



Utviklingsprosjekt Fredrikstad 2030

FORELØPIG OPPSUMMERINGSRAPPORT 6. MARS 2018

FREDRIKSTAD KOMMUNE

OPPDRAKSGIVER: Fredrikstad kommune

RAPPORT NR: 1020323

RAPPORTENS TITTEL: Utviklingsprosjekt Fredrikstad 2030

ANSVARLIG KONSULENT: Rune Holbæk

KVALITETSSIKRET AV: Bjørn Brox

FOTOGRAFI FORSIDE: www.shutterstock.com

DATO: 06.03.2018

Forord

Agenda Kaupang har i fase 1 av dette prosjektet bistått Fredrikstad med en økonomisk analyse av hele kommunens regnskap for 2016. Dette er en del av utviklingsprosjektet Fredrikstad 2030 som skal se på muligheter for å skape økonomisk handlingsrom for kommunen i årene framover.

Analyserapporten har vært et sentralt utgangspunkt og arbeidsdokument for de tre arbeidsgruppene som i fase 2 i prosjektet, januar-mars 2018, har jobbet med å finne ut hvordan besparelser best kan gjennomføres og hvordan man eventuelt kan styrke inntektssiden i perioden 2018-2022 innen de ulike sektorene i kommunen.

Vi har i all hovedsak benyttet analyseverktøyet til Framsikt AS i bearbeidingen av de økonomiske dataene. I tillegg har Agenda Kaupang laget en enkel demografianalyse og framskrivning av behov for tjenester fram mot 2040 og foretatt detaljerte analyser av tjenesteprofilen i pleie og omsorg som er den største sektoren i Fredrikstad.

Arbeidet har blitt utført i nær dialog med kommunen i perioden fra 21. november og fram til 6. mars 2018. Prosjektet er organisert med rådmannens ledergruppe som styringsgruppe og et utvidet Formannskap, inkludert alle gruppelederne i kommunestyret og representanter fra de tillitsvalgte og verneombud, som referansegruppe. Vi takker alle som har bidratt med nyttig informasjon gjennom deltakelse på arbeidsmøter og ved tilrettelegging av informasjon i analysefasen av prosjektet.

En særlig takk til Egil Olsen som har vært kontaktperson, og som har bidratt til koordinering av arbeidet. Dokumentasjonen står for Agenda Kaupang sin regning. Det gjør også eventuelle feil som ikke har blitt rettet opp i denne foreløpige rapporten.

I Agenda Kaupang har arbeidet blitt utført av Rune Holbæk, Bjørn Brox (Framsikt), Per Schanche og Astrid Nesland, med førstnevnte som ansvarlig konsulent.

Stabekk, 6. mars 2018

Agenda Kaupang

Innhold

1	Sammendrag av analysene	4
2	Mandat og metode	6
3	Kostnadsnivået i tjenestene	7
4	Fordeling av sparekrav	15
5	Konkrete innsparingsforslag helse og velferd	17
6	Konkrete innsparingsforslag oppvekst.....	26
7	Konkrete innsparingsforslag teknisk, administrasjon og kultur.....	36
8	Resultat gruppearbeidet	59

1 Sammenndrag av analysene

Fredrikstad har gode finanser og et ganske høyt kostnadsnivå i tjenestene. Dette er en analyse av regnskap og andre KOSTRA-tall for 2016. Fredrikstad er sammenlignet med Sarpsborg og Moss (naboer i fylket), Drammen, Kristiansand og Sandnes (flinke og billige kommuner), ASSS-kommunene (de ti største kommunene i landet) og kommunegruppe 13 (49 kommuner med 20.000-120.000 innbyggere). Alle sammenligningskommunene driver billigere enn Fredrikstad. Alle utenom Sarpsborg har gode kvalitetsvurderinger i Kommunebarometeret 2017. De er blant de 150 beste kommunene i landet, se figuren under.

	Fredrikstad	Sarpsborg	Drammen	Kristian sand	Sandnes	Moss
Plassering totalt	247	310	46	21	102	53
Uten korr. inntekt	310	368	102	35	146	111

Finansene er vurdert på grunnlag av tre nøkkeltall. Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene: Resultatet var akseptabelt i 2016, men lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Fredrikstad har lite midler i disposisjonsfond og dermed liten evne til å møte uforutsette økonomiske problemer. Kommunen har høy netto lånegjeld og er sterkt utsatt for renterisiko.

Kostnadsnivået i tjenestene var 79 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 i 2016 og 100-280 mill. kr høyere enn utgiftene i sammenligningskommunene. De tjenestene som drives dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppen er pleie og omsorg (PLO), grunnskole, barnevern og bolig. De tjenestene som drives billigere er barnehage, administrasjon, helse, sosial, kultur, brann, samferdsel og næring.

Fredrikstad bruker mye penger på eiendomsforvaltning (formålsbygg), på grunn av høye driftsutgifter pr. kvadratmeter. Utgiftene til flyktninger er antakelig lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13.

Analysen er gjort på grunnlag av konsernregnskapene, for å få et organisasjonsnøytralt regnskap. Konsernet består av følgende selskaper:

Org. form	Særbedriftens navn	Eierkommune	Eierandel
IKS	BORG HAVN IKS	FREDRIKSTAD KOMMUNE	50 %
IKS	DRIFTSASSISTANSEN I ØSTFOLD IKS	FREDRIKSTAD KOMMUNE	14,61 %
IKS	ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON IKS	FREDRIKSTAD KOMMUNE	35 %
KF	FREDRIKSTAD VANN AVLØP OG RENO KF	FREDRIKSTAD KOMMUNE	100 %

Samlede driftsinntekter i Fredrikstad kommune-konsern var 6,0 milliarder kroner i 2016. Netto driftsutgifter var 4,1 milliard. Netto driftsresultat i konsernet (162 mill. kr) er 27 mill. kr bedre enn resultatet i kommune-kassen (125 mill.). Hovedårsaken er betydelige driftsoverskudd i Borg Havn IKS og Frevar KF. Konsolideringen reduserer netto driftsutgifter i funksjonene 330 Samferdselsbedrifter med 21 mill. kr og 330 egen næringsvirksomhet med 19 mill. kr. Administrasjonsutgiftene øker med 5 mill. kr.

Kvalitetsindikatorene i Kommunebarometeret 2010-2017

Fredrikstad havner på en 279. plass i Kommunebarometeret 2017 fra Kommunal Rapport. Da har man korrigert plasseringen med hensyn til økonomiske rammebetingelser. Nøkkeltallene for Fredrikstad er samlet sett klart svakere enn normalen i Kommune-Norge.

Fredrikstad er bare inne på Topp 100-lista innen miljø og ressurser. Kommunen har sine svakeste plasseringer innen pleie og omsorg (379. plass), helse (375. plass) og saksbehandling (341. plass).

I figuren nedenfor ser man utvikling over tid (sammenliknbar serie¹)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nøkkeltallene alene	341	408	332	334	326	309	339	353
Totaltabellen -justert for økonomiske forutsetninger	206	333	229	272	252	236	271	279
Grunnskole		249	204	209	160	133	155	106
Pleie og omsorg	250	303	315	328	336	296	350	379
Barnevern	128	162	159	204	149	221	225	328
Barnehage	66	104	119	100	112	195	138	297
Helse	278	376	414	419	378	342	315	375
Sosial	400	405	372	380	393	376	332	324
Kultur	341	354	335	340	294	304	286	300
Økonomi	363	360	244	217	245	195	268	268
Kostnadsnivå			115	115	137	126	163	143
Miljø og ressurser	226	226	330	295	254	303	301	98
Saksbehandling	283	372	360	330	352	387	380	341
Vann, avløp og renovasjon	75	40	86	94	239	243	300	336

Viktigere enn tabellplasseringen er om kommunen har fått bedre eller dårligere nøkkeltall det siste året. En enkel tese er at om hovedvekten av nøkkeltallene forbedres, leverer kommunen også samlet sett bedre enn før.

¹ Plasseringene i denne tabellen er oppdatert med nøkkeltallene som er brukt i 2017-barometeret. Plasseringene vil derfor avvike fra det som ble rapportert for ett eller flere år siden. Tidsserien er gjort så sammenliknbar som det er mulig å få den.

2 Mandat og metode

Oppgaven i denne rapporten er å sammenligne finanser og kostnadsnivå i Fredrikstad med andre kommuner, samt å forklare årsaken til de påviste forskjellene. Dette må oppfattes som første fase i et omstillingsprosjekt. Analysen legger grunnlaget for å finne fram til faglig funderte forbedringstiltak i neste fase.

Analysen sammenligner behovskorrigerte netto driftsutgifter per innbygger i ulike tjenester. Netto driftsutgifter er kommunens utgifter i tjenesten minus refusjoner og eventuell egenbetaling. Det er netto utgifter som må finansieres av kommunestyret med frie inntekter og eventuell eiendomsskatt. Analysen legger altså hovedvekten på kommunestyrets prioriteringsproblem.

Analysen sammenligner kostnader per tjeneste. Det er definert 14 tjenester i tråd med inndelingen i Kostra. Hver tjeneste består av flere Kostrafunksjoner. Det er tilsammen omtrent 70 Kostrafunksjoner fra 100 politisk styring til 393 drift av gravplasser. Dette er et organisasjonsnøytralt regnskap, til forskjell fra kommunens ansvarsregnskap (intern organisering). Følgende funksjoner tas ikke med i analysen: 170-173 premieavvik (finansielle korreksjoner til regnskapet), 275 introduksjonsordningen (statsfinansiert) og 340-357 VAR-sektoren (finansiert med huseieravgifter).

Analysen bruker av samme årsak konsernregnskapet. Konsernregnskapet omfatter både kommunekassen (den delen rådmannen styrer), kommunale foretak, interkommunale selskaper og interkommunale selskaper med eget regnskap, organisert etter kommunelovens paragraf 27. Kommunene organiserer stadig mer av tjenesteproduksjonen interkommunalt. Derfor er konsernregnskapet viktig.

Analysen bruker behovskorrigerte netto driftsutgifter. Behovskorrigeringen gjøres etter metoden i statsbudsjettet. Kommunaldepartementet har beregnet utgiftsbehovet per innbygger i hver velferdstjeneste og samlet for hver norske kommune. Tjenestene i behovskorrigerer er grunnskole, barnehage, PLO, sosial, helse, barnehage og administrasjon. Analysen korrigerer 2016-regnskapet med behovsberegningen for 2017. Det er dessuten gjort et par andre korreksjoner for å gjøre kommunene sammenlignbare: ulik andel elever i private skoler og oppgaver som vertskommune for nedlagte PU-institusjoner.

Det er et kapittel om hver tjeneste: I disse kapitlene er formålet å forklare de kostnadsforskjellene som påvises mellom Fredrikstad og kommunegruppen i starten av rapporten. Analysen skiller mellom tre forklaringsfaktorer. Forskjeller i netto utgift per innbygger kan komme av ulikt volum i tjenesten, ulik produktivitet (enhetspriser) eller ulike satser for egenbetaling. Analysen prøver å beregne effekten i millioner kroner av hver av disse faktorene. Det er bare mulig i de tjenester der Framsikt har opplysninger om volum og enhetspriser.

Fredrikstad sammenlignes med kommuner med omtrent samme størrelse, og som driver med lavere kostnader enn Fredrikstad. Disse har kanskje noe å lære bort om effektiv drift. Alle sammenligningskommunene er i kommunegruppe 13 (kommuner med 20.000-120.000 innbyggere).

3 Kostnadsnivået i tjenestene

Figuren under viser kostnadsforskjeller mellom Fredrikstad og andre kommuner i millioner kroner. Vi ser hvor mye Fredrikstad kan spare ved å drive med samme kostnadsnivå som de andre kommunene. Samlede behovskorrigerte netto driftsutgifter var 79 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 13 i 2016. Sammenligningskommunene drev tjenestene 100-280 millioner kroner billigere enn Fredrikstad. Figuren viser også hvilke tjenester som drives dyrt og billig, sammenlignet med Kommunegruppe 13 og de andre kommunene.

I forhold til kommunegruppen bruker Fredrikstad mer penger på disse tjenestene: Pleie og omsorg (83 mill. kr), grunnskole (31 mill. kr), sosial (14 mill. kr), barnevern (14 mill. kr) og boliger (5 mill. kr). Utgiftene er lavere innenfor barnehage (6 mill. kr), administrasjon (6 mill. kr), helse (7 mill. kr), kultur (23 mill. kr), brann (4 mill. kr), samferdsel (6 mill. kr) og næring (15 mill. kr).

Det er påvist noen feilførte utgifter i regnskapet. Netto driftsutgifter på 22 millioner som gjelder boligtilbud til rus/psykiatri er ført som sosialtjeneste, men skulle vært ført som utgift innen pleie og omsorg. Dette påvirker analysen. Sosial er dermed 8 millioner kroner billigere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. PLO er 105 millioner kroner dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og dyrest av sammenligningskommunene.

Enkelte sammenligningskommuner driver tjenester langt billigere enn Fredrikstad. PLO drives mer enn 200 millioner kroner billigere i Drammen og Kristiansand. Grunnskolen er 85-140 millioner kroner billigere i Drammen, Sandnes og Moss. Barnehagene drives 8-25 millioner kroner billigere i Drammen, Kristiansand og Sandnes. Barnevernet er 40-50 millioner kroner billigere i Moss og Sandnes. Ingen av sammenligningskommunene har lavere utgifter til kultur enn Fredrikstad.

	Sarpsborg	Moss	Drammen	Kristiansand	Sandnes	ASSS uten Oslo	KOSTRA- gruppe 13
Pleie og omsorg	6,1	136,5	201,5	204,3	-4,9	26,5	82,5
Grunnskole	63,7	84,5	139,4	-4,7	85,3	25,6	31,0
Barnehage	-18,1	-22,9	25,9	10,9	11,6	-17,2	-6,3
Adm., styring og fellesutgifter	7,6	7,4	-19,6	1,3	50,0	-2,0	-6,5
Sosiale tjenester	58,6	21,3	56,5	20,7	18,5	-7,3	13,7
Kommunehelse	10,6	-2,4	-22,8	-3,0	10,4	-7,5	-6,9
Barnevern	13,2	40,5	4,7	31,4	47,1	4,9	14,3
Kultur og idrett	-5,7	-26,2	-63,9	-71,2	-21,2	-50,6	-23,0
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	-5,4	-6,2	-31,8	-4,0	-11,5	-7,9	0,2
Andre områder	-29,5	15,9	-10,3	-14,0	14,7	1,8	-20,4
Brann og ulykkesvern	3,3	-9,4	6,1	4,7	10,3	-0,7	-3,9
Kommunale boliger	-40,4	8,8	15,2	11,1	10,1	8,3	4,8
Samferdsel	27,4	26,8	-46,2	-2,1	16,7	10,9	-5,9
Næringsforvaltning og konsesjonskraft	-17,6	-15,2	20,0	-18,7	-24,2	-12,5	-15,0
Kirke	-2,2	5,0	-5,3	-9,1	1,7	-4,2	-0,3
Totalt	101,0	248,3	279,5	171,6	199,8	-33,7	78,7

I resten av kapitlet vil vi gå gjennom konklusjonene om hver tjeneste.

3.1 Grunnskole

Grunnskole omfatter funksjonene 202 undervisning, 213 Voksenopplæring (VO), 215 SFO, 222 skolelokaler og 223 skoleskyss. Fredrikstad har et utgiftsbehov for grunnskole på 97 % av landsgjennomsnittet. Fredrikstad har et utgiftsbehov for grunnskole på 97 % av landsgjennomsnittet. Behovet er lavere enn landsgjennomsnittet på grunn av små avstander og få innvandrere.

Samlede netto driftsutgifter til grunnskole var 967 millioner kroner i 2016. Behovskorrigerte samlede utgifter til grunnskole var 31 mill. kr høyere i Fredrikstad enn i Kommunegruppe 13 i 2016 og nest høyest blant sammenligningskommunene. Regnskapet er korrigert for elever i private skoler (lagt til det samme beløpet som trekkes i rammetilskudd, 31 mill. kr).

De funksjonene som er dyrere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 er undervisning (14 mill.), SFO (3 mill.), skolelokaler (17 mill.) og skoleskyss (2 mill.). De funksjonene som drives med lavere kostnader enn gruppen er VO (4 mill.).

Drammen driver grunnskolen 140 mill. kr billigere enn Fredrikstad. Drammen har større skoler med større klasser. Moss og Sandnes bruker 80 mill. kr mindre, selv om skolene ikke er særlig mye større.

3.2 Barnehage

Barnehage omfatter funksjonene 201 førskole, 211 styrkingstiltak og 221 førskolelokaler. Behovet for barnehage pr. innbygger er beregnet til 89 % av landsgjennomsnittet. Det er lavere andel barn i målgruppen og lavt utdanningsnivå i kommunen.

Netto utgift til barnehagetjenesten var 558 millioner kroner i 2016. Fredrikstad drev barnehagetjenesten 6 mill. kr billigere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 i 2016. Drammen drev barnehagetjenesten 26 mill. kr billigere enn Fredrikstad. Kristiansand og Sandnes drev 11 mill. kr billigere.

Funksjon 201 førskole var 17 mill. kr billigere enn kommunegruppen. 211 Styrkingstiltak var 15 mill. kr dyrere. Utgiftene til 221 barnehagelokaler var 4 mill. kr billigere.

Hovedårsaken til at det ordinære barnehagetilbudet er billigere enn gjennomsnittet, er lave satser for tilskudd til private barnehager. Her sparer kommunen 24 mill. kr i forhold til gjennomsnittet i kommunegruppen (3 kr pr. time). Det kommer av høy produktivitet i kommunale barnehager to år tidligere (2014). Kommunale barnehager hadde i 2016 en produktivitet som gjennomsnittet i kommunegruppen. Det er bare 6,0 barn pr. årsverk i avdelingen.

Dekningsgraden for barn 1-5 år er litt høyere enn i kommunegruppen, etter korreksjon for behov. Det øker utgiftene med rundt 10 mill. kr. Fredrikstad tok inn flere barn uten rett til plass i barnehagene høsten 2016. De 16 ekstra barna koster kommunen rundt 2 mill. kr ekstra pr. år.

De høye utgiftene til styrkingstiltak skyldes at det er flere barn som mottar styrkingstiltak i Fredrikstad (22 %) enn i kommunegruppen (19 %). Utgiften pr. barn med styrkingstiltak i Fredrikstad er dessuten 30.000 kr høyere.

3.3 Barnevern

Barnevern omfatter funksjonene 244 barnevernstjeneste (saksbehandlingen), 251 hjelpetiltak og 252 plasseringer. Behovet for barnevern pr. innbygger er beregnet til 108 % av landsgjennomsnittet. Fredrikstad har få barn, men mange enslige foreldre og mange innbyggere med lave inntekter.

Netto driftsutgifter til barnevern var 168 millioner kroner i 2016. Fredrikstad har høye utgifter til barnevern. Behovskorrigerte netto driftsutgifter i 2016 var 14 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 13. Utgiftene er høyest blant sammenligningskommunene. Moss og Sandnes drev barnevernet 40–50 mill. kr billigere enn Fredrikstad.

Utgiftene til plasseringer er 14 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Det er omfanget av disse dyre tiltakene som er viktigst for samlede kostnader. Utgiftene er også høyere til saksbehandling (1 mill.). Utgiftene til hjelpetiltak er lavere enn gjennomsnittet (1 mill.). Utgiftene til barnevern har vært stabile de siste fire årene.

Årsaken til de høye utgiftene ser ut til å være både høye enhetskostnader og høy dekningsgrad. Både enhetsprisene og dekningsgraden for tiltak er høyere enn landsgjennomsnittet. Det mangler tall for kommunegruppe 13.

3.4 Pleie og omsorg

Pleie og omsorg (PLO) omfatter 234 aktivisering (dagsenter, støttekontakt mm), 253 pleie i institusjon, 254 pleie i hjemmet (hjemmehjelp, miljøarbeid PU, hjemmesykepleie, omsorgslønn, BPA, privat avlastning), 256 døgnopphold og 261 institusjonslokaler.

Det er svært viktig å korrigere PLO-utgiftene for behov. Utgiftsbehovet i PLO i Fredrikstad er anslått til 101 % av landsgjennomsnittet pr. innbygger. Fredrikstad har flere eldre enn gjennomsnittet, men færre personer over 16 år med diagnosen psykisk utviklingshemming og små avstander.

Netto bokførte driftsutgifter til PLO var 1.407 millioner kroner i 2016. Fredrikstad har høye utgifter til PLO. Behovskorrigerte netto utgifter var ifølge det avlagte regnskapet 82 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 13 i 2016. Utgiftene var nest høyest blant sammenligningskommunene, etter Sandnes. Utgiftene var 200 mill. kr høyere enn i Drammen og Kristiansand i 2016. Moss drev tjenesten 136 mill. kr billigere enn Fredrikstad.

I prosjektet er det påvist behov for å korrigere regnskapet. Dette påvirker analysen.

- ▶ 22 mill. må flyttes fra sosial til PLO. Det gjelder boligtilbud innen rus/psykiatri, og skal føres som 254 pleie i hjemmet. PLO er altså ikke 82, men 104 mill. kr dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13.

Det er dessuten behov for noen interne korreksjoner i PLO:

- ▶ 21 mill. kr ført som 253 pleie i institusjon må flyttes til 254 pleie i hjemmet (døgnbemannede boliger).
- ▶ 11 mill. ført som 256 kommunalt døgntilbud gjelder egentlig 253 pleie i institusjon (korttidsplasser i helsehuset).

De funksjonene innen PLO som drives med høyere kostnader enn kommunegruppen er pleie i institusjon (36-10=26 mill. etter korreksjon), pleie i hjemmet (35+43=78 mill.), øyeblikkelig hjelp døgnopphold (21-11=10 mill.) og drift av lokaler (9 mill.).

De funksjonene som drives billigere er aktivisering (18 mill.).

Pleietjenesten er ikke særlig hjemmebasert. 45 % av utgiftene går til institusjonsdelen i KOSTRA. Det er middels dekning på sykehjem og høye utgifter pr. plass. Det er høy dekningsgrad og middels enhetskostnader i hjemmebaserte tjenester. Fredrikstad har få heldøgnsbemannede omsorgsboliger for eldre. Dette reduserer kostnadene i hjemmebaserte tjenester, men vil kunne øke behovet for sykehjemsplasser.

Fredrikstad fikk omtrent samme tilskudd til ressurskrevende tjenester i 2016 pr. innbygger som landsgjennomsnittet.

3.5 Kommunehelse

Helse omfatter funksjonene 232 helsestasjoner, 233 folkehelse og 241 behandling (fastlege, fysio og legevakt). Utgiftsbehovet pr. innbygger er beregnet til 95 % av landsgjennomsnittet. Behovet er under 100 %, fordi Fredrikstad har mange eldre, men små avstander og stordriftsfordeler.

Fredrikstad hadde lave utgifter til helsetjenesten i 2016. Netto driftsutgift var 171 millioner kroner. Samlede behovskorrigerte utgifter var 7 mill. kr lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Sarpsborg og Sandnes driver tjenesten 10 million kr billigere enn Fredrikstad.

Funksjon 241 behandling var 3 mill. kr billigere enn kommunegruppen. 233 Folkehelse var 5 mill. kr billigere. Fredrikstad har middels god legedekning.

3.6 Sosiale tjenester

Sosialtjenesten omfatter funksjonene 242 veiledning, 243 rusomsorg, 273 vernet arbeid, 275 introduksjonsordningen, 276 kvalifiseringsordningen og 281 sosialhjelp. 275 introduksjonsordningen er helt finansiert med statstilskudd (integreringstilskuddet) og holdes utenfor analysen. Utgiftsbehovet for sosialtjenester er beregnet til omtrent 123 % av landsgjennomsnittet. Det høye behovet kommer av at Fredrikstad er en stor by med mange flyktninger uten integreringstilskudd og mange uføre.

Fredrikstad har ifølge det avlagte regnskapet høye utgifter til sosialtjeneste. Netto bokført utgift var 272 millioner kroner. Samlede behovskorrigerte netto driftsutgifter er 14 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og høyest blant sammenligningskommunene. Drammen og Sarpsborg drev sosialtjenesten omtrent 55 mill. kr billigere enn Fredrikstad i 2016.

I prosjektet er det påvist feilføringer i regnskapet som påvirker analysen. Netto utgifter på 22 mill. kr til botilbud innen rus/psykiatri er ført på sosialtjenesten, men hører egentlig hjemme innen pleie og omsorg. Etter denne korreksjonen er sosialutgiftene i Fredrikstad 8 mill. kr lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13.

De funksjonene som drives med høyere utgifter enn gjennomsnittet i kommunegruppen er: veiledning (5 mill.) og arbeidstiltak (3 mill.). De funksjonene som drives med lavere utgifter enn gjennomsnittet i gruppen er: kvalifiseringsordningen (1 mill.), økonomisk sosialhjelp (12 mill.) og rusomsorg (19-22=-3 mill. etter korreksjon).

Store deler av sosialutgiftene i norske kommuner er knyttet til arbeidet med flyktninger. Antall flyktninger mottatt i kommunen har stor betydning for utgiftsnivået i denne tjenesten. Fredrikstad har under middels utgifter til flyktninger, etter størrelsen på integreringstilskuddet å dømme.

3.7 Kommunale boliger

Boliger omfatter KOSTRA-funksjonene 265 kommunale utleieboliger, 283 etableringshjelp og 315 boligbygging. Det er ingen behovsberegning i denne tjenesten.

Netto utgift til boligformål var 5 millioner kroner i 2016. Fredrikstad brukte 5 mill. kr mer på boligjenester enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Utgiftene var høyere enn gjennomsnittet innenfor boligutleie (15 mill. kr). Utgiftene var lavere enn gjennomsnittet innenfor etableringshjelp (8 mill. kr) og boligbygging (2 mill. kr). Volumet av utleieboliger er lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen.

Utgiftene var nest høyest blant sammenligningskommunene. Fredrikstad drev utleieboliger med stort underskudd pr. bolig. Kristiansand drev boligutleie 26 mill. kr billigere enn Fredrikstad, fordi Kristiansand har et meget høyt overskudd på et stort volum av utleieboliger.

Det er vanskelig å analysere årsaker, siden driften av kommunale boliger organiseres svært forskjellig i kommunene

3.8 Kultur og idrett

Kultur og idrett omfatter funksjonene 231 fritidstilbud, 370 bibliotek, 373 kino, 375 museer, 377 kunst, 380 idrett, 381 idrettsanlegg, 383 kulturskole, 385 annen kultur, 386 kulturbygg. Det er ikke behovskorreksjon på kultursektoren. Det er svært lite lovpålagte forpliktelser i denne sektoren.

Fredrikstad brukte i 2016 omtrent brukte 139 millioner kroner på kultur. Det er 23 millioner kroner mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Disse tjenestene ble drevet med lavere utgifter enn gjennomsnittet: bibliotek (2 mill.), kino (2 mill.), museer (1 mill. kr), idrett (4 mill.), idrettsbygg (7 mill.) og kulturskole (10 mill. kr). Disse tjenestene var dyrere: fritidstilbud (1 mill.), kunst (1 mill.) og allment kulturarbeid (1 mill.).

Ingen av sammenligningskommunene drev kulturtjenestene med lavere utgifter enn Fredrikstad. Utgiftene i Drammen var 60 mill. kr høyere. Drammen brukte mye mer penger til idrettsanlegg og kulturbygg.

Korreksjon: Kommunen opplyser at kulturutgiftene var 3 millioner kroner høyere enn ordinært i 2016. De ekstraordinære kostnadene gjaldt jubileet.

Dette betyr at kostnadsnivået på kultur i Fredrikstad er enda lavere i forhold til andre kommuner enn det regnskapet for 2016 viser.

3.9 Kirke

Kirkeformål omfatter funksjonene 390 den norske kirke, 392 andre trossamfunn og 393 drift av gravplasser.

Fredrikstad brukte ikke mye penger på kirkeformål i 2016. Netto driftsutgift var 44 millioner kroner. Utgiftene var like høye som gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og midt i laget blant sammenligningskommunene. Tilskudd til kirken var 4,5 mill. kr lavere enn gjennomsnittet i gruppen. Drift av gravplasser var 4 mill. kr dyrere. Tilskudd til andre trossamfunn var 0,5 mill. kr høyere.

3.10 Plan, byggesak mm

Plan mm omfatter funksjonene 301 plansaker, 302 byggesak, 303 kart/oppmåling, 335 parkdrift, 360 naturforvaltning og 365 kulturminnevern. Det er ikke behovsberegning for dette området.

Fredrikstad brukte ikke mye penger på disse forvaltningsoppgavene i 2016. Samlede netto utgifter var 49 millioner kroner. Utgiftene var like store som gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og lavest blant sammenligningskommunene.

De funksjonene som ble drevet billigere enn gjennomsnittet i kommunegruppen var plansaker (8 mill.) og kart/oppmåling (2 mill.). De tjenestene som hadde høyere utgifter enn gjennomsnittet i kommunegruppen var parkdrift (2 mill.) og naturforvaltning (8 mill.).

Drammen brukte 30 mill. kr mer på plan mm enn Fredrikstad i 2016. Drammen hadde mye mindre egenbetaling på de tjenestene som kan selvfinansieres, nemlig byggesak, plan og kart/oppmåling.

3.11 Administrasjon

Administrasjon og styring omfatter funksjonene 100 politikk, 110 revisjon, 120 administrasjon, 121 eiendomsforvaltning, 130 adm. lokaler, 180 fellesutgifter, og 285 utenfor kommunalt område. Funksjonene 190 utgifter til fordeling og 290 interkommunalt samarbeid er også tatt med her. Disse funksjonene skal gå i null, men gjør det ikke alltid. Administrasjon er et vanskelig område å analysere, for kommunenes regnskapspraksis varierer (tolkningen av skillet mellom tjeneste og administrasjon).

Behovet for administrasjon i Fredrikstad er beregnet til 92 % av landsgjennomsnittet. Fredrikstad er en kommune med mange innbyggere og stordriftsfordeler innen administrative oppgaver.

Fredrikstad hadde lave utgifter til administrasjon og styring i 2016. Netto utgift var 291 millioner kroner. Samlede behovskorrigerede netto driftsutgifter var 7 mill. kr lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og nest høyest blant sammenligningskommunene. Sandnes brukte 50 mill. kr mindre.

De funksjonene som drives billigere enn kommunegruppen er politikk (5 mill. kr), revisjon (1 mill. kr, administrasjon (7 mill. kr), eiendomsforvaltning (1 mill. kr) og fellesutgifter (6 mill. kr).

De funksjonene som hadde høyere utgifter enn gjennomsnittet var adm. lokaler (10 mill.), ikke-kommunale tjenester (2 mill. kr) og interkommunale samarbeid (1 mill.). Ikke-kommunale tjenester i Fredrikstad gjelder blant annet Tall Ships Races og drift av heve/senkebru.

Sandnes hadde mye lavere utgifter til funksjon 120 administrasjon (45 mill. kr) og funksjon 130 administrasjonslokaler (20 mill. kr)

3.12 Brann

Brann omfatter funksjonene 338 forebygging (inkludert feiing) og 339 beredskap. Det er ingen behovskorreksjon for brannvesen.

Fredrikstad brukte lite penger på brannvesen i 2016. Netto driftsutgift var 56 millioner kroner. Det er 4 mill. kr lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og nest høyest blant sammenligningskommunene. Sandnes drev 10 mill. kr billigere.

Fredrikstad har lavere utgifter enn kommunegruppen til beredskap (6 mill. kr) og høyere utgifter til forebygging (2 mill. kr). Sandnes er billigere på grunn av mye lavere utgifter til forebygging (tjenesten gikk ifølge det avlagte regnskapet med overskudd).

3.13 Eiendomsforvaltning

Eiendomsforvaltning omfatter de kommunale formålsbyggene. Det vil si funksjonene 130 adm. bygg, 221 barnehagelokaler, 222 skolelokaler, 261 institusjonslokaler, 381 idrettsanlegg og 286 kulturbygg. Disse utgiftene er allerede analysert som en del av de tjenester de betjener. Her følger en samlet analyse av eiendomsdriften.

Fredrikstads utgifter til eiendomsforvaltning er omtrent 17 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. De behovskorrigerede utgiftene er omtrent 24 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i gruppen. Fredrikstad bruker middels areal pr. innbygger og har høyere driftsutgifter pr. kvm. til eiendomsforvaltning enn kommunegruppen. Hvis man ser nærmere på FDV-utgiftene er det vedlikeholdet som er dyrt, ikke driften (renhold, energi og vaktmester).

3.14 Samferdsel

Samferdsel omfatter funksjonene 330 samferdselsbedrifter og 332 kommunale veier. Samferdselsbedrifter i Fredrikstad omfatter ferger, havnevesen og parkeringsvirksomhet. Det er ingen behovsberegning for denne tjenesten.

Netto utgift til samferdsel var 53 millioner kroner i 2016. Fredrikstad brukte 6 mill. kr mindre på samferdsel enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 i 2016. Utgiftene i Fredrikstad var midt i laget blant sammenligningskommunene. Sarpsborg og Moss brukte 25 mill. kr mindre enn Fredrikstad.

Fredrikstad har ganske lave inntekter fra egne transportbedrifter, det vil si drift av ferger, havner og parkering. Hele overskuddet fra parkeringsvirksomheten (6 mill.) gikk med til å dekke opp underskudd i fergene (17 mill.) i 2016. Transportbedrifter gikk likevel med overskudd på grunn av stort overskudd i havnevesenet (Borg havn IKS).

Årsaken til lave utgifter til veidrift i Fredrikstad er lave enhetskostnader. Fredrikstad har litt mer kommunal vei pr. innbygger enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Utgiften pr. kilometer vei er svært lav.

Sarpsborg driver billigere enn Fredrikstad på grunn av mye større overskudd fra transportbedrifter. Moss har enda lavere enhetspriser i veidriften enn Fredrikstad og mindre kommunal vei.

3.15 Næring

Næringsformål omfatter funksjonene 320 næringsvirksomhet, 321 konsesjonskraft, 325 næringsstøtte og 329 landbruk. Det er ingen behovskorreksjon for denne tjenesten. Næringsvirksomhet omfatter skogbruk, kioskdirift, utleie av bygg og mottak av næringsavfall.

Fredrikstad hadde netto inntekt på 10 millioner kroner fra næringsformål i 2016. Kommunen brukte 15 mill. kr mindre på næringsformål i 2016 enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og nest minst av sammenligningskommunene. De funksjonene som ble drevet med lavere utgifter enn gjennomsnittet i kommunegruppen var egen næringsvirksomhet (18 mill.). De funksjonene som ble drevet med høyere kostnader var bistand til næringslivet (2 mill.) og salg av konsesjonskraft (2 mill.).

Egen næringsvirksomhet hadde overskudd på 7 mill. i kommunekassen. Denne funksjonen gikk med 26 mill. i overskudd for konsernet som helhet, på grunn av godt resultat i Frevar KF i 2016 (26 mill. i netto inntekt på næringsaktiviteter)

3.16 Flyktninger

Utgiftene til mottak og integrering av flyktninger er et viktig og vanskelig tema i kommunale økonomianalyser. Utgiftene er store i enkelte kommuner. Utgiftene er samtidig lite synlig i kommuneregnskapet. Funksjon 275 introduksjonsordningen er den eneste funksjonen som bare gjelder flyktninger. Inntektene (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.

For å anslå denne effekten, kan man sammenligne kommunenes inntekter fra integreringstilskudd. Høyt integreringstilskudd indikerer høye utgifter til flyktninger. Noen direkte sammenheng er det ikke. Flere kommuner har de siste årene meldt om store overskudd på flyktningene.

Det er ikke grunn til å tro at Fredrikstad har høyere utgifter til flyktninger enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Integreringstilskuddet utgjorde 1.700 kr pr. innbygger i 2016. Det er 350 kr

lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og 650 kr under gjennomsnittet på landsbasis. Fredrikstad bosatte omtrent like mange flyktninger i 2016 som gjennomsnittet i gruppen.

I Fredrikstad ble 33 mill. kr av tilskuddet på 139 mill. benyttet til introduksjonstilbudet (funksjon 275). Resten ble brukt i ulike tjenester. 19 mill. av tilskuddet er ført som inntekt på funksjon 213 VO, resten (120 mill.) er ført som rammetilskudd. Kommunen fikk dessuten 33 mill. kr til drift av boliger for enslige mindreårige flyktninger. Dette er ført som inntekt på tjeneste 252.

4 Fordeling av sparekrav

I dette kapitlet skal det trekkes noen konklusjoner fra tjenesteanalysen. Hvor mye bør Fredrikstad redusere sine årlige netto driftsutgifter, og hvordan skal sparekravet fordeles mellom tjenestene?

I fase 2 i prosjektet, januar-mars 2018, skal tre arbeidsgrupper utarbeide tiltak for å redusere kommunens netto driftsutgifter. Gruppene skal finne ut hvordan besparelser kan gjennomføres. Det er viktig at hver gruppe får et klart sparekrav å forholde seg til.

4.1 Samlet innsparing i perioden 2018-2022

Agenda Kaupang foreslår et mål om en samlet årlig kostnadsreduksjon på 130 millioner kroner i løpet av 5 år (2018-2022). Det er omtrent 2 prosent av kommunens brutto driftsinntekter.

Analyserapporten gir ikke noen holdepunkter for å vurdere behovet for innsparinger i Fredrikstad kommune. De finansielle nøkkeltallene er greie. Kommunen hadde et godt driftsresultat i 2016. Gjelden er litt høy, og reservene er litt lave, men ingenting er spesielt i kommunal sammenheng.

Det er framtiden som er vanskelig i Fredrikstad. Kommunens vedtatte økonomiplan er gjort opp med et lavt netto driftsresultat og uspesifiserte rammereduksjoner. Netto driftsutgifter bør reduseres med 130 millioner kroner årlig:

- Økonomiplanen har et netto driftsresultat på omtrent 20 millioner kroner per år. Det er 80 millioner kroner mindre enn kravet til sunn kommuneøkonomi på 1,75 % (100 millioner kroner).
- Økonomiplanen inneholder ufordelte rammereduksjoner på 55 millioner kroner i 2021. Det er ikke tatt stilling til hvordan disse reduksjonene skal gjennomføres. Reelt sett har økonomiplanen derfor et underskudd på 35 millioner kroner (20-55=-35).

Konklusjonen er derfor at det trengs en reduksjon av netto driftsutgifter på 130 millioner kroner for å få en sunn driftsøkonomi i 2022 (et netto driftsresultat på 100 millioner kroner).

Mye av årsaken til den vanskelige driftsøkonomien i 2022 er økte kapitalkostnadene ved lånefinansierte investeringer på rundt 2,5 milliarder kroner i perioden. Reduksjon av investeringene bør vurderes som en del av tiltakspakken. Noen investeringer er samtidig nødvendig for å effektivisere driften.

4.2 Fordeling mellom tjenestene

Kostnadskuttene bør fordeles mellom tjenestene i tråd med analysen. Det må kunne antas at det er enklest å redusere utgiftene i tjenester der Fredrikstad har høyere behovskorrigerte utgifter enn andre kommuner. Det er tryggest å sammenligne utgiftene med kommunegruppe 13 (49 kommuner). Det burde være enklest å redusere nettoutgiftene innen PLO, grunnskole, barnevern og boligjenester.

Dette betyr ikke at andre tjenester skal være unntatt fra kritisk gjennomgang. Det kan være muligheter for å effektivisere i mange deltjenester i tjenester med samlet sett lave kostnader. Det kan være spesielle forhold i Fredrikstad i enkelte tjenester. Sparekravene bør derfor legges til gruppene, ikke til de enkelte tjenestene.

Mandatet til arbeidsgruppene

På anbefaling fra Agenda Kaupang gir styringsgruppen arbeidsgruppene i oppdrag å finne effektive tiltak som gir en samlet årlig kostnadsreduksjon på 130 millioner kroner i løpet av 5 år (2018-2022). Det er omtrent 2 prosent av kommunens brutto driftsinntekter.

Tabellen under viser fordelingen av kuttene på 130 millioner kroner med årlig effekt fra 2022 fra nivået i regnskap 2016.

Tjenester	Innsparingspotensial i forhold til Kostragruppe 13	Tjenester med innsparingspotensial	Innsparing 130 mill
Pleie og omsorg	104,5	105	88
Grunnskole	31,0	31	26
Barnehage	-6,3	-	-
Adm, styring og fellesutgifter	-6,5	-	-
Sosiale tjenester	-8,3	-	-
Kommunehelse	-6,9	-	-
Barnevern	14,3	14	12
Kultur og idrett	-23,0	-	-
Plan, kulturminner	0,2	0	0
Andre områder	-20,4	-	-
- Brann og ulykkesvern	-3,9	-	-
- Kommunale boliger	4,8	5	4
- Samferdsel	-5,9	-	-
- Næringsforv.	-15,0	-	-
- Kirke	-0,3	-	-
Totalt	78,7	155	130

Fordelingen av sparemålet på de tre arbeidsgruppene er:

- ▶ Helse og velferd (pleie og omsorg, NAV, helse) 88 mill. kroner
- ▶ Oppvekst (barnehage, skole og barnevern) 38 mill. kroner
- ▶ Teknisk, administrasjon og kultur 4 mill. kroner

I fase 2 i prosjektet, januar-mars 2018, har arbeidsgruppene utarbeidet tiltak for å redusere kommunens netto driftsutgifter. Gruppene har jobbet med å finne ut hvordan besparelser best kan gjennomføres og hvordan man eventuelt kan styrke inntektssiden eller redusere behovet for planlagte investeringer.

5 Konkrete innsparingsforslag helse og velferd

5.1 Kort presentasjon av tjenesteområder som hører inn under arbeidsgruppas ansvarsområde

Seksjon for helse og velferd utfører oppgaver innen følgende områder:

- ▶ Hjemmetjenester: hjemmesykepleie, praktisk bistand og trygghetsalarm/velferdsteknologi
- ▶ Heldøgns omsorg i sykehjem og omsorgsboliger: avlastnings-, korttids- og langtidsplasser
- ▶ Bo tjenester, dagtilbud, aktivitet og avlastning til utviklings- og funksjonshemmede barn og voksne
- ▶ Medisinske tjenester: akuttsenger, rehabiliterings- og korttidstilbud med lindrende enhet, legevakt, feltpleie og overgrepsmottak for Østfold
- ▶ Dagsenter for eldre, mat- og vaskeritjenester til institusjoner og hjemmeboende
- ▶ Frisklivs-, lærings- og mestringstiltak, psykisk helsearbeid og rusmestring, fysio- og ergoterapi, aktiv fritid/støttekontakt, hjelpemiddelformidling, bosetting av flyktninger, helseteam flyktning og krisesentertjenester
- ▶ Brukerstyrt personlig assistanse (BPA), omsorgsstønad og boligsosiale tjenester
- ▶ NAV: sosiale tjenester og introduksjonsprogram for flyktninger

5.2 Hovedutfordringene for sektoren i perioden 2018-2022

- ▶ Planlegging for en dobling av antall eldre over 80 år fram mot 2040.
- ▶ Sikre bærekraftig økonomi fram mot 2040.
- ▶ Sørge for forventningsavklaringer overfor innbyggere og tjenestemottakere.
- ▶ Dreie tjenestene enda mer mot helsefremmende og forebyggende tilbud.
- ▶ Innføre en mestringskultur og fokus på hverdagsmestring, og satse mer på målrettet opptrening og rehabilitering.
- ▶ Møte veksten i behov ved å vri tjenestetilbudet til enda mer hjemmebaserte tjenester.
- ▶ Implementere velferdsteknologiske løsninger som bidrar til trygghet, mestring og at innbyggerne kan bo lenger i eget hjem.
- ▶ Møte økte behov for tjenester til brukergruppa 0-66 år, og spesielt til brukere med behov for rus- og psykisk helsetjeneste, med tidlig innsats og lavterskeltilbud.
- ▶ Gi virkningsfulle bo- og livsmestringstilbud til innbyggere som har behov for det.
- ▶ Bidra til at bosatte flyktninger kommer i arbeid, og kan forsørge seg selv og sin familie.
- ▶ Bidra til et trygt og inkluderende Fredrikstadsamfunn, med rom for alle.
- ▶ Videreutvikle god og hensiktsmessig samhandling og arbeidsdeling med spesialisthelsetjenesten/sykehuset.
- ▶ Satse mer på frivillighet og samskaping.
- ▶ Sørge for nok ansatte med rett kompetanse i hele stillinger.

5.3 Deltakerne i arbeidsgruppa

Følgende har deltatt på et eller flere heldags arbeidsmøter:

- ▶ Kommunalsjef Helse og velferd, Nina Tangnæs Grønvold (leder)
- ▶ Stabssjef Helse og velferd, Jon Erik Olsen
- ▶ Tjenestetildelingssjef – Tildelingskontoret for helse og velferd, Anne-Line Dahle

- ▶ Etatssjef Omsorgssentre, Birgitte Skauen Kopperud
- ▶ Etatssjef Tjenester til funksjonshemmede, Inger Næss
- ▶ Etatssjef Hjemmesykepleie, Wenche M. Halvorsen
- ▶ Virksomhetsleder Friskliv og mestring, Leif Nybøle/konst. virksomhetsleder Hilde Freim
- ▶ Virksomhetsleder Mat, vaskeri og praktisk bistand, Ronny Kløvfjell
- ▶ Leder for NAV Fredrikstad, Lise Mette Paulsen/stedfortreder Hedda Bothne
- ▶ Spesialkonsulent stab Helse og velferd, Wenche Sydvold
- ▶ Økonomikonsulent økonomi- og regnskapsavdelingen, Jon Ivar Berg
- ▶ Økonomikonsulent brukeranalyse økonomi- og regnskapsavdelingen, Iryna Antonova/stedfortreder Reidun Fladeby Andersen, stab Helse og velferd
- ▶ Økonomikonsulent økonomi- og regnskapsavdelingen, Kari Eriksen
- ▶ Økonomikonsulent økonomi- og regnskapsavdelingen, Ragnar Westereng
- ▶ Avdelingsleder Tildelingskontoret for helse og velferd, Kristin Furuseth
- ▶ Virksomhetsleder Ressursenheten tjenester til funksjonshemmede, Alice Reigstad
- ▶ Hovedtillitsvalgt/SAMU-leder Pål Andreas Hauge Christiansen, Fagforbundet
- ▶ Rådgiver Agenda Kaupang, Rune Holbæk

I tillegg har to organisasjonsutviklere fra stab Helse og velferd, kommunens økonomisjef og konsulent fra OPAK AS deltatt som observatører. Prosjektutviklingssjef fra seksjon Teknisk drift har medvirket under gjennomgang av investeringsbudsjettet.

Prosesen i gruppa – grad av enighet

Gruppa har vært ledet av kommunalsjef helse og velferd. Deltakernes oppgave har vært å bidra med forslag til tiltak, vurdering og prioritering av tiltak, og best mulig utredning av tiltakene.

Gruppeleder har besluttet hvilke tiltak som er tatt med på lista, og gjort de avsluttende vurderingene av anslått innsparingspotensial for de enkelte tiltakene.

5.4 forslag til tiltak, med begrunnelse

Tabellen under viser en oversikt over forslag til tiltak og beregning av økonomisk effekt i perioden. Nærmere begrunnelse og beskrivelse av tiltakene finnes under tabellen.

Nr	Sektor/etat/ virksomhet	Tiltak	Effekt 18	Effekt 19	Effekt 20	Effekt 21	Effekt 22
1	Omsorgssentre og Hjemmesykepleie	Øke andelen omsorgsboliger med heldøgns tjenester, kombinert med videreføring av om lag dagens nivå på sykehjemsplasser og utvidede dagtilbud		12,0	23,7	23,7	23,7
2	Tjenester til funksjonshemmede	Endret arbeidsorganisering: Alle som arbeider dagtid går over til arbeidsordninger med turnus dag/kveld/helg		3,4	3,4	3,4	3,4
3	Tjenester til funksjonshemmede	Endret arbeidsorganisering: Flere langvakter, medlevertturnus, flere medarbeidere i turnus og større stillinger		2,8	5,6	5,6	5,6
4	Tjenester til funksjonshemmede	Færre og større lokasjoner for arbeids- og aktivitetstilbud. Mål om to hovedlokasjoner – øst og vest		1,0	1,0	2,0	4,0
5	Tjenester til funksjonshemmede	Hoveddelen av avlastningstjenester samles på Furutun				3,4	3,4
6	Tjenester til funksjonshemmede	Endre boligstrukturen til større boenheter				4,2	11,2

Nr	Sektor/etat/ virksomhet	Tiltak	Effekt 18	Effekt 19	Effekt 20	Effekt 21	Effekt 22
7	Tjenester til funksjonshemmede	Redusere kjøp av tjenester, innføre ABF-modell og gjennomgå vedtak og kontrakter					9,8
8	Friskliv og mestring	Vedtaks gjennomgang psykisk helse og rusmestring		1,0	2,5	2,5	4,0
9	Friskliv og mestring	Gjennomgå bemanningsfaktor i bomestringstjenestene			0,5	0,5	0,5
10	Friskliv og mestring	Ny arbeidsorganisering til ambulant døgntjeneste, som muliggjør en akuttfunksjon.			0,5	0,5	0,5
11	Friskliv og mestring	Redusere kjøp av tjenester fra private		1,0	2,0	2,0	4,0
12	Mat, vaskeri og praktisk bistand	Salg av vaskeritjenester til andre kommuner		0,8	0,8	0,8	0,8
13	Mat, vaskeri og praktisk bistand	Økt salg av middag og andre mattilbud til hjemmeboende, med meny tilpasset nye målgrupper		0,5	0,5	0,5	0,5
14	NAV	Redusere antall sosialhjelpsmottakere og gjennomsnittlig stønadstid	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
15	NAV	Redusere restanser fra barnehage, SFO og husleie					
16	NAV	Innføre selvbetjeningsløsninger, Digisos		1,5	1,5	1,5	1,5
17	Stab helse og velferd	Utfase tilskudd til Ny Vigra/Blå Kors. Ses i sammenheng med tiltak i Seksjon for utdanning og oppvekst		0,5	0,5	0,5	0,5
18	Seksjon helse og velferd	Økte egenbetalinger			1,4	1,4	1,4
	DELSUM		2,0	26,5	45,9	54,5	76,8
19	Seksjon for teknisk drift	Reduserte driftsutgifter i kommunale bygg disponert av Seksjon for helse og velferd					5,0
Totalt			2,0	26,5	45,9	54,5	81,8

Kommentarer til tiltakene innen Helse og velferd

5.4.1 Øke andelen omsorgsboliger med heldøgns tjenester, kombinert med videreføring av om lag dagens nivå på sykehjemsplasser og utvidede dagtilbud

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Avvikling av 55 sykehjemsplasser i uegnede bygg gjennomføres samtidig med ibruktakelse av 48 nye plasser på Østsiden sykehjem fase 2.

Nye omsorgstilbud gis i 24 omsorgsboliger med stedlig bemanning deler av døgnet, kombinert med tjenester fra en styrket nattpatrulje.

Dette innebærer at 576 sykehjemsplasser i drift reduseres fra 2019 med 7 plasser til 569 sykehjemsplasser i drift, som deretter videreføres de kommende åra. Samtidig etableres 24 flere omsorgsboliger med heldøgns tjenester.

Åpningstiden på dagsenter for eldre og på dagaktivitetstilbud for personer med demens utvides.

Ses i sammenheng med arbeidet med ny Plan for heldøgns omsorg 2018-2040.

► *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Samling av tjenestene i større sykehjem gir bedre og mer effektive tjenester. Nytt bygg er positivt. Lokalsamfunn vil kunne reagere på omstruktureringen av sykehjemmene.

► *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

- 1) De avsatte midlene i vedtatt handlingsplan er i sin helhet tiltenkt drift av Østsiden sykehjem fase 2 (46 millioner kroner – helårseffekt).

- 2) Antall sykehjemsplasser øker ikke.
- 3) Bemanning i omsorgsboliger styrkes, som forutsetter at vi får brukere i omsorgsboligene som har behov for tjenester på dette nivået.

► *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Gjennomføres samtidig med etablering av nye sykehjemsplasser på Østsiden sykehjem medio 2019. I 2019 gir det en innsparingseffekt på netto 12,0 millioner kroner, og videre fra 2020 en årlig effekt på 23,7 millioner kroner.

5.4.2 Endret arbeidsorganisering; alle som arbeider dagtid går over til arbeidsordninger med turnus (TTU)

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Alle ansatte som nå kun arbeider på dagtid (ca. 40 årsverk) går over til arbeidsordninger med turnus dag/kveld/helg.

► *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Større dekning av ledige helgestillinger gir færre ukjente vikarer for brukerne. Kan gi flere ansatte 100 prosent stillinger. Besparelse på helgevikariater estimert til 3,4 millioner kroner (40 faste årsverk på dagtid vil dekke opp ledighet i helgestillinger).

► *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Medvirkningsprosess må gjennomføres. Viktig å ivareta ansatte som av helsemessige årsaker ikke kan arbeide turnus. Motforestillinger og protester kan forsinke gjennomføring.

► *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Tiltaket vil gi en besparelse på 3,4 millioner kroner årlig fra 2019.

► *Videre behov for utredning*

Nødvendig med en konkret plan, også tidsmessig, og nært samarbeid med hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og HR-avdeling.

5.4.3 Endret arbeidsorganisering; flere langvakter, medlevertturnus, flere medarbeidere i turnus og større stillinger (TTU)

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Gjennomgang av etatens nåværende arbeidstidsordninger; i hvilke nåværende enheter vil det være hensiktsmessig å innføre langvakter eller utprøving av medlevertturnus.

► *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Langvakter/medlevertturnus gir færre ansatte å forholde seg til for enkelte brukere som har særskilte behov. Tjenesteområdet har erfaringer med langturnuser og opplever det som positivt. Flere slike ordninger kan gi større stillinger, høyere tilgjengelig kompetanse og redusert behov for å benytte assistenter.

► *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Medvirkningsprosess må gjennomføres. Alle ansatte må jobbe i turnus og kunne arbeide mer fleksibelt og hensiktsmessig på tvers av tjenester. Det forutsettes at det blir en bedre organisering av natttjenesten.

► *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Dette vil kunne gi en besparelse på 1 årsverk per enhet x 8 enheter. Effekten vil være 2,8 millioner kroner årlig fra 2019, og videre 5,6 millioner kroner årlig fra 2020.

5.4.4 Færre og større lokasjoner for arbeids- og aktivitetstilbud (TTU)

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Det er ønskelig med færre lokasjoner innen dag- og aktivitetstilbud. Målet er to hovedlokasjoner – en i øst og en i vest. Kommunen må sonde etter aktuelle bygg- og tomtealternativer, herunder både leietilbud og ledighet i bygg kommunen eier. Fraflyttede kommunale bygninger kan selges. Tiltaket vil gi kunne gi besparelser på transportutgifter.

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Forslaget vil kunne gi flere brukere tilbud på dagtid, med den effekt at de kan bo lengre hjemme hos foreldre kombinert med andre tjenester (avlastning + omsorgsstønad). Tiltaket gir også større muligheter for å differensiere arbeids- og aktivitetstilbudet og muligheter for åpningstid utover kvelden, noe som gjør «husene» tilgjengelig for større grad av sambruk med lag, foreninger, boliger etc. Gir fleksibilitet.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
Må ta i bruk flere arbeidstidsordninger.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Vil kunne gi sparte driftskostnader på 1,0 millioner kroner fra 2019, økende til 4,0 millioner kroner i 2022. Kostnader til å etablere tilbud i nye lokaler er da ikke hensyntatt.
- ▶ *Videre behov for utredning*
Utrede tomter for bygging, eller lokasjoner som kan kjøpes/leies, samt beregne investeringskostnader alternativt driftskostnader. Om etaten får benytte Furutun, bør det vurderes utvidelse av nåværende bygg for gode synergieffekter og utstrakt sambruk mellom avlastningstjenester og arbeids-/aktivitetstilbud.

5.4.5 Hoveddelen av avlastningstjenester samles på Furutun (TTU)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Kommunen har kjøpt Furutun. Det kan benyttes til avlastningstjenester til barn og unge som overflyttes fra Kiæråsen, treningsleiligheter og gruppeavlastning, som er en del av den private avlastningen som etaten i dag må kjøpe fysisk plass til. Utvidelse av bygg og utvidet bruk av tomt kan gi rom for arbeids- og aktivitetstilbud, treningsboliger og etatens administrasjon.
Bruk av Furutun og utvidelser her legger forholdene til rette for avlastning også for de over 18 år, noe som sammen med et godt arbeids- og aktivitetstilbud og omsorgsstønad kan utsette innflyttinger i boliger og dermed innsparing på bemanningskostnader. Dette gir også mulighet til å redusere kjøp av avlastningstjenester.
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Større enheter reduserer behovet for nattevakter og reduserer nåværende behov for kjøp av tjenester fra blant annet Seksjon for utdanning og oppvekst og Hvaler kommune.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
Det må avklares at Tjenester til funksjonshemmede får disponere Furutun. Det er en risiko at det vil ta tid å ferdigstille bygget.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Tiltaket vil kunne gi en besparelse på 2 millioner kroner per år i kjøp av tjenester fra Seksjon for utdanning og oppvekst, og 1,6 millioner kroner årlig på en mer effektiv nattjeneste. Investeringskostnader til rehabilitering/ombygging av Furutun er ikke hensyntatt. Fra 2021 kan dette forslaget gi en samlet besparelse i driften på 3,4 millioner kroner per år. Gis det muligheter for utvidelser av/ved Furutun kan nåværende kostnader til husleie spares.
- ▶ *Videre behov for utredning*
En gjennomgang av Furutun bygningsmessig, og en avklaring av framtidig funksjons- og arealbehov.

5.4.6 Endre boligstrukturen til større boenheter (TTU)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Bygge ut flere av dagens boenheter, og avvikle noen boenheter. Se på mulig synergieffekt ved utvelgelse. Avhenger av å utvikle en mer robust, ambulerende nattjeneste, støttet av trygghetsalarmer og annen velferdsteknologi.
Kommunen har i dag 26 adresser med bemannede botilbud til innbyggere med nedsatt

funksjonsevne. For å unngå «smådriftsulemper» foreslås det at antall adresser reduseres, og at det tilstrebes mer homogene brukergrupper i det enkelte bofellesskap (differensiering av bofellesskapene). Dette gir etaten større mulighet for å etablere en tydeligere omsorgstrapp. Summen på besparelsen er regnet ut fra et eksempel der 24 beboere fra små bofellesskap flyttes til to større enheter, hver på 12 boenheter.

Etaten har hatt en gjennomgang av aktuelle adresser, flere kan det være hensiktsmessig å bygge på for å øke antall beboere mens to til tre bør tømmes helt/avvikles. Beregnet innsparing tilsvarer ca. 10 årsverk.

Ses i sammenheng med ny Plan for livslange tjenester/funksjons- og utviklingshemmede.

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Større enheter vil innebære mindre kostnader, spesielt til nattevakter. I tillegg vil utvidet bruk av aktuell velferdsteknologi være besparende og hensiktsmessig både for brukere og ansatte. Brukere og pårørende kan oppleve flyttingen/omstillingen som krevende.

- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Det er en lang prosess å få flyttet beboere og det er derfor et risikomoment. Videre er det en forutsetning at det kan fristilles to store bygningsenheter, at det blir etablert et felles ambulant natteam sammen med Friskliv og mestring, og at aktuell velferdsteknologi tas i bruk.

- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Forslaget vil kunne gi en innsparing i driften på 4,2 millioner kroner årlig fra 2021 og 11,2 millioner kroner fra 2022, dette ut i fra eksemplet i tabellen.

5.4.7 Redusere kjøp av tjenester, innføre ABF-modell og gjennomgå vedtak og kontrakter (TTU)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

- ▶ Redusere kjøp av tjenester fra private og etablere tilbud i egen regi.

Innføre ABF-modell (aktivitetsbasert budsjettmodell) og foreta en gjennomgang av de største vedtakene i etaten.

Gjennomgå etatens leiekontrakter.

Ses i sammenheng med ny Plan for livslange tjenester/funksjons- og utviklingshemmede.

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Bedre kontroll med drift vil kunne redusere kostnadene.

- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Tilgang på hensiktsmessige bygg og alternative boformer. Tilgang på riktig kompetanse.

- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Tiltaket kan gi effekt på 9,8 millioner kroner fra 2022.

5.4.8 Vedtaksgjennomgang psykisk helse og rusmestring (Friskliv og mestring)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Ny vedtaksgjennomgang innen psykisk helse og rusmestring for å sikre tidsavgrensede og målrettede vedtak. Grundigere tverrfaglig vurdering og kartlegging av rett til tjeneste i kommunehelsetjenesten. Informere om lavterskeltilbud før vedtak om tjeneste gis.

Ses i sammenheng med ny Plan for psykisk helse og rusmestring.

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Reduserte kostnader og bedre kontroll ved drift i egen regi.

- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Må være tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet på Tildelingskontoret. Prosessen med vedtaksgjennomgang må foregå i tett samarbeid mellom Tildelingskontoret, kommuneoverlege og virksomhet Friskliv og mestring.

- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Tiltaket gir effekt på 1,0 millioner kroner i 2019 med gradvis økning til 4,0 millioner kroner fram mot 2022.

5.4.9 Gjennomgå bemanningsfaktor i bomestringstjenestene (Friskliv og mestring)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

En gjennomgang av bemanningsfaktor, særlig i boligene, sett opp mot vedtakstimer, for å sikre at dette samsvarer og er riktig bruk av ressurser.

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Innsparing, samt eventuelt omdisponering av ansatte.

- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Beregnet effekt fra 2020 på 0,5 millioner kroner.

5.4.10 Ny arbeidsorganisering til ambulant døgn tjeneste, som muliggjør akuttfunksjon (Friskliv og mestring)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Etablere et robust team som kan være fleksibelt og gi ambulante tjenester til brukere som har vedtak > 5 t/uke. Også mulig med akutttilbud, og kort frist for oppstart av tjeneste.

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Redusere bruk av overtid ved kriser, samt styrke kommunens operasjonelle krisearbeid.

- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Må utredes nærmere, men forventet effekt på 0,5 millioner kroner fra 2020.

5.4.11 Redusere privat kjøp av tjenester (Friskliv og mestring)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Det kreves at brukere må flytte, men kvaliteten på tilbudet må ivaretas. Tiltaket øker antall ansatte i kommunen. Kostnadene reduseres, og det blir bedre kontroll over egen drift.

- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

At det bygges opp et forsvarlig tilbud i egen regi.

- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner.*

Tiltaket vil kunne gi effekt på 1,0 millioner kroner årlig i 2019, 2 millioner kroner fra 2020 og 4 millioner kroner fra 2022.

5.4.12 Salg av vaskeritjenester til andre kommuner (Mat, vaskeri og praktisk bistand)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Nytt vaskeri har mer kapasitet enn det kommunen har behov for de nærmeste årene. Det er ønskelig å tilby salg av vaskeritjenester til nabokommuner. To nærliggende kommuner har i dag avtale med private. Disse må vurderes når avtaleperioden utgår. Det er regnet på vask av tøy til sykehjem (68+36 plasser) og personaltøy i hjemmesykepleien (50+40 årsverk).

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Det er ikke inngått noen avtale med de mest aktuelle kommunene. Tiltaket er basert på positive signaler, uten at kommunene formelt er forespurt.

- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner.*

Tiltaket vil kunne gi en effekt på 0,8 millioner kroner årlig fra 2019.

5.4.13 Økt salg av middag og andre mattilbud til hjemmeboende, med meny tilpasset nye målgrupper (Mat, vaskeri og praktisk bistand)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Fortjenesten er beregnet for økt salg av middag til eldre og yngre funksjonshemmede. Kan også vurdere salg av tørrmat.
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Bedre ernæring til flere. Muliggjør å bo lengre i egen bolig.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Tiltaket kan gi en inntekt på 0,5 millioner kroner årlig fra 2019.

5.4.14 Redusere antall sosialhjelpsmottakere og gjennomsnittlig stønadstid (NAV)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Tilby aktivitet til alle mottakere av sosialhjelp, via egnede tiltak bidra til raskere overgang til arbeid. Ny organisering i NAV Fredrikstad, med oppstart 12.2.2018, skal bidra til å oppnå mål om reduksjon.
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Det vil gi flere selvhjulpne brukere. Redusert portefølje gir bedre tid til god brukeroppfølging. For kommunen reduseres utgiftene og det vil kunne gi et positivt omdømme.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
Det er avgjørende at det ikke kommer statlige føringer som påfører kommunen økte oppgaver/utgifter.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Tiltaket vil redusere kostnadene med 2,0 millioner kroner årlig allerede fra 2018.

5.4.15 Redusere restanser fra barnehage, SFO og husleie (NAV)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
- ▶ Øke samarbeidet med de andre sektorene. Se på mulighetene for innføring av gratis/reduert pris i barnehage og SFO for lavinntektsfamilier. *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Tiltaket vil redusere behovet for økonomisk sosialhjelp og gi færre søknader å behandle. Positivt for omdømmet. Innledningsvis med samme total kostnad for kommunen som i dag, men der kostnaden vil bli synliggjort i Seksjon for utdanning og oppvekst, og ikke som sosialhjelp. Etter hvert vil tiltaket også kunne redusere kostnadene for kommunen totalt sett, dersom det etableres et godt samarbeid med gode rutiner som følges. Dette gjennom å hindre restanser hos de som selv har mulighet til å betale, men der kommunen ikke har gode nok rutiner som griper inn før de har opparbeidet seg så store restanser at de får betalingsproblemer og derfor søker økonomisk sosialhjelp.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
Et godt samarbeid, hvor restanser blir hindret på et tidlig tidspunkt. Det må lages gode rutiner, som må følges.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Tiltaket vil kunne gi 2,0 millioner kroner i årlig innsparing ved NAV Fredrikstad/Helse og velferd fra 2019, men innledningsvis med tilsvarende kostnadsøkning i Seksjon for utdanning og oppvekst.

5.4.16 Innføre selvbetjeningsløsninger, Digisos (NAV)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Fortsette deltakelsen i Digisos-prosjektet. Frigjøre ressurser til mer direkte oppfølging av brukere mot aktivitet.
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Digisos-deltakelse vil sikre at ingen søknader kommer på «avveie». Kortere saksbehandlingstid. For de ansatte gir det færre manuelle arbeidsoppgaver. Det frigjør tid til oppfølging av brukere, flere sosialhjelpsmottakere kan bli økonomisk selvhjulpne. Positivt for omdømmet.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
NAV er avhengig av framdrift i prosjektet, som ledes fra Bergen kommune.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner.*
Dette vil kunne gi 1,5 millioner kroner i årlig besparelse fra 2019.

5.4.17 Utfase tilskudd til Ny Vigra/Blå Kors

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Jf. tiltak i Seksjon for utdanning og oppvekst.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner.*
Dette vil kunne gi 0,5 millioner kroner i årlig besparelse fra 2019.

5.4.18 Økte egenbetalinger

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Innføre egenbetaling for TV-signaler for langtidsbeboere på sykehjem. Vurdere ny abonnementsordning for dagtilbud for personer med demens. Vurdere opptrapping av andre satser, til nivå i sammenliknbare kommuner.
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Økt egenandel kan medføre at enkeltbrukere takker nei til tilbud som vi ser som nødvendig for å kunne bo hjemme lengst mulig (f.eks. betalingsordning på dagtilbud). Innføring av egenandel kan skape negativt engasjement for enkeltbrukere og pårørende.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
Politisk vedtak i egenbetalingsheftet. Det er risiko for negativt engasjement blant befolkningen.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Kan innføres fra 2019, etter behandling og vedtak i Bystyret. Det vil kunne gi økte inntekter på 1,4 millioner kroner fra 2020.
- ▶ *Videre behov for utredning*
Behov for å sammenlikne med andre kommuner, vurdere juridiske aspekt og kostnadsberegne egenandel som ikke overstiger selvkost.

5.4.19 Reduserte driftsutgifter i kommunale bygg disponert av Helse og velferd

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Jf. tiltak i Seksjon for teknisk drift.

6 Konkrete innsparingsforslag oppvekst

6.1 Kort presentasjon av tjenesteområder som hører inn under arbeidsgruppens ansvarsområde

- ▶ Barnehagetjenester
- ▶ Grunnskoleopplæring for barn og voksne, tospråklig fagopplæring, spesialundervisning for voksne, kurs i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og flyktninger, samt statsborgerprøve.
- ▶ Skolefritidsordning
- ▶ Barnevernstjenester
- ▶ Helsevern for barn og unge (helsesøstertjenesten)
- ▶ Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

6.2 Hovedutfordringene for sektoren i perioden 2018-2022

- ▶ Det er forventet en økning i befolkningen for aldersgruppen 0-16 år i årene fremover. Det er en utfordring som ikke er hensynstatt i denne analysen (som er basert på utgiftsnivået for 2016).
- ▶ Forventet stortingsvedtak om bemanningsnorm i barnehagene vil medføre økte kostnader som ikke er inkludert i denne rapporten.
- ▶ Mange skoler har store behov for rehabilitering og fornying. Analysen har vist at det er behov for å se rehabilitering i sammenheng med langsiktig utviklingsbehov innenfor skolesektoren. Utfordringer sentralt her står nye krav til arbeidsmiljø for ansatte og elever, samt bygningsmessige behov for å gi en stadig mer sammensatt elevgruppe gode muligheter for læring og utvikling. Rehabilitering av skolebygg må derfor vurderes opp mot eventuelle endringer i skolestruktur, der også fremtidig befolkningsvekst og boligbyggeprogram tas inn i vurderingene. Dette er et komplisert og langsiktig arbeid som vil gå utover planperioden frem til 2022. Arbeidsgruppen bemerker at det er planlagt rehabilitering av skoler innenfor handlingsperioden og at tema som er kommentert over derfor bør settes på dagsorden før 2022

6.3 Deltakerne i arbeidsgruppen

- ▶ Kommunalsjef Oppvekst, Arne Rekdal Olsen (leder)
- ▶ Avdelingsleder stab, Marianne Bekker
- ▶ Etatssjef Barnehage, Gunn Glad
- ▶ Etatssjef Skole, Marit Mundahl
- ▶ Barnevernssjef, Anne-Beth Brekke Tvedt
- ▶ Spesialkonsulent skole, Ottar Bruhn
- ▶ Spesialkonsulent barnehage, Kjersti Johansen
- ▶ Økonomirådgiver, Per Ekren Engelsen
- ▶ Hovedtillitsvalgt Ole Jørgen Christiansen, Utdanningsforbundet
- ▶ Rådgiver Framsikt/Agenda Kaupang, Bjørn Brox

Gruppen har vært ledet av kommunalsjef oppvekst. Deltakernes oppgave har vært å bidra til best mulig utredning av sparetiltakene. Gruppeleder har bestemt hvilke tiltak som er tatt med på listen.

6.4 Gruppens forslag til tiltak med begrunnelse

Tabellen viser en oversikt over arbeidsgruppens forslag til tiltak og beregning av økonomisk effekt i perioden. Nærmere begrunnelse og beskrivelse av tiltakene finnes under tabellen.

Tiltakene er ikke i prioritert rekkefølge. Beløp i millioner kroner.

Nr	Tjeneste	Tiltak	Effekt 2018	Effekt 2019	Effekt 2020	Effekt 2021	Effekt 2022
1	Skole	Skolestruktur, legge ned Nylende skole	0,00	1,50	3,50	3,50	3,50
2	Skole	SFO-høyere foreldrebetaling	0,00	4,30	4,30	4,30	4,30
3	Skole	Lavere lærertetthet, jf gruppestørrelse 1	0,00	3,20	9,50	13,50	16,70
4	Skole	Likeverdig spesialundervisning for elever i private skoler og fra andre kommuner	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00
5	Skole	Mer effektiv spesialskyss	0,00	0,50	0,50	0,50	0,50
6	Skole	Ekskursjoner med «Ny-Vigra» utgår	0,00	1,15	1,15	1,15	1,15
7	Barnevern	Interkommunal barnevernvakt	0,00	0,00	0,80	0,80	0,80
8	Barnevern	Flere egne tiltaksarbeidere i stedet for å kjøpe tjenester	0,75	1,35	1,35	1,35	1,35
9	Barnevern	Bruke statens tiltak i stedet for å kjøpe privat	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
10	Barnevern	Flere gruppetiltak som hjelpetiltak	0,00	0,60	0,60	0,60	0,60
11	Barnehage	Færre små vedtak om styrkingstiltak i barnehagene	0,50	1,00	1,20	1,20	1,20
12	Barnehage	Feriestengte kommunale barnehager	0,00	0,50	0,50	1,50	1,50
13	Barnehage	Mindre ressurser til tilretteleggingsmidler i barnehagene	0,50	1,50	1,50	1,50	1,50
		Sum	6,75	21,10	30,40	35,40	38,60

6.4.1 Tiltak 1: Skolestruktur, legge ned Nylende skole

► Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring

Tiltaket innebærer at elever ved Nylende skole flyttes til Rekustad barneskole. Tiltaket vil i utgangspunktet omfatte alle elevene på Nylende. Det tas høyde for at noen få elever hvert år vil kunne ha Ambjørnrød skole som sin nærskele. Dette er så få elever at det ikke vil forandre på de økonomiske forutsetningene.

Elevprognoser og skolekapasitet er hentet fra vedtatt Barnehage- og skolebruksplan 2015 -2025. Tallene er derfor noe usikre og må kvalitetssikres.

► Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen

Med bakgrunn i erfaring fra tidligere forslag om nedleggelse av Nylende skole, tilsier at forslaget vil vekke sterke negative reaksjoner i lokalsamfunnet. Skolen oppleves å ha en avgjørende betydning for et levende lokalsamfunn.

Nylende skole er i dag en godt drevet skole med rundt 70 elever. Generelt sett vil imidlertid små skoler kunne ha utfordringer og være mindre robust når det gjelder rekruttering av lærere som fyller kravene til undervisningskompetanse iht forskrift til opplæringsloven, mulighet for fleksibel organisering av elever for å møte økt mangfold i elevgrunnlaget, krav til skoleledelse etc. Dette er utfordringer som forventes å bli stadig mer markante i tiden fremover. I en skolefaglig vurdering er det derfor få betenkeligheter ved tiltaket.

► Forutsetninger og risiko ved gjennomføring

Se kommentarer i punktet over.

Det er gjort vurderinger mht. endring av inntaksgrenser mellom Hauge/Rekustad skole. Hauge skole har ikke kapasitet til å få flere elever. Endring av inntaksområder for Hauge skole i retning Rekustad, anses derfor ikke som relevant.

- Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner

Effekt fra 1. august 2019 er 1,5 mill. Årlig effekt videre vil være 3,5 mill. inklusiv noe økte skyssutgifter.

- Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Prognoser for videre elevtallsutvikling må kvalitetssikres.

Andre mulige tiltak som gjelder skolestruktur

- Beskrivelse av tiltaket
Det er planlagt rehabilitering av Borge skole (med M-klassen), Torp skole og Årum skole. Borge skole har fått godkjent videre bruk av paviljonger, under forutsetning av at plan for rehabiliterings følges opp. De siste beregningene av kostnadsrammer for disse tiltakene, gjør at det bør vurderes om man i stedet skal vurdere bygging av en ny barneskole som kan erstatte Borge og Torp, eventuelt også Årum skole.

I tillegg vil videre bolig-utbygging i området Torp/Årum medføre behov for ytterligere økt skolekapasitet. Sett i sammenheng med punktet over, vil et samarbeid med Sarpsborg kommune om en ny skole på Årum/Navestad-området være av interesse.

Dette er forslag som ligger utenfor rammen av prosjektet Fredrikstad 2030. Det bør likevel vurderes om dette langsiktige perspektivet har en såpass sterk relevans for det pågående utredningsarbeidet, at det bør tematiseres.

6.4.2 Tiltak 2: Skole: SFO – høyere foreldrebetaling

- Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Tiltaket iverksettes fra starten av skoleåret 2019/20
- Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Forslaget innebærer at foreldrebetaling i SFO kommer på samme nivå som i andre kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Satsene var i 2016 200-500 kroner lavere per måned enn sammenligningskommunene. Satsene er 2.500 kroner for full plass i 2018 (2.690 inkl mat). Forslaget går ut på å øke satsene med 200 kroner utover deflatorvekst per måned fra 1.1.2019.

SFO er et viktig universelt tiltak som er sosialt utjevnende og viktig for folkehelse og levekår. Å øke prisen ut over dagens nivå kan medføre at de barn og familier som har stort behov for tilbudet ikke evner å prioritere dette økonomisk. Det er således uheldig å øke prisen på SFO i et levekårs- og folkehelseperspektiv.

- Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Det er en risiko for at foresatte som har mulighet for alternative/private ordninger velger dette i stedet for kommunalt tilbud. Dette vil kunne medføre redusert kvalitet for brukerne og økt belastning for ansatte.
- Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
Årlig innsparing er estimert til 4,3 mill.
- Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Ingen spesielle behov for videre utredning

6.4.3 Tiltak 3: Skole: Lavere lærertetthet, jf gruppestørrelse 1

- Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring

Gruppestørrelse 1 er definert som *forholdet mellom det totale antallet elevtimer og det totale antallet lærertimer*. Denne definisjonen gir et bilde av forholdet mellom totalt antall elever og lærere på en skole eller i en kommune.

Gruppestørrelse 1 inkluderer timer til spesialundervisning og til særskilt norskopplæring for språklige minoriteter. Elever som mottar spesialundervisning og/eller særskilt norskopplæring er ofte fysisk atskilt, enten alene eller i egne grupper. Ved å inkludere disse timene i beregningen av gruppestørrelsen, kan en derfor få inntrykk av at gruppestørrelsen er mindre enn den egentlig er i reelle undervisningssituasjoner. I tiltaket legges det til grunn en øking på 0,2 elever pr lærerårsverk fra høsten 2019. Øking de neste årene skjer med 0,1 elev fram til 2022, hvor Fredrikstad kommune vil ligge på 14,2 pr lærerårsverk fra skoleåret 2022/2023.

Med dette tiltaket vil Fredrikstad kommune fortsatt ha en bedre lærertetthet enn i kommuner det er naturlig å sammenligne seg med, basert på tall fra 2016.

- Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Konsekvensen er en reduksjon på 11 lærerstillinger fra høsten 2019. Videre reduseres antall lærerstillinger med 5 til 6 stillinger årlig, de neste årene.

Ved skolestart 2022 vil vi ha spart inn 25 stillinger, tilsvarende 18 millioner kroner på årsbasis (16,7 mill i tabellen i 2022 på grunn av full effekt først fra høsten 2022). Innsparing fra år 2023 blir 27,3 mill.

Innsparingen vil kunne ha negativ effekt på elevenes læringsarbeid og mulighetene for å drive tilpasset opplæring, varierte arbeidsmåter mv. Det medfører også økt belastning på de ansatte.

- Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Lavere lærertetthet vil kunne bli en kostnadsdriver for spesialundervisning. Se også punktet over.
- Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
Ved skolestart 2022 vil vi ha spart inn 25 stillinger, tilsvarende 18 millioner kroner på årsbasis (16,7 mill i tabellen i 2022 på grunn av full effekt først fra høsten 2022). Innsparing fra år 2023 blir 27,3 mill.
- Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Det er behov for utredning og utvikling innenfor feltet spesialundervisning, sett i lys av opplæringslovens krav om likeverdig opplæring. Fusa-dommen (RT 1990 s 874) medfører at kommune ikke kan sette økonomi som begrunnelse for å redusere på tjenesteyting som er knyttet til individuelle rettigheter.

Elevers rett til spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-1 er basert på skjønnsmessige kriterier jf «likeverdig opplæring». Skoleetaten har over tid meldt om stadig flere ressurskrevende elever og elever med sammensatte utfordringer. Det er behov for utredning av likeverdsprinsippet i balanseringen mellom «ordinære» elevers rett til opplæring versus opplæring for elever med spesielle behov.

Videre er det behov for utredning som utvikler repertoaret og mulighetene for å utnytte ressursene mer effektivt. Kunnskap kan også innhentes i samarbeid med andre kommuner i Østfold og i ASSS-samarbeidet.

6.4.4 Tiltak 4: Skole: Likeverdig spesialundervisning for elever i private skoler og fra andre kommuner

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Fredrikstad kommune har økonomisk ansvar for spesialundervisning for elever i private skoler og for elever som er fosterhjemsplassert i Fredrikstad. Tiltaket innebærer at det settes tydeligere forventninger til organisering av spesialundervisning som samsvarer med det som settes for elever i Fredrikstadskolen.

Det utvikles bedre systematikk for å følge opp spesialundervisningen faglig og økonomisk for å sikre konsistens fra sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning, rapport fra gjennomført spesialundervisning til refusjonskrav.

- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Tiltaket vil innebære større grad av likeverdig behandling mellom elever i Fredrikstadskolen som har rett på spesialundervisning, elever i private skoler og elever fra andre kommuner.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Etablering av systematikk vil kreve ekstra kapasitet i skoleetaten i en periode. Oppfølging av ordningen forutsetter at det avsettes nødvendige ressurser i stab.
- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
0,5 million i 2018, 1 mill årlig innsparing videre.
- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Det innhentes erfaringer fra andre kommuner for å utvikle tiltaket, jf behov for å forbedre systematikk og bruk av digitale løsninger som effektiviserer saksbehandling.

6.4.5 Tiltak 5: Skole: mer effektiv spesialskyss

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Elever som er på alternative opplæringsarenaer og i spesialscole har rett på spesialskyss. Fredrikstad kommune har erfaring med at deler av denne spesialskyssen ivaretas av ansatte i FK og med egen buss. For en del elever er dette et bedre tilbud enn skyss i regi av Østfold fylkeskommune, jf elevenes behov for trygge relasjoner også ved transport. Tiltaket innebærer at antallet elever som får spesialskyss i regi av FK økes.
- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Tiltaket har positive konsekvenser for elevene og deres foresatte. For ansatte vil tiltaket kunne bety at elevene får en bedre start/avslutning på skoledagen, med tilhørende positiv effekt på læring og utvikling
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Omfang av tiltaket må ses opp mot bemanning og buss-kapasitet, jf at transporten skal skje innenfor begrensede tidsperiode før/etter skoletid.
- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
0,5 mill årlig fra 2019.

- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Det må utredes hvilke elever som vil kunne ha nytte av dette tilbudet, kapasitet buss og ansatte, logistikk rundt kjøreruter etc.

6.4.6 Tiltak 6. Skole: Ekskursjoner med «Ny-Vigra» utgår

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Alle 7. klasser i Fredrikstad kommune får tilbud om en dag på båten «Ny-Vigra». Tilbudet gjennomføres i samarbeid med stiftelsen Blå Kors, som eier og drifter Ny-Vigra. Skoleetaten dekker utgifter til lærer/undervisning. Lærer er ansatt på Cicignon skole. Skoleetaten dekker også deler av driftsutgiftene gjennom tilskudd til Blå Kors. Blå Kors får også et driftstilskudd fra HOV med bakgrunn i bystyrevedtak. Det er søkt om at dette tilskuddet økes betydelig fra 2018. Lærer på Cicignon organiserer også undervisningstilbud til videregående skoler på Ny-Vigra. Inntekter fra Østfold fylkeskommune blir overført Cicignon/skoleetat (undervisning) og Blå Kors (drift).
- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Elevene i Fredrikstadskolen får gjennom Ny-Vigra opplegget ett unikt undervisningstilbud som også ivaretar kompetansemål i læreplanen. Ny-Vigra var tidligere ett aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere. Denne ordningen opphørte for noen år siden og har vært medvirkende til at økonomien i tiltaket er blitt utfordrende.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Ingen direkte risiko utover at elever mister et verdifullt undervisningstilbud.

- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
Innsparing 2018 er estimert til 0,5. Fra 2019 er årlig innsparing for skoleetaten 1.150 mill. I tillegg kommer innsparing i driftstilskudd fra HOV til Blå Kors på 0,5 millioner kroner i 2016. Samlet innsparing for kommunen er altså 1,65 mill kroner.

Blå Kors har søkt om et økt driftstilskudd fra 0,5 til 1,3 mill fra 2018. Kostnaden for kommunen ved å opprettholde tilbudet vil bli 2,45 mill kroner.

- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Estimert beløp for innsparing må kvalitetssikres.

6.4.7 Tiltak 7: Barnevern: Interkommunal barnevernsvakt

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Tiltaket er vedtatt av bystyret i forbindelse med behandlingen av budsjett/handlingsplanen for 2018-2021.

Alle kommuner må ha en ordning som ivaretar barnevernoppgaver av akutt karakter utenom ordinær kontortid. Barneverntjenesten i Fredrikstad har per i dag følgende ordning: Ansatte jobber etter en turnus ordning hver 8. uke fra torsdag til torsdag etter endt ordinær arbeidsdag, jf egen særavtale. Det er ulik aktivitet på vakt, men ved plasseringer eller oppfølging i voldssaker, blir det ekstra belastning på en stadig økende vanskelighetsgrad i arbeidet i forhold til på dagtid. Barneverntjenesten i Fredrikstad har det høyeste sykefraværet i ASSS nettverket. Det kan være grunn til å tro at det kan henge sammen med nåværende ordning. Ved dagens ordning er det ikke mulig å utvikle det spesifikke ved akuttarbeid og følge opp med veiledning og kompetanseheving.

For å minske belastningen på de ansatte og etterkomme politiets ønske om en mer tilgjengelig barnevernvakt er det ønskelig å opprette en interkommunal ordning med flere kommuner, enten som en interkommunal bakvaksordning eller en egen vakt i politiets lokaler.

Ved en interkommunal bakvaksordning kan ordningen administreres av Fredrikstad kommune som et interkommunalt selskap. Den daglige driften vil kunne ivaretas av en teamleder i 20% stilling. Teamlederen er en person ansatt i barneverntjenesten i Fredrikstad. Teamleder har det operative driftsansvaret som sørger for at det er tilstrekkelig antall ansatte og at vaktlistene er fulle, samt sørge for tilbakemelding til den angjeldende kommune etter aktiv vakt og for nødvendig statistikk til deltakerkommunene. Barnevernvaktene rekrutteres fortrinnsvis blant de medvirkende kommunene.

Ved en egen vakt på politikammeret, etableres det en egen tjeneste i politiets lokaler. Det vil være av stor betydning for utvikling av samarbeidet mellom politi og barnevern hvor en vil kunne løse problemene på en langt mer helhetlig måte. Man kan supplere og utnytte hverandres kapasitet og kunnskaper. Videre vil det sikre utvikling av det spesifikke ved akutt arbeid, herunder kompetanseheving og veiledning. Denne ordningen vil kreve en daglig leder i 100% stilling og flere deltidsansatte.

- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Bedre kvalitet på barnevernsvakten, ved at det er eget personelle knyttet til ordningen på full tid. Billigere tjeneste, ved at utgiftene til beredskap deles på flere kommuner.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Tiltaket forutsetter at det er kommuner som er interessert i samarbeid om felles barnevernsvakt. Forhandlinger med aktuelle kommuner innebærer risiko i forhold til resultat av disse.
- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
Planen legger opp til en samlet besparing på kroner 0,8 mill. kr fra 2020. Det vil ta tid å få på plass en slik interkommunal løsning. Besparingen er beregnet ut ifra en antatt besparing av 0,3 årsverk og redusert behov for overtidsgodtgjørelse. Besparingen vil også avhenge av antall deltakerkommuner og forhandlinger i forkant.
- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Det må lages en mer detaljert plan for organisering, bemanning og kostnadsfordeling mellom deltakerkommunene.

6.4.8 Tiltak 8: Barnevern: Flere egne tiltaksarbeidere i stedet for å kjøpe tjenester

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Barnevern kjøper tiltak fra private tilbydere. Tiltakene som kjøpes er råd og veiledning både til barn/ungdom og til foreldrene. Når vi kjøper tiltak fra private bestiller vi et eksakt antall timer pr. måned eller pr. uke. Tiltak har løpetid på minst 6 måneder med evaluering etter første 3 måneder.

Ved å ha egen ansatte får vi tettere samarbeid mellom miljøarbeider og saksbehandler. Saksbehandler får bedre informasjon om resultatet av tiltak. Det er mulighet til å redusere antall timer å bruke i miljøarbeider/tiltaksarbeider i andre saker da ressursbruk er etter faktisk behov i stedet for mulig fakturerbare timer etter maksimalt antall avtalt.

- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen.
Bedre kvalitet på tiltak da eget personell er knyttet til ordningen på full tid. Egen tiltaksavdeling vil kunne bygge opp egen kompetanse. Resultatet blir også rimeligere tjeneste pr time enn ved kjøp fra private.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Risiko vurderes som liten. Behov for bemanning til tiltak reduseres da antall klienter reduseres i Barnevernet. Besparing forutsetter 3 nye miljøarbeidere fra 2019.
- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
Planen legger opp til en samlet besparing på kroner 0,25 i 2018 og kr 1,35 mill fra 2019.

Økonomisk gevinst er beregnet ut fra antall timer spart ved bruk av 6 egne miljøarbeidere i tiltaksavdeling kontra kjøp fra private. Kjøp av antall vedtakstimer i tiltak «råd og veiledning i familie» fra private vil kostnadene er omtrent dobbelt så dyrt enn ved bruk av egen tiltaksavdeling.

- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Ingen

6.4.9 Tiltak 9: Barnevern: Bruke statens tiltak i stedet for å kjøpe privat

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
- ▶ Barnevern akutt plasserer familier med flere barn i private tiltak/institusjoner i påvente av behandling i fylkesnemnda om omsorgsovertakelse i tråd med faglige vurderinger. Når kommunen kjøper akuttplasser fra private uten godkjenning fra Bufetat, må kommunen bære utgiftene ved plassering. Barnevern vil forholde seg til statlige akuttplasser i samarbeid med Bufetat for fremtiden. Det blir bedre og tettere samarbeid med Bufetat ved behov for akuttplassering. Ovennevnte innebærer en endring av tidligere praksis.
- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
- ▶ I enkelte tilfelle må familie/søsken splittes selv om dette kan avvike fra faglig tilrådning. Det vil si at barna blir plassert i ulike beredskapshjem, noe som kan ha negativ innvirkning på barna i en traumatisk situasjon.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
- ▶ Forutsetningen er at ledige plasser fra Bufetat er tilgjengelig ved behov. Risikoen er at de tilgjengelige plassene fra Bufetat er langt fra hverandre og at det ikke er faglig forsvarlig å splitte familien geografisk.
- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
En privat plassering koster kr 252 000,- per barn per måned, mens statlig plassering gjennom Bufetat koster kr 33 110 per måned per barn (Satser for kommunal egenbetaling for barnevernstiltak i 2018)
- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Ingen.

6.4.10 Tiltak 10: Barnevern: Flere gruppetiltak som hjelpetiltak

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Dagens praksis er at tiltak foregår ved at ansatte jobber en til en. Det vil si at hver miljøarbeider jobber kun med en klient per time. Ved å samle klientgrupper med samme behov, vil vi oppnå en innsparingseffekt.
- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen.
Klienter med behov for tiltak/hjelp får raskere hjelp. Flere barn i tiltak samtidig gir kommunen en besparelse.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring

Forutsetningen er at vi får like høyt behov for gruppetiltak fremover. Tiltaket er frivillig og kan avslås av brukere.

- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
Dagens praksis er å gjennomføre tiltak en til en. I innsparingsforslaget har vi forutsatt at 20 barn får gruppetiltak (delt barna i gruppetiltak med 6 barn) en gang pr uke a 3 timer (tiltakens varighet i ca 8 måneder).
- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Ingen.

6.4.11 Tiltak 11: Barnehage: Færre små vedtak om styrkingstiltak

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Planen er at kommunen skal redusere vedtak etter barnehagelovens 19 a om rett til spesialpedagogisk hjelp. Små vedtak defineres som vedtak under 150 årstimer. Per dags dato tilsvarer volumet av slike vedtak ca. 2 pedagogstillinger.
- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Ressurser til styrkingstiltak tilsvarende to årsverk faller bort. Ressursteam i virksomhet Jonas og PPT vil gi veiledning til barnehagen slik at barna kan nyttiggjøre seg den almen pedagogiske aktiviteten i barnehagen. Virksomhet Jonas mener dette ikke vil gi negative konsekvenser for barna. Ansatte ute i barnehagen blir tilbudt veiledning og økt kompetanse. Kommunen har ansvar for å gi alle barn et likeverdig tilbud. Fremtidig bemanningsnorm kan virke positivt inn på tiltaket.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Endringen forutsetter at virksomhet Jonas beholder sin organisering med ressursteam for å komme tidlig inn og ansees som et lavterskeltilbud. Vurdering av risikoen må sees i sammenheng med antall barn som til enhver tid søker hjelp gjennom virksomhet Jonas. En endring vil kreve økt kompetanse ute i både kommunale og private barnehager, der barna har plass.
- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
Antatt effekt er 2 årsverk, kalkulert til 1,2 millioner kroner. Tiltaket kan ikke iverksettes før høsten 2018, da det allerede er fattet vedtak for barnehageåret 17/18. Det blir altså bare 5/12 effekt i 2018, når vedtak etter barnehagelovens § 19 a gis for 18/19.
- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
PPT, virksomhet Jonas og barnehagemyndigheten har hatt møte og drøftet ulike tilnærminger for å nå målet. Kommunen må følge opp med en kontinuerlig kompetanseheving i barnehagene.

6.4.12 Tiltak 12: Barnehage: Feriestengte kommunale barnehager

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring.
Barnehageetaten har til nå hatt en kommunal barnehage åpent 3 uker om sommeren. Planen er at tiltaket opphører. Vil gi en innsparing på 500 tusen kr. I 2019, men etter 2 år vil det påvirke utbetaling til de private slik at samlet sum blir 1,5 millioner.
- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Foresatte som har ferie utenom fellesferien kan få problemer med barnetilsyn. Ansatte MÅ ta ut ferie når barnehagen er stengt. Kan føre til reduserte kostnader for kommunen., men dersom foresatte foretrekker en privat barnehage som har sommeråpent kan det føre til færre barn i de kommunale barnehagene som igjen øker kostnadene for kommunen.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring.
Endringen forutsetter politisk vedtak. Risikoen er at foresatte foretrekker plass i private barnehager som har sommeråpent.
- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner

Tiltaket kan iverksettes i kommunale barnehager fra 2019, hvor man vil kunne spare 500 tusen. Det er usikkert hvordan dette vil påvirke søknader til barnehageplass i kommunale barnehager. Dette gjør også at det er usikkert om innsparingen er reell. Dersom antall barn opprettholdes i kommunale barnehager vil innsparingen etter 2 år bli 1,5 millioner.

6.4.13 Tiltak 13: Mindre ressurser til tilretteleggingsmidler i barnehagene

- ▶ Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring
Plan for å redusere tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne etter barnehagelovens §19g. Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet tilrettelagt tilbud. Redusere omfanget på dette tilbudet.
- ▶ Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen
Færre barn får vedtak etter barnehagelovens § 19 g. Reduksjonen er først og fremst en innsparing på personalressurser. For kommunen er det viktig å finne rett nivå på vedtak etter Barnehagelovens § 19 g.
- ▶ Forutsetninger og risiko ved gjennomføring
Gjennom endringen kan risikoen være at kommunen får flere klager som går til fylkesmannen til vurdering.
- ▶ Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner
Planen legger opp til en årlig besparing på kroner 1.5 mill. i hele perioden.
- ▶ Hva er det eventuelt behov for av videre utredning
Barn i barnehagene skal ha et likeverdig tilbud hvor tilretteleggingen skal fokusere på det almen pedagogisk barnehage tilbudet. I forbindelse med styrket pedagogtett fra 1. august vil barnehagene bli tilført mer faglig kompetanse.

7 Konkrete innsparingsforslag teknisk, administrasjon og kultur

7.1 Teknisk drift

Kort presentasjon av tjenesteområder som hører inn under arbeidsgruppens ansvarsområde

Eiendomsforvaltning, drift og renhold av kommunale formålsbygg og kommunale boliger.

Hovedutfordringene for sektoren i perioden 2018-2022

Referansene er knyttet til Kostra-analysen for 2016.

- ▶ Økende arealbehov
- ▶ Behov for mer fleksible bygninger/lokaler
- ▶ Bygningsmasse med behov for større oppgraderinger
- ▶ Behov for mer teknologi i byggene (velferdsteknologi, sensorikk, driftsstyring og –overvåking)
- ▶ Smarte bygg – hvordan tilpasse og utvikle eksisterende portefølje?

Deltakerne i arbeidsgruppen for Teknisk drift

- ▶ Kommunalsjef Seksjon for teknisk drift, Atle Holten (leder)
- ▶ Etatssjef Bygg og eiendom, Voica Imrik
- ▶ Virksomhetsleder Boligforvaltning (Bofu), Espen Strand Andersen
- ▶ Virksomhetsleder Drift, Tore Larsen
- ▶ Virksomhetsleder Renhold, Hanne Eriksson
- ▶ Økonomikonsulent, Magnus Breivik
- ▶ Økonomikonsulent, Erik Jørstad
- ▶ Virksomhetsleder prosjektutvikling, Tarjei Riiser
- ▶ Hovedtillitsvalgt
- ▶ Rådgiver Agenda Kaupang, Per Schanche

7.1.1 Gruppens forslag til tiltak med begrunnelse

Tabellen viser en oversikt over arbeidsgruppens forslag til tiltak med de viktigste konsekvensene og beregning av økonomisk effekt i perioden. Nærmere begrunnelse og beskrivelse av tiltakene finnes i beskrivelsen under tabellen.

Nr	Sektor/ virksomhet	Tiltak	Effekt 18	Effekt 19	Effekt 20	Effekt 21	Effekt 22
1	TD BOFU	Oppjustering gjengs leie for kommunale boliger	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
2	TD BOFU	Redusere tomgangsleie for kommunale boliger	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
3	TD Etat BE og BOFU	Videreutvikling og digitalisering av arbeidsprosesser innenfor byggningsdrift og renhold	0	3	7	11	15
4	TD Etat BE	Vurdere kvalitet på renhold	Effekt inngår i tiltak 3				
5	TD Etat BE	Planlegge og gjennomføre Enøk-tiltak	0,5	4,0	4,0	5,0	5,0
6	TD Etat BE	Vurdere behovet for bemanning driftspersonell kveld og helg på idrettsarrangementer	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0
7	TD Etat BE	Gjennomgang av serviceavtaler for evt. avvikling og bruk av egne ressurser	0,5	1,0	1,0	1,0	
8	TD Etat BE	Redusert bruk av vikarer ved fravær på Renhold	Effekt inngår i tiltak 3				
9	TD Etat BE	Bemanningspool – faste vikarer på Renhold	Effekt inngår i tiltak 3				
10	TD – Etat BE	Clean desk/Free seating administrative bygg			1,0	1,0	1,0
11	TD Etat BE	Gjennomføre tilstandsanalyser av bygg i egen regi		1,5	1,5	1,5	1,5
		TOTALT	7,9	16,9	21,9	26,9	29,9

Tiltakene 3, 4, 5, 7 og 11 er allerede i gang eller planlagt igangsatt i nær fremtid.

Kommentarer til tiltakene innen teknisk drift

Det er avdekket noen faktorer som har påvirkning på tallene. Hovedsakelig er det to faktorer.

- 1) En feilføring i KOSTRA-fordelingen som ble gjort i januar 2016 har gjort at 8,8 millioner av lønnskostnader på gruppeansvar HOV ligger igjen på funksjon 265. Ved korrekt KOSTRA-fordeling skulle dette tallet vært 5,2 millioner.
- 2) Netto rentekostnader er ført i tråd med KOSTRA-veilederen, men ekstraordinære innbetalinger i 2016 gir stor påvirkning på tallene fra 2015 til 2016. Hvordan tilsvarende innbetalinger påvirker tallene til andre kommuner fremkommer ikke uten å se på detaljene i den enkelte kommunes regnskap. I kommuner der boligforvaltningen er organisert som Kommunalt foretak (eksempelvis i Sandnes, Kristiansand, Drammen og Moss) vil det være naturlig å anta at ekstra innbetalinger går til å betale lån i Husbanken, da økonomien i KF er mer adskilt fra den øvrige kommunen.

7.1.2 Tiltak 1 – Videreføring av arbeid med regulering av husleier til gjengs nivå

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Kommunestyret vedtok i 2004 at husleier for kommunale boliger skal være gjengs leie (sak 10/2004). Som huseier kan kommunen regulere husleien til gjengs leie hvert tredje år. Gjengs leie er gjennomsnittet av husleien til boliger av samme standard og størrelse i samme område.

1.1.2014 ble husleiene regulert opp med 10% som en gradvis tilnærming til gjengs leie. Likeledes i 2015 og 2016. En oppjustering med 10 % medførte at gapet mellom den faktiske leien og gjengs leie minket, men leienivået var fortsatt for lavt for de fleste utleieboligene. I tillegg har denne metoden, med flatt prosent-tillegg bidratt til å videreføre skjevheter. På bakgrunn av takster gjennomført i forbindelse med nykjøp mv ble det tydelig at det var behov for å innhente en rekke takster for å få korrigert disse skjevhetene. Nye avtaler har i hele perioden blitt inngått til gjengs leie.

Boligforvaltningen har engasjert tre uavhengige, eksterne takstmenn. Takser er justert/harmonisert, slik at hele boligmassen er regulert ut ifra disse takstene. Vi har taksert 166 boliger. Boligforvalterne har gjennomgått samtlige 1096 enheter og justert leieprisen ut i fra sin kjennskap til den enkelte boligens standard, alder, størrelse, lokasjon, utforming og antall rom. Ny husleie etter ny vurdering vil gjelde fra 1.4.2018.

Det er også innhentet noen nye takster for kontroll/kvalitetssikring.

Da samtlige takster var gjennomgått og alle boligene var priset etter prinsippene for gjengs leie, viser et overslag at husleiene i gjennomsnitt vil øke med ca 15 %. Det vil ta tre år å gjennomføre reguleringen fullt ut. Boligforvaltningen vil utvilsomt få høyere inntekter, og NAV vil få en økonomisk belastning på grunn av reguleringen.

► *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Tiltaket vil føre til økte inntekter hos Boligforvaltning og –utvikling. Boligforvaltning og –utviklings inntekter går bl.a til oppgradering/vedlikehold av boligmassen og anskaffelse av nye boliger. Tiltaket fører til økning i boligmassens standard og omfang. Tiltaket fører også til harmoniske, forutsigbare og mer rettferdige leiepriser.

For NAV kan konsekvensen medføre økte kostnader til sosialtjenester. Det vil bli behov for økt bostøtte. Generelt tror vi ikke at økt husleie vil gi økt bostøtte på de berørte. Dette fordi «taket»

til Husbanken er så lavt, at de fleste leieforhold allerede har passert hva som godtas som maksimal husleie.

Øvre grense for godkjente boutgifter (bostøtte)					
	1 person	2 personer	3 personer	4 personer	5 personer
Månedlig husleie	kr 5 414	kr 6 086	kr 6 757	kr 7 429	kr 8 100

Gjennomsnittspriser for husleie Fredrikstad kommune 2018				
	1 roms	2 roms	3 roms	4/5 roms
Månedlig husleie	kr 6 450	kr 7 550	kr 8 650	kr 12 500

- ▶ P-areal 12-38, 1 rom: (13% av boligmassen)
- ▶ P-areal 39-64, 2 rom: (68% av boligmassen)
- ▶ P-areal 65-85, 3 rom: (13% av boligmassen)
- ▶ P-areal 86-210, 4+ rom: (6% av boligmassen)

Boligforvaltningen har ikke oversikt over hvilke, og hvor mange leietakere som mottar sosialhjelp for å dekke boutgifter, og dermed vet vi ikke i hvilken grad reguleringen vil medføre kostnader for NAV. Dette bør det ses nærmere på.

▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Tiltaket er en oppfølging av et tidligere politisk vedtak. Arbeidsmetoden er allerede innarbeidet i virksomheten (siden 1.1.2014). Det må settes av ekstra ressurser til eksterne takstmenn hvert 3. år for å kvalitetssikre prisnivået.

Generelt kan risikoen være at leietakerne blir mindre selvhjulpne økonomisk, dvs flere blir avhengig av økonomisk hjelp fra NAV. En annen risiko kan være at enkelte leietakere tvinges over på et privat uregulert marked, hvor kvaliteten på utleieboligene kan være dårligere. Dette gjelder særlig store småbarnsfamilier. Det blir derfor viktig å vurdere andre økonomiske virkemidler for å hjelpe denne gruppen.

▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Våren 2018 gjennomføres en videreføring av justering til gjengs leie. Effekten av dette er 5,6 mill. i økte inntekter for Boligforvaltning- og utvikling i forhold til regnskap 2016.

For 2018 er det ca 390 leietakere som får sin husleie justert til gjengs leie (35% av leietakerne). Husleieøkningen er på gjennomsnittlig 15%. Dette gir en økt inntekt på 3,2 millioner i 2018, sammenlignet med 2017 (ny husleie fra 1.4). Det er foreløpig ikke innhentet oversikt over hvor stor andel av avtaleforholdene som skal reguleres i henholdsvis 2019 og 2020. For 3 års perioden totalt vil økningen utgjøre 30,6 millioner sammenlignet med 2016.

- ▶ Husleieinntekter 2016: 68,35 millioner
- ▶ Husleieinntekter 2017: 81,85 millioner*
- ▶ Husleieinntekter 2018: 86,35 millioner*
- ▶ Husleieinntekter 2019: 90,55 millioner*
- ▶ Husleieinntekter 2020: 94,75 millioner*

*Vi må også bemerke at det er anskaffet nye boliger i perioden som også bidrar til inntektsøkningen i tillegg til gjengs og index regulering. Tallene tar heller ikke høyde for eventuelle justeringer etter klagebehandling.

► *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*

Kommunen bør se nærmere på netto effekten på kommunekassenivå. Kommunen bør også vurdere utstrakt bruk av andre økonomiske virkemidler for spesielt barnefamilier.

7.1.3 Tiltak 2 – Redusere tomgangsleie for kommunale boliger

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Utviklingen i tomgangsleie:

ÅR	Antall leietakerskifter:	Husleieinntekter	Tomgang (kr)	Tomgang (%)
2014	138	61 564 797	2 826 753	4,59 %
2015	116	64 127 301	2 684 659	4,19 %
2016	161	68 352 963	4 106 429	6,01 %
2017	163	81 852 900	3 695 291	7,19 %

Boligforvaltning og –utvikling har hatt en økning i tomgangsleie de siste tre år. Vi opplever at forvalterne har sammensatte oppgaver. Mye tid går bl.a annet med til å gjennomføre visninger og kontraktsmøter med leietakere. Når spennet i oppgaver ofte blir så stort ser vi også at helheten kan glippe. Mange av oppgavene er det heller ikke nødvendig å bruke ingeniører til å utføre. Boligforvaltning og –utvikling har tro på å rendyrke den tekniske forvalteren, altså forvalterne konsentrerer seg om de oppgavene som krever teknisk kompetanse. Vi ser også et behov for å fokusere mer målrettet på de planlagte større vedlikeholdsprosjektene.

Vi ser da for oss en ny funksjon i virksomheten som rendyrker kontraktsoppfølgingen, en kontraktsforvalter. Det er viktig med orden og struktur i oppfølgingen. Vi tenker oss at en kontraktsforvalter også skal ha tett samarbeid med Tildelingskontoret, hvor bl.a responstiden fra vedtak til innflytting skal reduseres.

Totale tapte inntekter (tomgang) er i 2017 5,9 millioner kroner (7,19%).

På sikt har vi en målsetning om at dette reduseres til 4% (3,27 millioner kroner).

Oversikt over tomgangsfordelingen i dag

	1. ledd	2. ledd	3. ledd	4. ledd	Sum
2017 (7,19%)	16%	33%	18%	33%	100%
	941 619	1 942 089	1 059 321	1 942 089	5 885 118
Tomgang 2017 dersom 4%	15%	47%	15%	23%	100%
	490 500	1 536 900	490 500	752 100	3 270 000
Potensiale for besparelse	451 119	405 189	568 821	1 189 989	2 615 118

► *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Første ledd: Bestilling og oppfølging av oppdrag (Boligforvaltning)

Ved å rendyrke oppgavene vil vi få mer struktur og forutsigbarhet i virksomheten. Her må vi jobbe for å redusere tiden det tar fra leietaker leverer oppsigelse, til arbeidene er satt i bestilling

Andre ledd: Utbedringer/klargjøring av bolig (leverandører)

De tekniske forvalterne får bedre tid til å følge opp planlagt vedlikehold, bestillinger og pågående arbeid i boligene. Dette vil føre til at tiden det tar å klargjøre boligen for ny utleie reduseres, da vi erfarer at det krever mye oppfølging for å sørge for nødvendig progresjon.

Tredje ledd: Tildeling av bolig (Tildelingskontoret)

Tettere samarbeid med Tildelingskontoret, og mer kontroll på pågående arbeider, vil føre til at tiden en bolig står tom i påvente av vedtak reduseres.

Fjerde ledd: Kontraktskriving og innflytting (Boligforvaltning)

Her er det et stort potensiale for forbedring. Vi opplever i dag at det går med mye tid til å komme i kontakt med nye leietakere, i tillegg samordne med utøvende tjeneste. Vi tror at bedre prosedyrer og struktur i arbeidet vårt vil kunne redusere denne delen av tomgangen.

► *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Forutsetningen er at vi får ansatt en kontraktsforvalter som er selvgående, strukturert og har stor gjennomføringsevne. Det må også settes av tid til utarbeidelse av nye og bedre prosedyrer/samhandlingsrutiner.

► *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Proessen med ansettelsen av en kontraktsforvalter er i gang. Vi vil trolig ikke oppnå noen effekt i 2018, men potensialet på sikt fremgår av tabell over.

Ved å gjennomføre tiltaket vil det påløpe økte lønnskostnader. Eksempelvis vil en lønn på 500 000 utgjøre en kostnad på 693 000.

En annen bieffekt kan være at HOV får redusere kostnader i forbindelse med kjøp av tjenester hos private aktører, i påvente av klargjøring av bolig. Her er et stort potensiale for innsparing.

Ved å ansette en kontraktsforvalter vil vi også oppnå mer tilgjengelighet og kunne yte bedre service overfor leietakere og andre samarbeidspartnere.

► *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*

Analyse av potensiale for reduksjon av tomgang bygger på antagelser, og bør gjennomarbeides ytterligere.

7.1.4 Tiltak 3 – Videreutvikling og digitalisering av arbeidsprosesser innenfor bygningsdrift og renhold

I *Fredrikstad 2030 – Økonomisk analyse av regnskap 2016 (kap. 16)*, fremkommer det at driftsutgiftene pr. kvadratmeter var høye i Fredrikstad i 2016. Det kan komme av høye utgifter til drift, vedlikehold eller avskrivninger. Drift omfatter i denne sammenheng renhold, energi, vaktmester og serviceavtaler. Fredrikstad hadde høye driftsutgifter. Utgiftene til drift pr. kvm. i Fredrikstad (594 kr) var høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen (525 kr). Utgiftene til vedlikehold (73 kr) var til gjengjeld lavere enn gjennomsnittet (104 kr). Til sammen gir dette høyere netto driftsutgifter enn gjennomsnittet i kommunegruppen. I forbindelse med gjennomgangen av analysen har det imidlertid fremkommet at forholdet mellom drift og vedlikehold var skjevfordelt i 2016 da en del vedlikeholdskostnader utført av driftsavdelingen er kostnadsført som bygningsdrift. Det betyr at tallene for drift er reelt sett noe lavere, samt at vedlikeholdstallene er tilsvarende høyere. Dette påvirker imidlertid ikke totaltallene.

Det er gjort en vurdering av nivået på kostnadstallene pr kvadratmeter og totalt innenfor bygningsdrift og renhold og det antas at det er et innsparingspotensial innenfor effektivisering. Budsjett for 2018 er for drift og renhold på henholdsvis 93 millioner for renhold og for 66,5 millioner av drift. Det er vurdert et samlet potensial for innsparing på 15 millioner, som baseres på 10 prosent innsparingspotensial.

Basert på seksjonenes arealbruk i dag, vil en fordeling av innsparingspotensialet se slik ut:

Renhold			
UO	HOV	KMB	TD
56,04 %	29,41 %	12,93 %	1,62 %
kr 5 604 281	kr 2 940 533	kr 1 293 425	kr 161 651

Drift			
UO	HOV	KMB	TD
42,44 %	41,04 %	10,93 %	5,58 %
kr 2 122 066	kr 2 052 237	kr 546 470	kr 279 227

Totalt			
UO	HOV	KMB	TD
kr 7 726 348	kr 4 992 770	kr 1 839 894	kr 440 878

Som en følge av dette etableres det utviklingsprosjekter for å videreutvikle og digitalisere arbeidsprosesser innenfor bygningsdrift og renhold. Prosjektene skal se nærmere på gevinster ved digital transformasjon, planlegging og arbeidsprosesser, tjenesteleveranser og ny teknologi.

Det utarbeides prosjektmandater og prosjektene iverksettes i løpet av våren 2018. Prosjektene kan medføre noen kostnader ved bruk av ekstern bistand for å støtte prosjektarbeidet, men vil bli nærmere vurdert. Det vil medføre noen kostnader på systemsiden sett i forhold til å ta i bruk ny versjon av fagsystem, noe som uansett er planlagt gjennomført.

Renhold

Det tas utgangspunkt i nøkkeltall med sammenlikning med andre kommuner som vil synliggjøre potensiale. Stikkord er digital transformasjon, vurdere arbeidsprosesser med for eksempel LEAN definere kvalitetsnivå og standard og standard i leveransen sammenliknet med andre kommuner, ny teknologi (renholdssystem og robotteknologi). Målsetningen er lavere kostnader og færre ansatte på sikt (naturlig avgang). Det etableres prosjekt med mandat, prosjektgruppe og styringsgruppe med nødvendig tid og ressurser. Det legges også opp til å besøke andre kommuner som er langt fremme for å få innsikt i beste praksis. Prosjekt mål bør være at renholdstjenesten skal være profesjonell og konkurransedyktig.

Drift

Samme forutsetninger og prinsipper som for renhold, men med et eget mandat. Noen fellesområder som brukerorientering med mulighet for å melde feil og mangler, vil være felles.

Prosjektene skal involvere tillitsvalgte og vurdere nødvendig fremtidig kompetanse.

7.1.5 Tiltak 4 – Vurdere kvaliteten på renhold

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Gjennomgang av hva renholderne utfører på virksomhetene. Hva gjør vi kontra tilsvarende kommuner, ref. Storbygruppa for renhold og nøkkeltall.

Det skal jobbes (repr. fra Byggeteknisk stab og arbeidsledere Renhold) med en gjennomgang av byggetegninger og vurdere effektiviteten ut ifra de frekvensene det blir rengjort etter pr virksomhet pr d.d. Deretter skal det settes en standard for hvilket nøkkeltall vi må justere oss etter pr virksomhet. Skal vi ha ulik frekvens ut ifra byggets tilstand? Sammenligne med nøkkeltall til Storbygruppa renhold.

Dersom det er behov for reduksjon av antall renholdere på noen virksomheter, skal det omrokes internt på renholdere i virksomheten. Ved naturlig avgang skal stillingsprosenten justeres etter bestemt nøkkeltall.

► *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Økt uro blant ansatte i virksomheten i en periode.

► *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Ha en god dialog i omstillingsprosessen. Økt informasjonsflyt gjennom hele prosessen. Gjennomgang av kvalitetsbehov og revidering av dagens renholdsplaner.

Risiko:

Dersom det skal reduseres umiddelbart, kan det resultere i mange overflødige renholdere i virksomheten (flyttes evt. til vikarpool?)

► *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Ses i sammenheng med tiltak 3. Effekten vil inngå i tiltak 3.

► *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*

7.1.6 Tiltak 5 – Enøk-tiltak

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Arbeid innenfor energiledelse og ENØK-tiltak innebærer:

- Arbeide med holdningsendringer hos bruker, synliggjøre energiforbruket deres, motivere til besparelse av energi ved bruk av belønningstiltak (økt vedlikehold til det aktuelle bygget)
- Energoovervåkingssystemer, energistyring
- Utskiftning av komponenter til «smartere» og mindre energikrevende innretninger
- Nybygg med fokus på energivennlige løsninger, sanering av eldre uhensiktsmessig bygningsmasse

I løpet av 2017 er det kartlagt en del tiltak med kort inntjeningsstid, som bør prioriteres fremover.

Energimåling

Et godt fungerende energioppfølgingssystem er helt elementært når vi skal jobbe med energibesparelse. Vi er avhengige av å måle forbruk og utvikling, både for å avdekke unødvendig forbruk, og for å dokumentere effekten av tiltak vi gjennomfører. I løpet av 2017 har vi jobbet en del med kvalitetssikring av energidata i vårt energioppfølgingssystem, og har blant annet avdekket

- ▶ *Strømmålere som er fjernet, som kommunen fortsatt har betalt stipulert forbruk på.*
- ▶ *Unødvendig forbruk i bygg som står tomme, for eksempel Onsøyheimen*
- ▶ *Unødvendig forbruk i bygg pga. feil/mangler på anlegg, som enkelt kan rettes*

Investering kr 1 000 000

- ▶ *Energimåling av alle varmepumpeanlegg*
- ▶ *Energimåling av fjernvarmemålere, med timesverdier*
- ▶ *Energimåling av strøm, men sanntidsdata – kanskje hente verdier rett fra måler*
- ▶ *Avsette dedikerte ressurser som jobber med energioppfølging. Driftssentralen har ansvar – men har også flere andre oppgaver som prioriteres, slik som adgangskontroll. Energioppfølging må prioriteres fra ledelsesnivå!*

Besparelse

Enova anslår at med et godt EOS + et energibevisst driftspersonell, så vil man ha besparelser på 5-10 % (av og til mer). Det er ikke urealistisk å sette en årlig besparelse på 5 % for Bygg og Eiendom, men det krever både investering i midler og ressurser.

5 % årlig besparelse vil si ca. 2,5 millioner kroner

Utskifting av varmegjenvinnere på sykehjem

En del av våre sykehjem har kryssvekslere i ventilasjonsaggregat. Dersom disse byttes til roterende gjenvinnere, vil de bli langt mer effektive. Aktuelle sykehjem med kryssvekslere er:

- ▶ *Rolvøy velferdssenter. 6 stk*
- ▶ *Fjeldberg sykehjem 4 stk, vannbårent med varmepumper*
- ▶ *Glemmen sykehjem 6 stk*
- ▶ *Solliheimen sykehjem 2 stk*
- ▶ *Smedbakken sykehjem 4 stk*
- ▶ *Torsnes sykehjem 2 stk*

Investering: grovt estimat på 3 millioner

Besparelse: grovt estimat på 1 GWh pr år

Optimalisering av varmepumpeanlegg

Vi har en del (25-30) varmepumpeanlegg i kommunen, men har ikke kontroll på hvor effektive de er – hvor mye energi de leverer kontra hvor mye de bruker. Det er mistanke om at en del varmepumper ikke går optimalt. Vi må derfor jobbe fremover med å få gode varmepumpeanlegg. Prioritering av anlegg må gjøres etter at vi har fått på plass energimåling. (Ombygging av varmepumpeanlegg på Fjeldberg sykehjem er i gang).

Eksempel på besparelse

Feil på varmepumpeanlegg på Gressvik sykehjem førte til et økt oljeforbruk i 2016 på 350 000 kWh. I 2017 har anlegget gått uten feil, og vi har 300 000,- mindre i energiutgifter på dette bygget!

Investere i nye varmepumpeanlegg

I bygg hvor vi har vannbåren varme, er det god økonomi i å installere varmepumper. Noe forenklet kan man si at en varmepumpe leverer ca. 3 ganger mer energi enn den forbruker.

Noen aktuelle bygg:

- ▶ *Rolvøy velferdssenter*
- ▶ *Haugeåsen skole*
- ▶ *Torp skole*

Investering for disse byggene: 7 millioner
Besparelse for disse byggene: 1,5 GWh

Isolering av varmtvannsrør

I tekniske rom med vannbårne anlegg, er det normalt en del varmetap fra varmtvannsrør, pumper, ventiler etc. Isolering av disse komponentene regnes normalt inntjent på 2-3 år. Her har vi mange tekniske rom i kommunen som bør utbedres.

Investering: 1 000 000,-
Besparelse: 500 000 kWh

Utskifting til LED-belysning i idrettshaller

Driftsavdeling har foreslått å starte utskifting i Borgehallen og Kongstenhallen

Investering: 700 000,-
Besparelse: 200 000 kWh

► *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Fordeling av potensial pr. type bygg:

bygg	administrasjonsbygg	barnehager	skolebygg	institusjoner	idrettsbygg	kulturbygg	totalt
temp.korrigert energiforbruk i 2017 [kWh]	4 990 917	2 346 212	25 268 241	12 458 295	9 020 767	3 920 508	58 004 940
anslått potensial for besparelse [kWh]	300 000	100 000	2 250 000	2 000 000	900 000	250 000	5 800 494
i prosent	6 %	4 %	9 %	16 %	10 %	6 %	10 %

► *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*

Det er en forutsetning at det er tilgjengelig kapasitet på prosjektledelse for gjennomføring av de ulike investeringstiltakene.

► *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*

Etat bygg og eiendom har tilgjengelig investeringsmidler via samlebevilgningen til ENØK-tiltak på over 20 millioner kroner.

Det foreslås at man investerer i tiltak som avdekkes, som er inntjent på 5 år eller raskere. Det vil i så fall bety at man kan spare 4 GWh årlig (grovt anslått ca 4 mill kroner) når vi har realisert prosjektene. Fysiske tiltak på anlegg oppsummert ovenfor gir en estimert besparelse på over 3 GWh + 5 % (2,5 GWh) besparelse på EOS og energibevist driftspersonell. Det er derfor fullt mulig å spare minst 10 % i løpet av de neste årene, avhengig av hvor mange prosjekt etaten klarer å realisere. For øvrig anses 10 prosent å være et forsiktig anslag, da man med stor sannsynlighet kan spare mer.

► *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*

I tillegg kan det være et potensiale for veibelysning og i parkeringsanlegg, som også skal vurderes.

7.1.7 Tiltak 6 – Vurdere behovet for bemanning med driftspersonell kveld og helg på idrettsarrangementer

► *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*

Reduseres arbeidstiden på Kongstenhallen fra 07.00-23.00 til 08.00-18.00 lørdag og søndag vil det være en besparelse på kr 50.000 pr år. i tillegg frigjør det 40% stilling. Det må innføres låse/slukke rutiner eventuelt av idrettslag eller internt ved vakt og sikring. Besparelsen i kroner vil ikke være stor. Besparelsen gjør seg gjeldende ved frigjøring av stilling.

► *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*

Brukere: Dårligere service til brukerne, Mindre kontroll på utstyr/bygg og større risiko for skader
Ansatte: Frigjør vaktmester-personell

Kommune: Fare for dårlig omdømme, skader på bygg.

Idrett vurderer at Kongstenhallen på sikt vil ha større behov for bemanning og økt bruk. Se mail fra virksomhetsleder Idrett.

- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
Det må innføres låse/slukke rutiner eventuelt av idrettslag eller internt ved vakt og sikring.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Besparelse på kr 50.000 pr år. I tillegg frigjøres det 40% stilling, hvilket utgjør ca 350 000 kroner.
- ▶ *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*
Hvis tiltaket ikke blir gjennomført, må det ryddes opp i hvordan utgiftene blir kontert (mellom virksomhet Drift og virksomhet Idrett).

7.1.8 Tiltak 7 – Gjennomgang av serviceavtaler for evt. avvikling og bruk av egne ressurser

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Virksomhet Drift gjennomgår alle løpende serviceavtaler og vurderer hvorvidt de bør sies opp eller reforhandles. Mye kan utføres av eget driftspersonell til lavere kostnad.
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Ingen negative konsekvenser
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Tiltaket kan gi en besparelse på ca 1 mill kroner i året fra og med 2019.
- ▶ *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*
En gjennomgang av alle avtalene er nødvendig, og er allerede startet opp.

7.1.9 Tiltak 8 – Redusert bruk av vikarer ved fravær på Renhold

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Vurdere å ikke sette inn vikar ved renholders fravær fra dag 1, men utsette vikarbruk til dag 2 eller 3. Dette vil først og fremst kunne være aktuelt på skoler. Gevinsten vil være reduserte vikarutgifter. Utarbeide en plan B for renholdsplanene for skoler.
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Tiltaket kan medføre økt stress for renholderne.
På den andre siden kan dette øke lojaliteten blant renholderne på virksomheten, noe som igjen kan gi et lavere sykefravær. Man opplever at belastningen på kolleger på jobb blir større når det ikke settes inn vikarer med en gang man selv er borte fra jobb.
Brukere kan oppleve servicegraden som redusert i perioder som igjen kan gi misfornøyde brukere.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
For å gjennomføre tiltaket må det være en gjensidig forståelse blant alle berørte parter, brukere av bygget og utførende tjeneste, renhold.
Det må settes inn tiltak for rom/områder som krever høy hygienisk standard, særlig i forhold til allergikere og utsatte brukere.
Risiko vil være økt stress og redusert renhold i kortere perioder.
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Ses i sammenheng med tiltak 3. Effekten vil inngå i tiltak 3.
- ▶ *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*

7.1.10 Tiltak 9 – Bemanningspool med faste vikarer på Renhold

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Opprette en felles vikarpool med fast ansatte renholdere som skal fungere som ambulerende vikarteam. Disse skal fungere som vikar på virksomheter hvor det er behov for vikar fra dag 1 i

en fraværsperiode. Denne kategorien ansatte skal kun fungere i korttidsvikariater **maks 2 dager**.

- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
Mer forutsigbarhet for den ansatte (fast ansatt) og for brukerne (alltid «kjente» ansikter som kommer til virksomheten). Renholderne er godt opplært i for eksempel smitterenhold/spesialrenhold. Økt servicegrad mot brukere, og mer fornøyde brukere. Mer lojale ansatte og det er sannsynlig at servicegraden øker med lojaliteten. Dersom det ikke er behov for vikarer vil dette friggi ressurser som igjen kan benyttes til å gjennomføre oppgaver som i det daglige blir utsatt. Mer fleksible renholdere.
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
Må ansette flere vikarer, behov for flere biler i virksomheten
Ingen risiko
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Sparer tid på å administrere vikarer, kanskje vanskelig å gevinstrealisere, kanskje ikke med videre. Ses i sammenheng med tiltak 4.
- ▶ *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*

7.1.11 Tiltak 10 – Clean desk/Free seating (arealeffektivitet – kort sikt)

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Besparelsen på 1,0 million kroner i året som følge av reduserte utgifter til innleie av alternative lokaler
- ▶ *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*
Kan være aktuelt med åpent landskap for deler av lokalene. I så fall vil det være nødvendig med investeringer med blant annet bytting av møbler, skjermingsvegger. Det finnes pottar som kan brukes. Utreddes av forvalterne på bygg og eiendom med utgangspunkt i det enkelte bygg..

7.1.12 Tiltak 11 – Gjennomføre tilstandsanalyser av bygg i egen regi

- ▶ *Beskrivelse av tiltaket med gevinst og plan for gjennomføring*
Benytte eget personell for analyse av tilstanden på våre bygg, fremfor å anskaffe denne tjenesten av eksterne konsulenter. Utgiftene til Multiconsult i 2016 var på 1,6 millioner kroner. Gevinsten vil være reduserte utgifter til eksterne rådgivere dersom arbeidet kan gjøres innen eksisterende rammer. Behovet vil være rundt 50 bygg i året
- ▶ *Konsekvenser (positive og negative) for brukere, ansatte og kommunen*
- ▶ *Forutsetninger og risiko ved gjennomføring*
- ▶ *Beskrive tidsplanen for effekten i mill. kroner*
Besparelser på opptil 1,5 millioner i året fra og med 2019.
- ▶ *Hva er det eventuelt behov for av videre utredning*
Etablere egne arbeidsprosesser og verktøy

7.2 Kultur, miljø og byutvikling

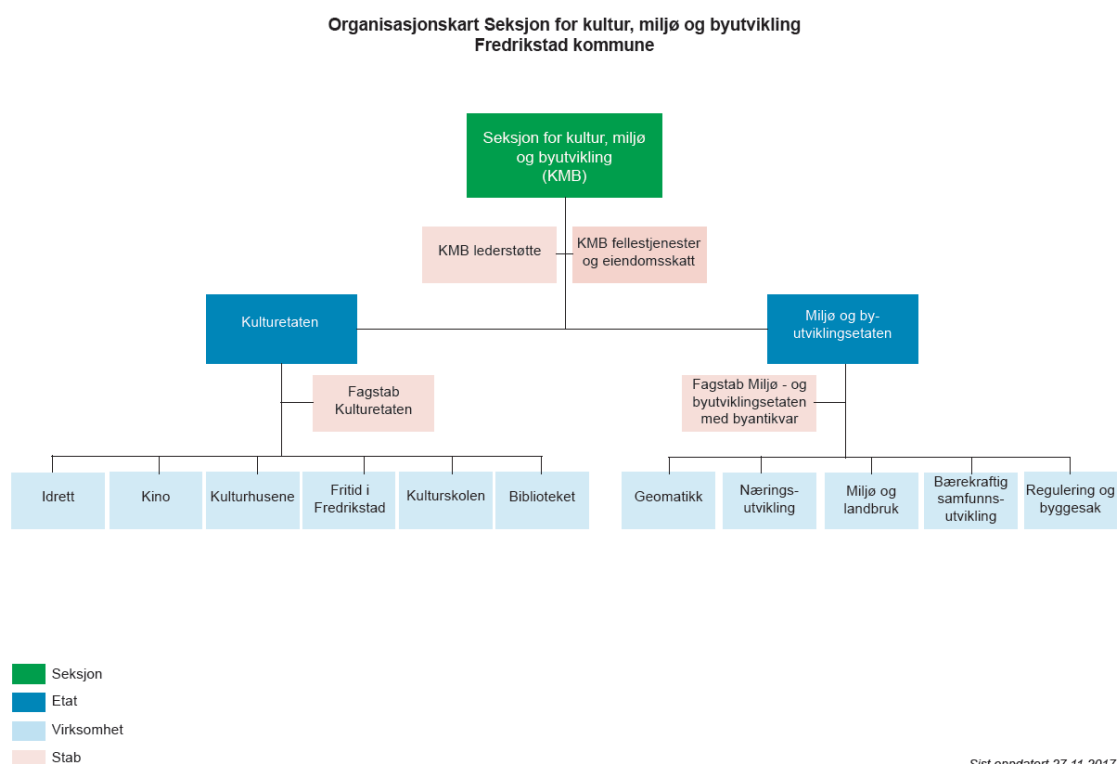
7.2.1 Kort presentasjon av tjenesteområder som hører inn under arbeidsgruppens ansvarsområde

Seksjon for kultur, miljø og byutvikling har hovedansvar for kommunens strategi- og utviklingsarbeid av overordnet og sektorovergripende karakter innenfor samfunnsutviklingsområdet. Seksjonen har roller knyttet til tjenesteproduksjon, utvikling av tjenester, forvaltning, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling, blant annet innen fagområdene:

- ▶ Areal- og samfunnsplanlegging
- ▶ Miljø, klima og folkehelse
- ▶ Naturmangfold
- ▶ Kulturminner
- ▶ Næring
- ▶ Kultur
- ▶ Idrett

Organisering

Seksjonen er organisert i en etat for kultur og en etat for miljø- og byutvikling. I tillegg kommunalsjefens stab, og en stab for fellestjenester og eiendomsskatt. Kulturetaten består av seks virksomheter og fagstab kultur. Miljø- og byutviklingsetaten består av fem virksomheter samt etatsjefens fagstab, herunder byantikvaren.



Vedtatte prioriterte områder i gjeldende handlingsplan for KMB

- ▶ Realisering av Arena Fredrikstad
- ▶ The Tall Ships Races 2019
- ▶ Oppgradere Blå Grotte til regionalt kulturhus

- ▶ Gjennomføre mulighetsstudie for fremtidens bibliotekløsning
- ▶ Restaurering av tårnet på Isegran
- ▶ Bypakke Nedre Glomma og fremforhandle byvekstavgift
- ▶ Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel
- ▶ Miljø, bymiljø, kulturarv og kulturminneforvaltning
- ▶ Etablering av kommunalt eiendomsselskap

7.2.2 Deltakerne i arbeidsgruppen

Kultur, miljø og byutvikling

- ▶ Kommunalsjef og samtidig fungerende etatssjef for miljø og byutvikling, Bente Meinert
- ▶ Økonomirådgiver, Anne-Therese Jacobsen
- ▶ Etatssjef Kultur, Ole-Henrik Holøs Pettersen
- ▶ Stabskoordinator, Randi Wilschow
- ▶ Tillitsvalgt Hege Dubec

7.2.3 Utdrag fra agenda kaupangs økonomianalyse med noen kommentarer

Kap. 11 Kultur og idrett

Kultur og idrett omfatter funksjonene 231 fritidstilbud, 370 bibliotek, 373 kino, 375 museer, 377 kunst, 380 idrett, 381 idrettsanlegg, 383 kulturskole, 385 annen kultur, 386 kulturbygg. Det er ikke behovskorreksjon på kultursektoren. Det er svært lite lovpålagte forpliktelser i denne sektoren.

Fredrikstad brukte i 2016 omtrent brukte 139 millioner kroner på kultur. Det er 23 millioner kroner mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Disse tjenestene ble drevet med lavere utgifter enn gjennomsnittet: bibliotek (2 mill.), kino (2 mill.), museer (1 mill. kr), idrett (4 mill.), idrettsbygg (7 mill.) og kulturskole (10 mill. kr). Disse tjenestene var dyrere: fritidstilbud (1 mill.), kunst (1 mill.) og allment kulturarbeid (1 mill.).

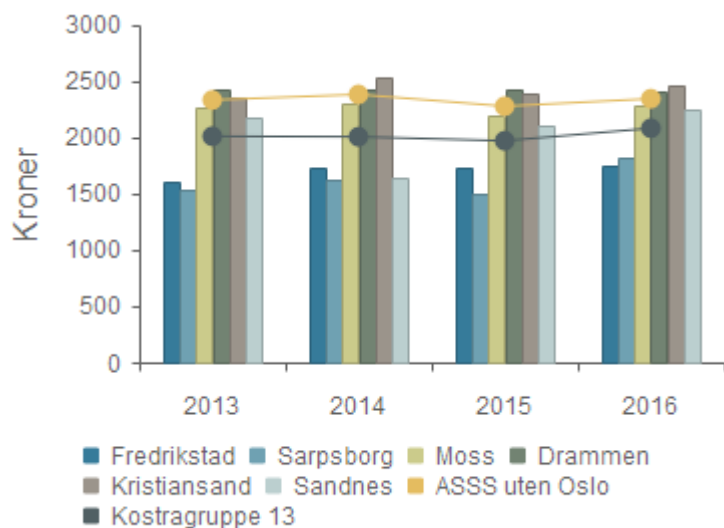
Ingen av sammenligningskommunene drev kulturtjenestene med lavere utgifter enn Fredrikstad. Utgiftene i Drammen var 60 mill. kr høyere. Drammen brukte vesentlig mer penger til idrettsanlegg og kulturbygg.

Kommentar fra KMB

Tilskuddspostene innen idrett er vesentlig lavere enn hos andre sammenlignbare kommuner. Fredrikstad drifter rimeligere (enklere) idrettsbygg og har ingen dyre signalbygg. Realisering av Arena Fredrikstad vil medføre økte driftsutgifter beregnet til 3,7 millioner kroner (2016-kroner) fra og med 2022 (kanskje før). Det er noe usikkerhet rundt hvordan Seksjon for teknisk drift, som drifter byggene, fører sine utgifter til idrettsformål og kulturformål knyttet KOSTRA-messig. Se 11.2 for kommentarer knyttet til kulturskolen.

Kap. 11.1 Prioritet – Netto driftsutgifter for kultursektoren pr. innbygger i kr

Gruppert pr. år



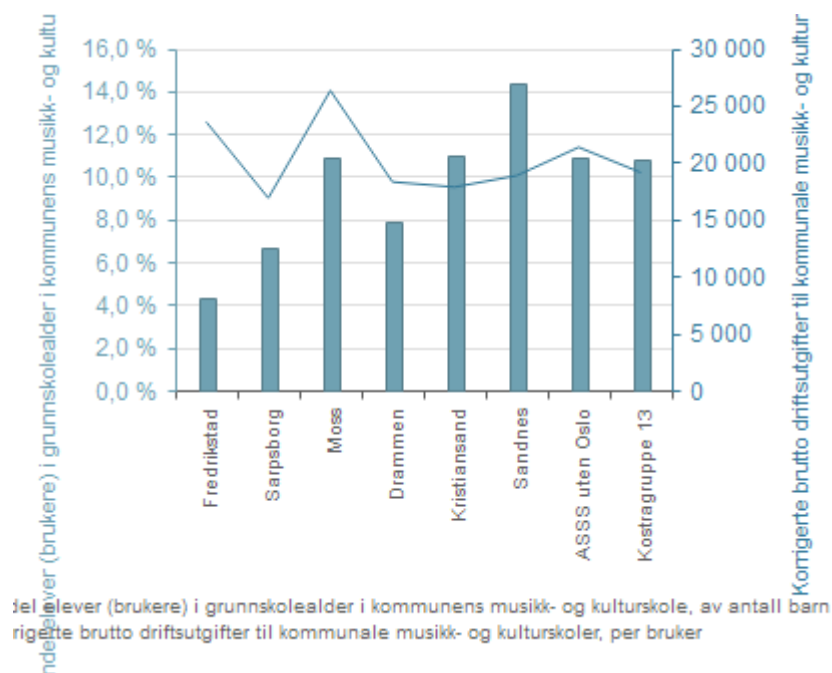
2013	2014		2015	2016
Fredrikstad	1 599	1 721	1 727	1 740
Sarpsborg	1 525	1 623	1 494	1 811
Moss	2 264	2 288	2 196	2 280
Drammen	2 429	2 429	2 417	2 411
Kristiansand	2 344	2 523	2 393	2 458
Sandnes	2 167	1 631	2 103	2 239
ASSS uten Oslo	2 327	2 376	2 271	2 338
KOSTRA-gruppe 13	2 005	2 000	1 965	2 076

*) Tallene er inflasjonsjustert med endelig deflator (TBU).

Fredrikstad brukte 1.700 kr pr. innbygger til kultur og idrett i 2016. Det var 300 kr mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og lavest blant sammenligningskommunene. Utgiftene til kultur har økt med 150 kr pr. innbygger siden 2013. Utgiftene har økt halvparten så mye i kommunegruppen.

Kap. 11.2 Dekningsgrad – Andel elever (brukere) i grunnskolealder i kommunens musikk- og kulturskole, av antall barn i aldersgruppen

Analyse med flere indikatorer



	Andel elever (brukere) i grunnskolealder i kommunens musikk- og kulturskole, av antall barn i aldersgruppen	Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale musikk- og kulturskoler, pr. bruker
Fredrikstad	4,3 %	23 524
Sarpsborg	6,7 %	16 850
Moss	10,9 %	26 277
Drammen	7,9 %	18 263
Kristiansand	11,0 %	17 812
Sandnes	14,4 %	18 809
ASSS uten Oslo	10,9 %	21 300
KOSTRA-gruppe 13	10,8 %	19 087

Fredrikstad brukte 2 mill. kr mindre på kulturskole enn gjennomsnittet i kommunegruppen i 2016. Lave utgifter til kulturskole kan komme av lav dekningsgrad eller lave utgifter pr. bruker. Fredrikstad har lav dekningsgrad. Det er 4 % dekning i grunnskolealder. Det er 6 % lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppen og lavest blant sammenligningskommunene. Utgiften pr. bruker er 23.000 kr.

Det er 4.000 kr mer enn gjennomsnittet i gruppen og nest høyest av sammenligningskommunene. Det er den lave dekningsgraden som fører til de lave utgiftene.

Kommentar fra KMB

Kultur- og miljøutvalget har i gjeldende budsjett og handlingsplan lagt til grunn en opptrappingsplan for kulturskolen frem til 2026 som skal føre til høyere dekningsgrad. Imidlertid tar ikke opptrappingsplanen høyde for fremtidig befolkningsvekst. Prognoser viser en forventet vekst i aldersgruppene 6-12 år og 13-15 år med henholdsvis 11,4 og 7,8 prosent fra 2017 til 2030, og dekningsgraden vil ikke nødvendigvis øke som følge av dette.

Den høye utgiften per elev er knyttet til at E6 Østfold Medieverksted (et kommunalt- og fylkeskommunalt kompetanse- og ressurscenter innen skoling og bruk av film, animasjon og digitale medier) også føres mot funksjon 383. Dette er et relativt dyrt tilbud pr elev, men samtidig et

unikt tilbud i nasjonal sammenheng som leverer tilbud inn i den kulturelle skolesekken også regionalt. Korrigert for dette tilbudet vil utgift per elev nærme seg snittet for KOSTRA-gruppe 13.

Kap. 13 Plan, kulturminner, natur og nærmiljø

Plan mm omfatter funksjonene 301 plansaker, 302 byggesak, 303 kart/oppmåling, 335 parkdrift, 360 naturforvaltning og 365 kulturminnevern. Det er ikke behovsberegning for dette området.

Obs! For byggesak gjelder funksjon 304 og ikke 302 i 2016 og 2017.

Fredrikstad brukte ikke mye penger på disse forvaltningsoppgavene i 2016. Samlede netto utgifter var 49 millioner kroner. Utgiftene var like store som gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og lavest blant sammenligningskommunene.

De funksjonene som ble drevet billigere enn gjennomsnittet i kommunegruppen var plansaker (8 mill.) og kart/oppmåling (2 mill.). De tjenestene som hadde høyere utgifter enn gjennomsnittet i kommunegruppen var parkdrift (2 mill.) og naturforvaltning (8 mill.).

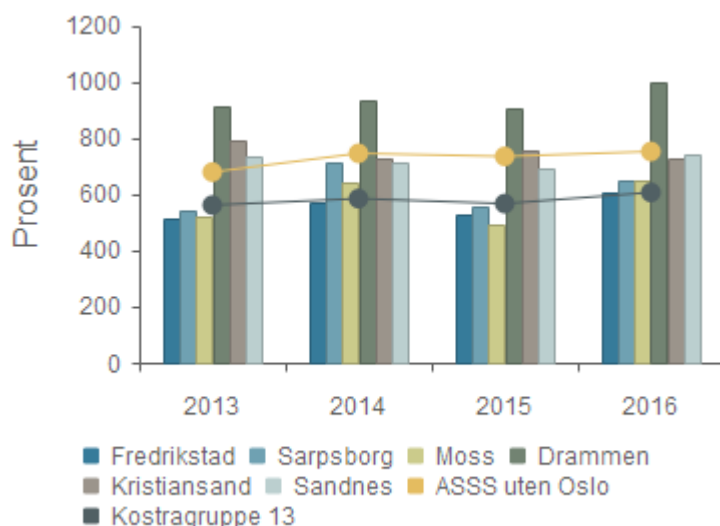
Kommentar fra KMB

I 301 plansaksbehandling og 360 naturforvaltning kan det være feilførte utgifter. Blant annet er utgifter knyttet til lokalsamfunnskoordinatorer og tilskudd fra lokalsamfunnsfond ført på 360, som vi er usikre på om hører hjemme her eller på administrasjon.

Drammen brukte 30 mill. kr. mer på plan mm enn Fredrikstad i 2016. Drammen hadde mye mindre egenbetaling på de tjenestene som kan selvfinansieres, nemlig byggesak, plan og kart/oppmåling.

Kap. 13.1 Prioritet – Netto driftsutgifter til fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø pr. innbygger

Gruppert pr. år



	2013	2014	2015	2016
Fredrikstad	511	570	524	606
Sarpsborg	538	710	553	645
Moss	517	639	491	648
Drammen	912	931	902	994
Kristiansand	793	724	754	729
Sandnes	733	713	687	744
ASSS uten Oslo	677	744	733	751
KOSTRA-gruppe 13	560	583	565	605

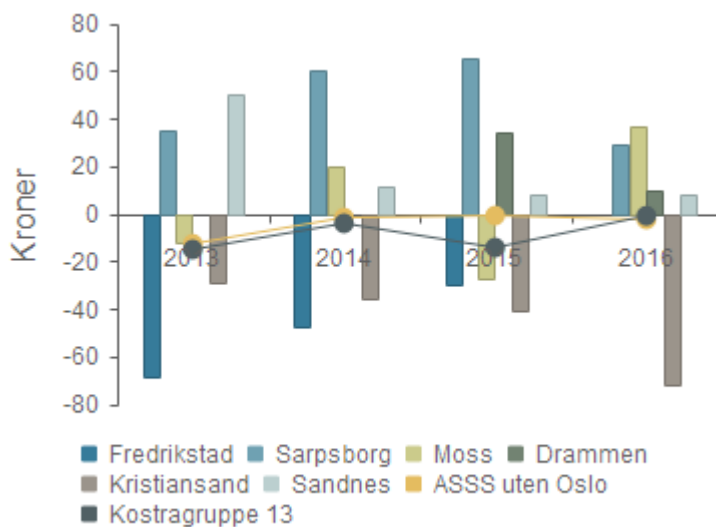
*) Tallene er inflasjonsjustert med endelig deflator (TBU).

Figuren over viser netto driftsutgifter på forvaltningsoppgavene innenfor tekniske tjenester. Det er plan, byggesak, kart/oppmåling, parkdrift, naturforvaltning og kulturminnevern. *Netto inntekt* var 600 kr pr. innbygger i 2016. *Obs! Det skal være nettoutgift, ikke inntekt.* Det er like mye som gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og lavest blant sammenligningskommunene. Utgiften har økt med 100 kr de siste fire årene.

Drammen brukte 400 kr mer pr. innbygger enn Fredrikstad til disse tjenestene.

Kap. 13.2 Prioritet – Netto driftsutgifter til bygge-, delesaksbehandling og seksjonering pr. innbygger

Gruppert pr. år



	2013	2014	2015	2016
Fredrikstad	-68	-47	-30	0
Sarpsborg	35	60	66	29
Moss	-12	20	-28	37
Drammen	0	0	34	10
Kristiansand	-29	-36	-41	-72
Sandnes	50	12	8	8
ASSS uten Oslo	-13	-2	-1	-3
KOSTRA-gruppe 13	-15	-4	-14	-1

*) Tallene er inflasjonsjustert med endelig deflator (TBU).

Figuren viser kommunenes utgifter til de viktigste oppgavene som kan selvfinansieres, nemlig byggesak og deling. Fredrikstad hadde netto utgift på 0 kr pr. innbygger på disse tjenestene i 2016. Det er like mye som gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og nest lavest blant sammenligningskommunene. Kommunen har utnyttet mulighetene til å finansiere disse tjenestene med gebyr fra søkerne. Nettoutgiften har økt med 70 kr pr. innbygger de siste fire årene.

Kommentar fra KMB

Vi har ikke vedtak om full selvkost på områdene og i 2017 var det ikke full kostnadsdekning.

7.2.4 Hovedutfordringene for sektoren i perioden 2018-2022

- ▶ KMB har en samfunnsutviklerrolle og bystyrets ambisjoner for seksjonen er store.
- ▶ I kommuneplanen er kultur trukket frem som et innsatsområde og som en driver i utviklingen av Fredrikstadsamfunnet. I ny arealstrategi er dette betonet også i forhold til byutviklingen. I troen på kulturfeltet ligger også en tro på at kunst- og kulturfeltet bidrar preventivt til å redusere trykket innenfor deler av skole, barnevern og helse. Kulturfeltets rolle i samfunnsutviklingen er også trukket frem som del av omorganiseringen og sammenslåing av to seksjoner i kommunen. Kulturens tiltenkte rolle oppfattes noe overfokuset sett i forhold til de funn som ligger i Agenda Kaupangs rapport og de verktøy KMB har tilgjengelig.
- ▶ Miljø og byutviklingsetaten (EMB) har ansvaret for både overordnede planer og arealplaner som regulering og byggesak. Her er det store forventninger til at seksjonen skal møte den høye veksten i eiendomsutviklingen og infrastrukturbyggingen slik at kommunen ikke blir en propp i denne utviklingen. Staten er ikke fullt ut rigget for denne utviklingen. Behandling av reguleringsplaner og byggesaker kan i stor grad gebyrfinansieres, men det kan ikke statens og fylkeskommunens planer. Når det framover blir stor økning i offentlige planer og samtidig planer med stor kompleksitet, blir det en stor utfordring for seksjonen.
- ▶ I tillegg har Miljø- og byutviklingsetaten ansvar for viktige samfunnsoppgaver innen miljø, klima, folkehelse, områdeutvikling og lokalsamfunnsutvikling. Dette er ikke lovpålagte oppgaver, men i et langsiktig perspektiv er dette viktige oppgaver for å bidra til et bærekraftig samfunn. Det å satse på disse områdene vil også kunne bidra til reduserte utgifter på helsebudsjettet over tid.
- ▶ Agenda Kaupangs rapport viser at Fredrikstad bruker mye mindre midler på KMB sine områder enn sammenlignbare kommuner. KMB har analysert tallene videre og det kan være at vi på flere områder bruker enda mindre midler enn rapporten viser. Det kan se ut som det er noen feilføringer i Kostra.
- ▶ Agenda Kaupangs analyser viser at kommunen bruker mindre penger på kultursektoren enn sammenlignbare kommuner. Dette samsvarer godt med de data som årlig publiseres i Telemarksforsknings kulturindeks. Målet i kvantitet er Kulturskolen der rangert som nr 423 av 428 kommuner i Norge. Lav rangering har også folkebibliotekene i Fredrikstad. Våre kulturtilbud er svært populære og den vi har ikke kapasitet til å ta imot alle som ønsker å benytte disse. Fredrikstad forventer en stor befolkningsøkning og dette vil føre til et større behov innenfor kultur- og fritidsaktiviteter for barn og unge. Hvis vi ikke øker vårt tilbud i takt med befolkningsutviklingen vil vi gi et mye dårligere tilbud i fremtiden.
- ▶ Når det vedtas investeringsprosjekter, følger det ikke automatisk med årlige driftsmidler. Dette er ikke bærekraftig over tid. Et eksempel Arena Fredrikstad vil kreve 3,7 mill. kroner i økte driftsmidler fra 2022.
- ▶ Vi tror at kommunen jobber for «silobasert» og vi har trolig et potensiale for å utnytte mulighetene bedre på tvers. Eksempler på dette er planlegging og bruk av bygg.
- ▶ Det virker som det er interesse i Bystyret for å inngå forpliktende samarbeid med fylke (og stat) om et regionteater, etablert som et AS. Dette vil trolig bety økte overføringer fra kommunen til teater/selskapet. Tiltaket skal utredes av kommunen, men oppfattes som et svært godt samfunnsutviklingsprosjekt som også genererer offentlige arbeidsplasser i Fredrikstad.

7.2.5 Deltakerne i arbeidsgruppen

Økonomi og organisasjonsutvikling

- ▶ Kommunalsjef Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling, Kari Helen Sørum
- ▶ Økonomikonsulent, Mona Wennsten
- ▶ Kemner, Pål Henning Klavenes
- ▶ Innkjøpssjef, Karin Nordahl
- ▶ Rådgiver Agenda Kaupang, Per Schanche
- ▶ De to siste møtene: Økonomisjef Egil Olsen, IT sjef Ketil Johansen og byarkivar Ingerid Gjølstad

Prosessen i gruppen

Gruppen har vært ledet av kommunalsjef.

Gruppen startet med å nærmere analysere tallene som inngår i analysen, spesielt på de fagområdene som skilte seg ut fra sammenlignbare kommuner. De respektive virksomhetslederne ble invitert til en kort gjennomgang med mulighet for å komme med innspill, utdypninger og generelle betraktninger.

Videre ble det kartlagt utfordringer for KMBs drift framover og særlig rollen som samfunnsutvikler. Gruppen har ikke foreslått tallmessige innsparingstiltak, men har sett på forbedrings- og forenklingstiltak som på sikt vil føre til innsparinger eller styring av ressurser mot viktige oppgaver.

7.2.6 KMBs forslag til forbedringstiltak som kan påvirke økonomien på lengre sikt

Tabellen viser en oversikt over arbeidsgruppens forslag til tiltak. KMB har ikke fått et innsparingskrav i denne økonomianalysen og vil ikke vise til økonomiske konsekvenser av våre tiltak. Mange av våre oppgaver er ikke lovpålagt, men vi gjør mange oppgaver innenfor forebygging og utvikling som er viktig for Fredrikstad og som kan spare andre deler av kommunens budsjett på sikt. Kommuneplanen som skal vedtas er ambisiøs innenfor vårt område. Tiltakene er ikke i prioritert rekkefølge.

Nr	Tiltak	Konsekvenser	Påvirkning for andre seksjoner utover KMB
1	Gjennomføre sosiale investeringsanalyser	Kommunen må se på økonomiske konsekvenser i et langsiktig perspektiv, særlig effekter av forebyggingsarbeid.	På tvers av kommunen
2	Flerfunksjonelle bygg. Planlegge og Bruke skolebygg til kultur og fritid.	Mindre husleie, strøm og vedlikeholdskostnader.	Teknisk OU
3	Når en seksjon ser på innsparinger må konsekvenser i andre seksjoner vurderes.	Innsparinger et sted i kommunen kan få konsekvenser for gjennomføringen av KMBs arbeidsområder.	På tvers av kommunen
4	Koordinere planlegging i KMB og gjennomføring i TD. F.eks. omforent forståelse av rekkefølge på tiltak, prosjekter og investeringer. Et eksempel er sykkelplanen hvor finansieringen er klar.	Mer effektivt bruk av ressurser.	Teknisk
5	Samle administrativt ansvar for alle råd og utvalg ett sted.	Bedre økonomistyring og oversikt	Øk.org

Nr	Tiltak	Konsekvenser	Påvirkning for andre seksjoner utover KMB
6	Gjennomføre et digitaliseringsløft for å forenkle arbeidsprosesser, særlig i EMB og kulturstaben: • Nytt saksbehandlingssystem • Digitalt eiendomsarkiv • eByggesak • Portal for tilskuddsforvaltninger	Dette vil kunne gi innsparinger i saksbehandlingen, ved at vi effektiviserer tidsbruk på manuelle oppgaver. Raskere behandling av reguleringsaker vil gi inntekter til kommunen. Mindre behov for saksbehandlerkapasitet, kan bidra på sikt med styrking av bemanning på behandling av reguleringsplaner. Det brukes mye saksbehandlerkapasitet på tilskuddsforvaltningen.	Øk.org På tvers av kommunen
7	Gjennomgå prisnivået på tjenester vi tilbyr andre kommuner.	Sikre at vi får riktig betalt for tjenestene.	
8	Styrke bemanning på regulering	Vil gi økte utgifter for kommunen, men bidra til at vi kan behandle reguleringsplaner raskere. Viktig for vårt samarbeid med næringslivet og vårt omdømme. Kan på sikt være lønnsomt for kommunen.	
9	Styrke markedsføring av våre kulturtilbud.	Vil på kort sikt bety merkostnader, men på sikt kunne gi økte inntekter eks. Kongstenhallen, kinoen og Blå Grotte	
10	Opptopping til full kostnadsdekning/selvkost på arealtjenestene (byggesak, regulering, oppmåling, seksjonering).	Dette vil øke inntektene, slik at kommunen ikke trenger å subsidiere disse områdene.	

7.3 Økonomi og organisasjonsutvikling

7.3.1 Hovedutfordringene for sektoren i perioden 2018-2022

- ▶ Utfordringene i seksjonen følger i stor grad utviklingen i resten av organisasjonen. Det er økende etterspørsel etter bistand. Vi har store ambisjoner for utviklingsarbeid og tjenesteutøvelse og seksjonen må så langt det er mulig tilpasse seg behovene både i forhold til ressursbruk og rett kompetanse. Seksjonen driver på gjennomsnittsnivå kostnadsmessig i forhold til andre kommuner.
- ▶ Økt antall innbyggere, brukere og søknader genererer økte arbeidsoppgaver.
- ▶ Staten setter også stadig større krav blant annet i forhold til rapportering.
- ▶ Lov- og avtaleverk legger føringer på hvilke tiltak kommunen er pliktig til å ivareta.
- ▶ Seksjonen søker å ivareta helhetsblikket. Det jobbes i noen grad fragmentert og for lite tverrfaglig og tverretattlig i organisasjonen som helhet. Det kan gå ut over kvalitet, effektivitet og gi økte kostnader.
- ▶ Etterspørselen er større enn kapasiteten. Det er behov for mer ressurser og kompetanse spesielt innen analyse, anskaffelse, juridiske tjenester - herunder arbeidsrett, beredskap – og sikkerhet og innen journalistikk og markedsføring.

7.3.2 Deltakerne i arbeidsgruppen

Økonomi og organisasjonsutvikling

- ▶ Kommunalsjef Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling, Kari Helen Sørum
- ▶ Økonomikonsulent, Mona Wennsten
- ▶ Kemner, Pål Henning Klavenes
- ▶ Innkjøpssjef, Karin Nordahl
- ▶ Rådgiver Agenda Kaupang, Per Schanche
- ▶ De to siste møtene: Økonomisjef Egil Olsen, IT sjef Ketil Johansen og byarkivar Ingerid Gjølstad

7.3.3 Gruppens forslag til tiltak med begrunnelse

Tabellen viser en oversikt over arbeidsgruppens forslag til tiltak med de viktigste konsekvensene og beregning av økonomisk effekt i perioden. Nærmere begrunnelse og beskrivelse av tiltakene finnes i beskrivelsen under tabellen.

Nr	Tema	Tiltak	Konsekvenser	Ansvar
1	Digitalisering: Flere oppgaver skal digitaliseres	Digitaliseringsstrategi med plan for fremdrift og involvering i organisasjonen Mer informasjon og økt kompetanse i organisasjonen Elektroniske skjemaer og integrasjon mot fagsystemer.	Enklere og bedre tjenester. Mulighet for selvbetjening Mer effektiv saksbehandling, bedre oversikt, raske arbeidsprosesser, mulighet for gjenbruk av data	IT Byarkiv Servicetorg
2	Interkommunalt samarbeid innenfor ulike tjenesteområder	Videreutvikle og formalisere samarbeidet med nabokommuner	Stordriftsfordeler Aktuelt for de fleste tjenesteområder	Alle seksjoner
3	Organisering og oppgavefordeling. Organiseringen i økorg - hvor er vi om fem år (digitalisering, robotisering, kommune 4.0)	Vurdere ansvarsfordeling mellom økorg og de andre seksjonene Gjennomgang av organisering, kompetanse og arbeidsprosesser	Effektivisering av ressursbruk Profesjonalisering	
4	Metodikk for gevinstrealisering. (henger sammen med digitalisering)	Utviklingsprosjekt - holdningsendring - teknisk gjennomføring	Fokus på at effektivisering også skal gi gevinst/kost-nytte fokus = reduserte utgifter	Økonomi
5	Øke inntekter	Gjennomgang av avtaler med samarbeidspartnere		Alle seksjoner
6	Utfaktureringsoppgaver til Kemnerkontoret	Overføre flere utfaktureringsoppgaver til Kemnerkontoret	Stordriftsfordeler Bedre kvalitet på kunderegisteret	Kemner KMB TD
7	Effektiv arealbruk	Flerfunksjonelle bygg Kost/nytte analyse og mer tverrfaglig samarbeid	Mer midler til forebygging kan spare utgifter på andre budsjetter	TD

8 Resultat gruppearbeidet

Arbeidsgruppene har mandat å finne effektive tiltak som gir en samlet årlig kostnadsreduksjon på 130 millioner kroner fra regnskap 2016-nivå i løpet av 5 år (2018-2022). Det er omtrent 2 prosent av kommunens brutto driftsinntekter.

Fordelingen av sparemålet på de tre arbeidsgruppene er:

- ▶ Helse og velferd (pleie og omsorg, NAV, helse) 88 mill. kroner
- ▶ Oppvekst (barnehage, skole og barnevern) 38 mill. kroner
- ▶ Teknisk, administrasjon og kultur 4 mill. kroner

I fase 2 i prosjektet, januar-mars 2018, har arbeidsgruppene utarbeidet tiltak for å redusere kommunens netto driftsutgifter. Gruppene har jobbet med å finne ut hvordan besparelser best kan gjennomføres og hvordan man eventuelt kan styrke inntektssiden.

Tabellen nedenfor viser at målet for prosjektet er oppnådd og oppsummerer i hvilket år den økonomiske effekten av tiltakene er forventet å komme.

Arbeidsgrupper	Effekt 18	Effekt 19	Effekt 20	Effekt 21	Effekt 22
Helse og velferd	2	26,5	45,9	54,5	81,8
Oppvekst	6,75	21,1	30,4	35,4	38,6
Teknisk drift og Bofu	7,9	16,9	21,9	26,9	29,9
Totalt	16,65	64,5	98,2	116,8	150,3

Dersom kommunens ledelse velger å vedta hele tiltakspakken fra arbeidsgruppene, vil Fredrikstad redusere sine årlige driftskostnader med 150 mill. kroner i 2022.