjons- og forbedringsarbeidet i system. Dette innebærer å:

1. Forankre tankesettet og atferden i kulturen gjennom kultur- og informasjonstiltak
2. Tilby relevante opplærings- og kompetansetiltak til ledere og medarbeidere
3. Utarbeide relevante verktøy og metoder, og gjøre dem lett tilgjengelige
4. Etablere og løfte fram nettverk og fora for læring, erfaringsutveksling og samhandling

### **12.2.1 Forankre tankesettet og atferden gjennom kultur- og informasjonstiltak**

Forankring av tankesett og atferdsmønstre i kulturen må gjøres i hele organisasjonen og på alle nivåer. Det er i tillegg viktig å kommunisere tydelige forventninger om at alle ledere og medarbeidere må bidra aktivt i kulturarbeidet.

Tydelige mål og forventninger, som fremmer det å tenke nytt, jobbe annerledes, være innovative og "å ville gjøre hverandre gode", skal følges opp av hensiktsmessige systemer og rutiner for å støtte endringene til ønsket tankesett og atferd.

Forankringen skal gjøres ved ulike kultur- og informasjonstiltak, som har til hensikt å øke forståelse for kontinuerlig forbedring, og derved skape en større motivasjon, evne og vilje til å jobbe med forbedringsarbeid og utvikling i hverdagen.

Tiltakene skal bidra til at ledere og medarbeidere har god forståelse av hva en kultur for kontinuerlig forbedring innebærer, hvorfor en slik kultur er nyttig, og hvilke gevinster det kan gi, og hvordan kontinuerlig forbedringsarbeid kan drives i hverdagen.

Et sentralt forankringstiltak er å jobbe bevisst og målrettet med intern kommunikasjon knyttet til målet om en kultur for kontinuerlig forbedring. Dette innebærer blant annet:

- En ressurside om kontinuerlig forbedringsarbeid på Frekit
- Å tematisere kontinuerlig forbedring og forventninger til å bidra til en slik kultur i nyhetsbrev, Frekit-nyheter, på ledersamlinger og allmøter
- En kommunikasjonsplan som synliggjør og illustrerer forbedringsarbeid i kommunen, i form av jevnlig historiefortelling og markering av progresjonen i kulturarbeidet
- Å tydeliggjøre og integrere forventningene om å jobbe med kontinuerlig forbedring i mål- og resultatstyringen og relevante rutiner og prosesser, som årlige lederavtaler, medarbeidersamtaler og kompetanseplaner.

For å forankre en kultur for kontinuerlig forbedring er det viktig at ledere og medarbeidere jobber sammen for å gjøre kulturen levende og gi den mening. Et tiltak vil derfor være å utvikle og ta i bruk ulike prosessverktøy, som skaper dialog og refleksjon om tankesettet og kulturatferden kommunen ønsker.

Prosessverktøyene skal gi ledere og medarbeidere mulighet til å skape felles forståelse og sammen diskutere og konkretisere innholdet i en forbedringskultur, og hvordan forbedringsarbeidet kan gjøres relevant og nyttig for å utvikle enheten og tjenestene. Prosessverktøyene skal utarbeides i samarbeid med interne og eksterne ressurspersoner, og ferdigstilles for å tas i bruk i ledermøter og enhetsmøter primo 2023.

### 12.2.2 Tilby relevante opplærings- og kompetansetiltak til ledere og medarbeidere

Kulturarbeidet skal legge til rette for at ledere og medarbeidere har kompetansen og tryggheten de trenger for å sette brukeren i sentrum og jobbe med kontinuerlig forbedring i hverdagen. For å bidra til dette skal vi utvikle og tilby opplærings- og kompetansetiltak til ledere og medarbeidere.

Opplæringen skal øke kunnskapen om sentrale elementer i kontinuerlig forbedring, som blant annet endringsledelse og medarbeiderdrevet innovasjon, og gi innføring og trening i bruk av verktøy og metoder som er relevante for å drive forbedringsarbeid.

For å fremme en forbedringstankegang som kan bidra til innovasjon og utvikling av kommuneorganisasjonen, må vi motivere og legge til rette for medarbeiderdrevet innovasjon. Det er medarbeiderne som vet hvor skoen trykker i tjenestene og arbeidsprosessene, hva som bør forbedres eller fornyes, og hvordan dette kan gjøres.

Medarbeiderdrevet innovasjon skal sikre at medarbeidernes idéer og forslag til forbedringer kommer fram, systematiseres og tas på alvor. Medarbeiderne gis skaperkraft, ved at det oppleves trygt å foreslå endrings- og forbedringsforslag og teste ut nye løsninger, og at dette kan gjennomføres på en enkel og nyttig måte i en hektisk arbeidshverdag.

Et tiltak for å skape en slik tillit og trygghet vil være å videreføre utviklingen av mestringsorientert ledelse, gjennom kommunens ledelsesprogram. Mestringsorienterte ledere legger grunnlaget for en inkluderende og åpen læringskultur, som stimulerer til innovasjon og endring, ved å gi medarbeiderne retning, mening og tillit, gjennom individuell støtte og oppmerksomhet.

Flere opplærings- og kompetansetiltak er allerede tilgjengelige via KS læring og kommunens kursbase, mens andre tiltak skal utvikles i løpet av høsten 2022. For å støtte opplæringstiltakene, skal det tilbys muligheter for praktisk øvelse og støtte i arbeidet ute i enhetene.

Tiltakslisten vil være i kontinuerlig utvikling og endres fortløpende etter hvert som nye opplærings- og kompetansebehov og muligheter dukker opp.

### 12.2.3 Utarbeide relevante verktøy og metoder, og gjøre dem lett tilgjengelige

For å kunne jobbe med kontinuerlig forbedring og innovasjon må ledere og medarbeidere ha enkel tilgang på relevante og brukervennlige verktøy og metoder.

En sentral oppgave er å samle og systematisere eksisterende verktøy og metoder, og gjøre dem lett tilgjengelige for organisasjonen. I tillegg må det utarbeides nye metoder, verktøy og maler basert på behov og nytte i utviklingen av en kultur for kontinuerlig forbedring på den enkelte arbeidsplass. Informasjon og tilgang til verktøy og metoder vil bli gjort tilgjengelig på ressursiden på Frekit.

For å skape oppmerksomhet og øke kompetansen, er det nyttig å bruke interne ressurspersoner som allerede er godt kjent med og bruker relevante verktøy og metoder i egen arbeidshverdag som "endringsagenter" i organisasjonen. Disse vil kunne bidra med å framsnakke verktøyene og metodene, og gi praktiske eksempler og veiledning til hvordan disse kan benyttes i praksis.

Kommunen som helhet skal ha brukervennlige systemer og verktøy, som gjør det enkelt å komme med endrings- og forbedringsforslag, og følge opp med strukturerte prosesser for å håndtere og gi tilbakemelding på forslagene som fremmes. Videreføring og videreutvikling av avviks- og forslagshåndtering i kvalitetssystemet er et sentralt tiltak for dette.

#### **12.2.4 Etablere og løfte fram nettverk og fora for læring, erfaringsutveksling og samhandling**

En forutsetning for kontinuerlig forbedring er evnen til å se helhet i tjenester og arbeidsprosesser, og å bruke kompetanse og ressurser på tvers for å nå felles mål. I dette arbeidet er det viktig å legge til rette for å etablere og løfte fram nettverk og fora der ledere og medarbeidere kan lære av hverandre, utveksle erfaringer, dele kompetanse og beste praksis, samt søke nye og bedre løsninger i fellesskap.

Det eksisterer allerede mange nettverk i kommunen, som kan utnyttes i større grad til dette formålet, for eksempel nettverksgrupper, faggrupper, ressursgrupper, ledergrupper og prosjektgrupper. Et tiltak vil være å få en oversikt over mulige nettverk og grupper, og aktivt jobbe for å identifisere hvilke som kan være aktuelle for utviklingen av en kultur for kontinuerlig forbedring.

Det kan være aktuelt å arrangere temabaserte samlinger og nettverk innen relevante utfordrings- og utviklingsområder, hvor ledere og medarbeidere kan delta for å jobbe sammen på tvers av ordinær organisasjonsstruktur med relaterte fagområder.

Et nyttig tiltak for å senke terskelen for å både dele og nyttiggjøre seg av erfaringer fra andre er å prøve ut digitale erfaringsrom/digitale, erfaringsbanker der ledere og medarbeidere kan utveksle erfaringer seg imellom, og fungere som sparringspartnere og støtte for hverandre innen relevante områder.

Å utnytte samhandlingsverktøyene kommunen allerede har tilgjengelig, som for eksempel Microsoft Teams, kan gjøre det enklere å samarbeide og dele kompetanse utover egen enhet og fagområde. For å utnytte disse mulighetene i praksis er det nyttig å styrke opplæringen i bruk av digitale verktøy og metoder, opprette ulike Teams-grupper for deling av kompetanse og erfaring, og å synliggjøre god praksis.

For å støtte erfaringsdeling og få til praktisk bruk av de ulike nettverkløsningene er det aktuelt med "forbedringsagenter" ute i enhetene. Forbedringsagentene skal fungere som en støtte i arbeidet med utvikling av kultur for kontinuerlig forbedring gjennom å ha ekstra kjennskap til utviklingsarbeidet, tiltak og nettverk som er tilgjengelige, og kunne melde tilbake om behov for utvikling av verktøy, metoder og nettverk.

### **12.3 Samskapende innovasjon**

Tradisjonelt har offentlig sektor vært preget av det vi kaller sektortenkning eller silotenking. Dette har medført manglende oppmerksomhet på forholdet mellom tjenesteområdene. For de som er i kontakt med og bruker kommunens tjenester kan det oppleves som at det er liten sammenheng i tjenestene. Kontinuerlig forbedring forutsetter fokus både på forbedringskultur og helhetstenking.

Samskaping innebærer å involvere ulike interessenter gjennom hele utviklingsprosessen. Godt samskapende sosialt innovasjonsarbeid kjennetegnes av at mennesker med ulike ressurser, erfaringer og kunnskap arbeider sammen.

Velferdsrab er et eksempel på en samhandlingsmodell hvor innbyggerperspektivet står sentralt. Hovedfokus i velferdsrab er å se kommunens tjenester som investeringer i innbyggernes framtid, og gi tjenester til innbyggerne med dette som utgangspunkt. Samtidig stilles det krav til at innbyggerne selv må ta aktivt ansvar for sin egen livssituasjon og ønsker om endring. Målet for kommunen er at innbyggerne skal møte en samhandlende og koordinert kommune. Modellen er prøvd ut i Asker kommune siden 2017, og har fått gode vurderinger i eksterne analyser og evalueringer (Proba samfunnsanalyse, PWC).

Fredrikstad kommune har jobbet med utprøving av denne samhandlingsmodellen i praksis siden høsten 2021. Erfaringene til nå viser at velferdsrab bidrar til at vi møter innbyggerne på mer helhetlige og koordinerte måter, som én felles kommune på tvers av tjenester.

## 12.4 Digitalisering og digital transformasjon

Samfunnet vi lever i blir stadig mer preget av teknologi og digitale løsninger. Dette merker vi påvirker vår hverdag gjennom våre daglige gjøremål, forventninger som møter oss som innbyggere og tjenestemottakere, og i våre roller som ansatte i kommunen. En lang periode med pandemi har blant annet tvunget oss til å utforske og prøve ut digitale møte- og samhandlingsformer, som også vil ha betydning for hvordan vi jobber framover.

For å klare å levere på vårt samfunnsoppdrag, og være en bærekraftig kommune, må vi forstå de store endringene som skjer i samfunnet rundt oss, og hva dette betyr for oss som offentlig forvalter, tjenesteleverandør og organisasjon. For å møte større krav til en effektiv, brukervennlig og åpen forvaltning er det ofte tilstrekkelig å digitalisere dagens tjenester og prosesser, og ellers fortsette som før. Vi må tenke nytt og løse våre samfunnsoppdrag på nye måter. Sentralt i dette er hvordan vi kan bruke digital teknologi og utvikling av digitale løsninger for å møte utfordringene og endringene.

Vi må gå fra digitalisering til digital transformasjon. Digital transformasjon handler om å kunne tilby bedre offentlige tjenester gjennom å endre de grunnleggende måtene kommunen løser oppgaver på, ved hjelp av teknologi. Teknologi og data er sentrale drivere for kommunens innovasjons- og utviklingsarbeid. Det handler ikke bare om digitalisering av oppgaver, men kan også innebære at organisasjonen må endres, ansvar flyttes, regelverk skrives om, og prosesser designes på nytt. Målet er bedre brukeropplevelser, og smartere og mer effektiv oppgaveløsning.

Sentralt i den digitale transformasjonen er sammenhengende tjenester og perspektivet med bruker i sentrum. Vi må derfor jobbe med utgangspunkt i brukeropplevelser og brukerorientering, og utfordre siloene som skaper lite effektive og smidige tjenester for innbyggere og tjenestemottakere.

I Perspektivmeldingen 2021 presiseres det at i mange tilfeller vil et helhetlig tjenestetilbud innebære bruk av ordninger og virkemidler fra ulike sektorer og forvaltningsnivåer samtidig. Da er det nødvendig å samordne og samarbeide. Dette behovet er særlig tydelig på digitaliseringsområdet, der investeringskostnadene ofte er store og potensialet for økt nytte gjennom samarbeid er stort.

I dag er digitalisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer langt på vei basert på frivillighet, noe som kan føre til at digitale tjenester i mindre grad oppleves som helhetlige for brukerne, og at det utvikles konkurrerende eller overlappende ordninger innad i offentlig sektor.

Fredrikstad kommune har etablert et administrativt styringssystem for kommunens digitaliseringsarbeid og oppfølging av den samlede porteføljen av digitaliseringsprosjekter. Styringssystemet består av et digitaliseringsstyre, som utgjøres av KLG (kommunedirektørens ledergruppe), og et digitaliseringsråd, som består av ansatte og ledere fra ulike seksjoner og funksjoner i kommuneorganisasjonen.

Digitaliseringsrådet skal bidra til innovasjon og utvikling innen det digitale området, gjennom å fremme, utvikle og koordinere den digitale satsingen i Fredrikstad kommune. All innføring av digitale løsninger og prosjekter skal godkjennes av rådet, og tiltak og løsninger som dekker flere behov skal løftes fram.

Digitaliseringsrådet skal bidra til effektive og rasjonelle digitaliseringsprosesser, som ivaretar statlige, regionale og kommunale mål og føringer, samt sikrer god intern koordinering, helhetlige løsninger og økt forutsigbarhet internt i kommunen.

Digital transformasjon krever spisskompetanse på teknologi, men like viktig for å kunne lykkes med utviklingen er kompetanse om samfunnsoppdraget, omstilling og endringsledelse, og en kultur for endring og kontinuerlig forbedring. Kompetanse og kultur er nok de største utfordringene for å øke trykket på digital investering i offentlig sektor, og derfor områder som må prioriteres i innovasjons- og utviklingsarbeidet. For å kunne få dette til i praksis er det viktig å rekruttere og utvikle riktig kompetanse gjennom god strategisk kompetansestyring.

## 12.5 «2040 begynner nå!»

Fredrikstad kommune deltar i prosjektgruppa for KS-prosjektet «2040 begynner nå! Kunsten å unngå den kommunale kollaps».

Et formål med arbeidet er å øke den kollektive bevisstheten om den demografiske utviklingen i Norge, og hvilke konsekvenser det kan få for de ulike kommunene. Hensikten er å bidra til at kommunene har nødvendig kunnskap til å planlegge, mobilisere og gjennomføre endringer, for å løse utfordringene og møte framtiden.

KS ønsker at kunnskap om utfordringer skal kobles mot rom for å tenke nytt, og at arbeidet bidrar til å få opp ideer med utgangspunkt i alternative framtidbilder.

Et mål er å utvikle et dynamisk verktøy for simulering, som kommunene kan benytte for å øke bevisstheten om egne samfunnsutfordringer i et 10-20 års perspektiv. Den økte bevisstheten skal mobilisere til aktivt politisk engasjement, og legge grunnlag for innbyggerinvolvering i arbeidet med mer langsiktige, sosiale og økonomisk bærekraftige løsninger.

# 13 Figurliste

Figur 1: Fordeling av økonomisk potensial i 2025 av vedtatte og nye tiltak. ....	8
Figur 2: Programplan for #bærekraft25. ....	15
Figur 3: Aktiviteter i modning av tiltak i program #bærekraft25. ....	15
Figur 4: Utvikling netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (driftsmargin) i Fredrikstad kommune. ....	37
Figur 5: Utvikling i brutto lånegjeld Fredrikstad kommune 2018–2034. ....	38
Figur 6: Utviklingen i disposisjonsfond Fredrikstad kommune. ....	39
Figur 7: Anslag for utvikling i renter og avdrag som belaster driftsbudsjettet. ....	42

# 14 Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over utgiftsbehov i prosent for Fredrikstad mot andre kommuner/grupper. ....	19
Tabell 2: Teoretisk beregnede innsparingsmuligheter i millioner kroner for Fredrikstad kommune. .	20
Tabell 3: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet pleie og omsorg. ....	21
Tabell 4: Nøkkeltall fra ASSS: pleie og omsorg 0-66.....	22
Tabell 5: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet kommunehelse.....	23
Tabell 6: Netto driftsutgifter per innbygger til sosiale tjenester. ....	24
Tabell 7: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet kommunale boliger.....	24
Tabell 8: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet grunnskole. ....	26
Tabell 9: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet barnehage.....	27
Tabell 10: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet barnevern.....	27
Tabell 11: Netto driftsutgifter per innbygger til funksjon 265 kommunalt disponerte boliger.....	28
Tabell 12: Utvikling i netto driftsutgifter per innbygger til kommunal eiendomsforvaltning.....	29
Tabell 13: Utvikling i netto driftsutgifter per innbygger til brann- og ulykkesvern.....	30
Tabell 14: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet samferdsel. ....	30
Tabell 15: Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger i kr for kommunale veier og gater pr. km kommunal vei og gate.....	31
Tabell 16: Netto driftsutgifter per innbygger til tjenesteområdet kultur og idrett. ....	32
Tabell 17: Netto driftsutgifter brukt til plan, kulturminner, natur og nærmiljø. ....	33
Tabell 18: Netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon, styring og fellesutgifter. ....	33
Tabell 19: Uttalte mål for et utvalg kommuner.....	36
Tabell 20: Vedtatte rammefinansierte investeringsprosjekter, sortert på størrelse etter vedtatt investeringsramme. ....	41
Tabell 23: Eksempel inntekt eiendomsskatt ved forskjellige promillesatser og bunnfradrag. ....	47
Tabell 24: Hovedtall fra budsjett 2022 for Seksjon for helse og velferd. ....	49
Tabell 25: Innsparingstiltak for Seksjon for helse og velferd, fra gjeldende økonomiplan 2022–2025. .....	52
Tabell 26: Nye tiltak fram mot 2025 for Seksjon for helse og velferd. ....	56
Tabell 27: Hovedtall fra budsjett 2022 for Seksjon for utdanning og oppvekst.....	58



Tabell 28: Innsparingstiltak for Seksjon for utdanning og oppvekst, fra gjeldende økonomiplan 2022–2025.....	60
Tabell 29: Nye tiltak fram mot 2025 for Seksjon for utdanning og oppvekst. ....	65
Tabell 30: Budsjett 2022 for Seksjon for teknisk drift.....	67
Tabell 31: Innsparingstiltak for Seksjon for teknisk drift, fra gjeldende økonomiplan 2022–2025.....	69
Tabell 32: Nye tiltak fram mot 2025 for Seksjon for teknisk drift. ....	72
Tabell 33: Budsjett 2022 for Seksjon for kultur, miljø og byutvikling. ....	74
Tabell 34: Nye tiltak fram mot 2025 for Seksjon for kultur, miljø og byutvikling. ....	78
Tabell 35: Budsjett 2022 for Sentrale staber. ....	82
Tabell 36: Innsparinger fra prosjekt Bedre innkjøp, innarbeidet i driftsrammene. ....	82
Tabell 37: Innsparingstiltak innenfor ansvarsområdet til sentrale staber, fra gjeldende økonomiplan 2022–2025.....	85

# 15 Vedlegg

**VEDLEGG 1: TILTAKSBESKRIVELSER**

**VEDLEGG 2: KOSTRA-ANALYSE 2021 FOR FREDRIKSTAD KOMMUNE**