

Drifts- og investeringsanalyse

MOSS KOMMUNE

Drifts- og investeringsanalyse Moss kommune

Innhold

Forord	2
Kommunedirektørens forslag til vedtak.....	2
Plansystemet	3
Utviklingstrekk og fremtidige prioriteringer	6
Regjeringens perspektivmelding	6
«Slik har vi det i Moss» - noen utviklingstrekk.....	7
Befolkningsutvikling	12
Drifts- og investeringsanalyse.....	15
Veivalg og satsingsområder	15
Finansielle økonomiske måltall.....	16
KOSTRA analyse.....	19
Vedtatte omstillingstiltak.....	27
Kommuneproposisjonen 2027	28
Omstillingsbehov 2027-2030	29
Investeringsplan 2027-2037.....	31

Forord

Som en del av kommunens prosess med Handlings- og økonomiplan utarbeides en drifts- og investeringsanalyse (tidlige kalt rulleringssak) som behandles av kommunestyret i juni.

På et overordnet nivå skal analysen trekke opp de store linjene for utviklingen i kommunens økonomi og gi retning for handlings- og økonomiplan. Analysen vil belyse noen av hovedutfordringene som vil prege kommunen fremover.

Det er i kommunens interesse å drifte tjenestene med god nok kvalitet til lavest mulig kostnad. Det gir effektiv bruk av samfunnets og kommunens egne ressurser. Når tjenestene driftes mest kostnadseffektivt, gitt en ønsket kvalitet, vil det skape rom for politiske satsninger og prioriteringer.

For å møte de utfordringene Moss står overfor som samfunn, må oppmerksomheten rettes mot hva kommunen gjør, hvordan oppgavene løses, og hvordan kommunen samhandler med innbyggere, privat sektor og andre offentlige aktører. Kommunens evne til utvikling og økt effektivitet vil være avgjørende for å sikre et bærekraftig økonomisk handlingsrom og en stabil utvikling av driftsutgiftene.

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Forslag til vedtak:

1. Drifts- og investeringsanalysen tas til orientering.
2. For budsjettarbeidet legges det til grunn et netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene på:
 - a) 2027: 0,8 prosent
 - b) 2028: 1,0 prosent
 - c) 2029: 1,75 prosent
 - d) 2030: 1,75 prosent

Kommunens finansielle måltall vil revurderes når kommunens økonomireglement legges frem.

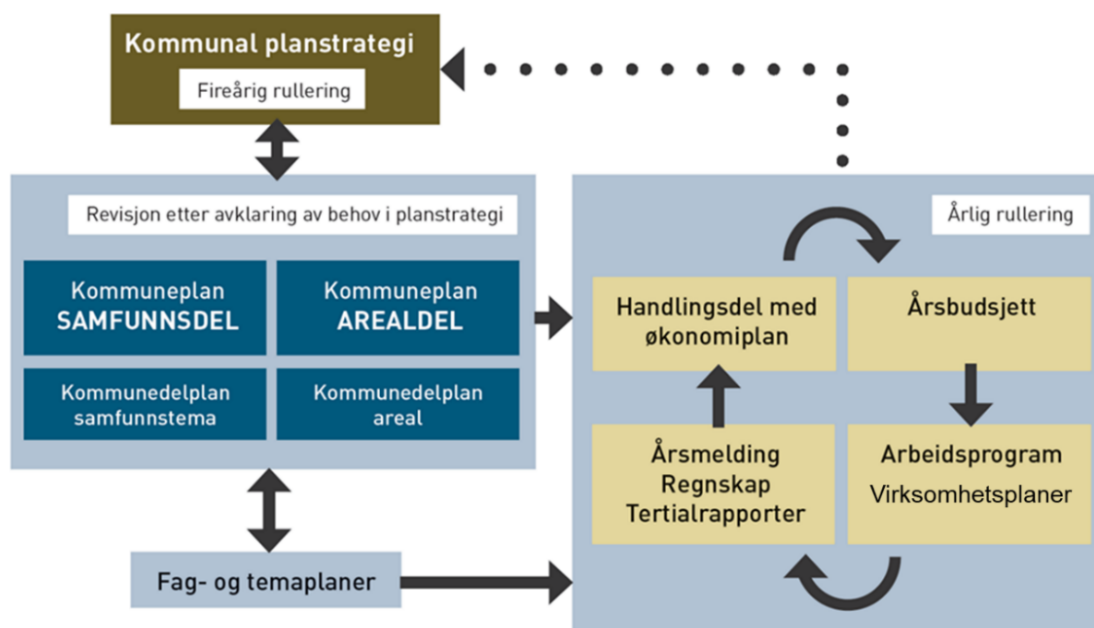
3. Investeringer i varige driftsmidler eksklusiv selvkost holdes innenfor en ramme på 1,5 milliarder kroner i kommende økonomiplan (2027-2030).
4. Kommunen tar i bruk politikermodulen i Framsikt fra og med høsten 2026.
5. Moss kommunale eiendomsselskap (MKE) gis et innsparingskrav på 20 millioner kroner fordelt i planperioden.

Plansystemet

Kommunenes plansystem er i dag bygget opp med bakgrunn i plan- og bygningslovens system med kobling til økonomiplanleggingen etter kommuneloven med handlingsplan og årsbudsjett. I tillegg til de ordinære plantypene etter plan- og bygningsloven har kommunen en utstrakt bruk av temaplaner innenfor de ulike kommunalområdene. Planporteføljen består av planer som er lovpålagte, som er nødvendig for tilskudd, politisk bestilte, faglig begrunnet eller utledet fra samfunnsdelen.

Koblingen mellom samfunnsdelen og handlings- og økonomiplan

En god kobling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er en forutsetning for at samfunnsdelen skal fungere som et politisk styringsverktøy. Økonomiplanen er handlingsdelen til kommuneplanen og viser hvordan samfunnsdelens satsingsområder og hovedmål følges opp. Dette vil bli tydeliggjort ved at økonomiplanen fra og med 2027 vil kalles «Handlings- og økonomiplan». Dette ivaretar kravet til handlingsdel i [plan- og bygningsloven](#) og kravet til oppfølging i økonomiplanen i [kommuneloven](#).



Planstrategi

Planstrategi for Moss 2024-2027 omfatter en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling og er kommunestyrets verktøy for å prioritere planoppgaver og ressursbruk i valgperioden. Den kommunale planstrategien er et sentralt element i plan- og styringsystemet, der den er et viktig bindeledd mellom det 4-årige kommuneplanarbeidet og årshjulprosessene knyttet til kommunens virksomhetsstyring. I planstrategiperioden skal det prioriteres plan- og utviklingsoppgaver som følger opp kommunens visjon og kommuneplanens samfunnsdel. FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for alt planarbeid. Planarbeid skal være kunnskapsbasert og bygge på bred medvirkning og innbyggerdialog. Felles innsats for økt livskvalitet og økt

gjennomførings- og innovasjonskraft er gjennomgående satsingsområder. Kommuneplanens arealdel skal rulleres i perioden

Moss kommune legger FNs bærekrafts mål og Parisavtalen til grunn for alle vedtak og beslutninger i planperioden.

FNs bærekraftsmål er en arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringer. Våre prioriteringer skal ta klimavennlige, sosiale og økonomiske hensyn, og en bærekraftig utvikling skal imøtekomme dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.

Kommuneplan for Moss

Kommuneplanen er kommunens overordnede strategiske styringsdokument og inneholder mål og retningsvalg for kommunens utvikling. Kommuneplanen er forankret i plan og bygningsloven og utarbeides for en periode på 12 år og rulleres normalt hvert fjerde år.

Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen beskriver langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Arealdelen er juridisk bindende og fastsetter hovedtrekkene i arealdisponeringen. Arealdelen definerer rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan iverksettes

Mangfoldige Moss - Skapende - Varmere – Grønnere

Visjon for Moss, laget av innbyggere, ansatte og folkevalgte - vedtatt 5. desember 2019. Visjonen er et fremtidsbilde som skal skape felles mening og retning. Den skal engasjere og vise vei for innbyggere, folkevalgte og medarbeidere i kommunen.

Samfunnsdelen Moss 2030

Kommuneplanens samfunnsdel, Moss 2030, ble vedtatt i kommunestyret 13. februar 2020. Samfunnsdelen fokuserer på tre innsatsområder som utgjør elementene i bærekraftstrekanten; levekår og folkehelse, klima og miljø, og verdiskapning og kompetanse. Det er utarbeidet mål og strategier for hvert av innsatsområdene, samt strategier for areal- og transportplanleggingen.

Arealdelen

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt mars 2021. Arealdelen bygger på areal- og transportstrategiene i samfunnsdelen, med fokus på fortetting, knutepunktutvikling og en langsiktig utbyggingsgrense som skal hindre byspredning og sikre bevaring av natur- og kulturlandskap. Kommuneplanens arealdel skal rulleres i 2026.

Kommunedelplaner

En kommunedelplan er en overordnet plan, men på et noe mer detaljert nivå enn kommuneplanen. Kommunedelplaner dekker en geografisk del av kommunen eller gjelder et bestemt tema. Kommunedelplan for Klima og naturmangfold er to overordnede sektorovergrepene planer som ble vedtatt i 2021 og 2024, og som legger føringer for annet planarbeid i perioden. I 2025 ble boligpolitisk kommunedelplan ferdigstilt og vedtatt. I tillegg er

det utarbeidet forslag til kommunedelplaner for areal- og transport for sentrum og Halmstad. Statens vegvesen har videreført arbeidet med kommunedelplan for ny rv. 19.

Temaplaner

En temaplan er en strategisk plan som omhandler et spesifikt tema eller fagområde. Revidering av den enkelte temaplan vurderes i forbindelse med planstrategien hvert fjerde år.

Noen temaplaner vil være sektorovergripende og gi føringer for hele organisasjonen, slik som for eksempel kommunens arbeidsgiverpolitikk. Andre temaplaner gjelder for et avgrenset tjenesteområde som hovedplan for vann og avløp eller fagområde som bekjempelse av fremmede arter. Også enkelte overordnede strategiske planer kan utarbeides som temaplan der det er hensiktsmessig. I 2025 er det vedtatt ny medvirkningsplan og strategi for klimatilpasning, og i 2026 skal det jobbes videre med blant annet integreringsplan og grønnstrukturplan.

Arealplaner

Reguleringsplaner omfatter et geografisk område og gir regler for hvordan arealene innenfor et område kan brukes eller hva slags bebyggelse som kan tillates. Den består av et plankart, planbestemmelser og en planbeskrivelse.

Utviklingstrekk og fremtidige prioriteringer

Vi står overfor flere globale og nasjonale utviklingstrekk og trender som i årene fremover medfører store utfordringer for norsk kommunesektor. I kombinasjon med et stadig sterkere press på kommuneøkonomien, vil disse utviklingstrekene utløse behov for betydelige endringer også i Moss kommunes økonomistyring, tjenestetilbud og prioriteringer.

Regjeringens perspektivmelding

I Perspektivmeldingen 2024 identifiserer regjeringen tre hovedutfordringer for Norge frem mot 2060:

1. **Kamp om arbeidskraften:** Den aldrende befolkningen medfører økte omsorgsbehov, mens antallet personer i yrkesaktiv alder ikke øker tilsvarende. Dette skaper et misforhold mellom behov og tilgjengelig arbeidskraft.
2. **Behov for omstilling:** Globale spenninger, klima- og naturendringer samt en forventet nedgang i petroleumsaktiviteten krever at Norge tilpasser seg nye realiteter. Dette innebærer en effektiv og bærekraftig ressursbruk for å sikre økonomisk stabilitet og miljømessig bærekraft.
3. **Fortsatt god fordeling:** For å bevare små økonomiske forskjeller og sikre stabile velferdstjenester over hele landet, må det legges vekt på sosial rettferdighet. Dette blir spesielt viktig i en tid med omstillinger og en aldrende befolkning.

For å møte disse utfordringene har regjeringen satt som mål å øke sysselsettingsandelen blant personer i alderen 20-64 år fra 80,5 % i 2023 til 82 % innen 2030, og videre til 83 % innen 2035. Dette skal oppnås gjennom tiltak som reduserer sykefravær, forebygger frafall fra arbeidslivet og snur trenden med økende antall unge uføre.

I tillegg understrekes behovet for økte investeringer i forsvar og nasjonal beredskap grunnet økte globale spenninger. Norges modell, hvor inntekter fra naturressurser bidrar til fellesskapet, anses som en styrke i arbeidet med å finansiere både nasjonal sikkerhet og velferdstjenester.

Oppsummert fokuserer Perspektivmeldingen 2024 på nødvendigheten av økt arbeidsdeltakelse, omstilling til nye økonomiske og miljømessige realiteter, samt opprettholdelse av sosial rettferdighet for å sikre en bærekraftig fremtid for Norge.

Regjeringens beskrivelse av hovedutfordringer i perspektivmeldingen vil være en viktig del av kommunes arbeid med handlingsplanen for kommende perioder.

«Slik har vi det i Moss» - noen utviklingstrekk

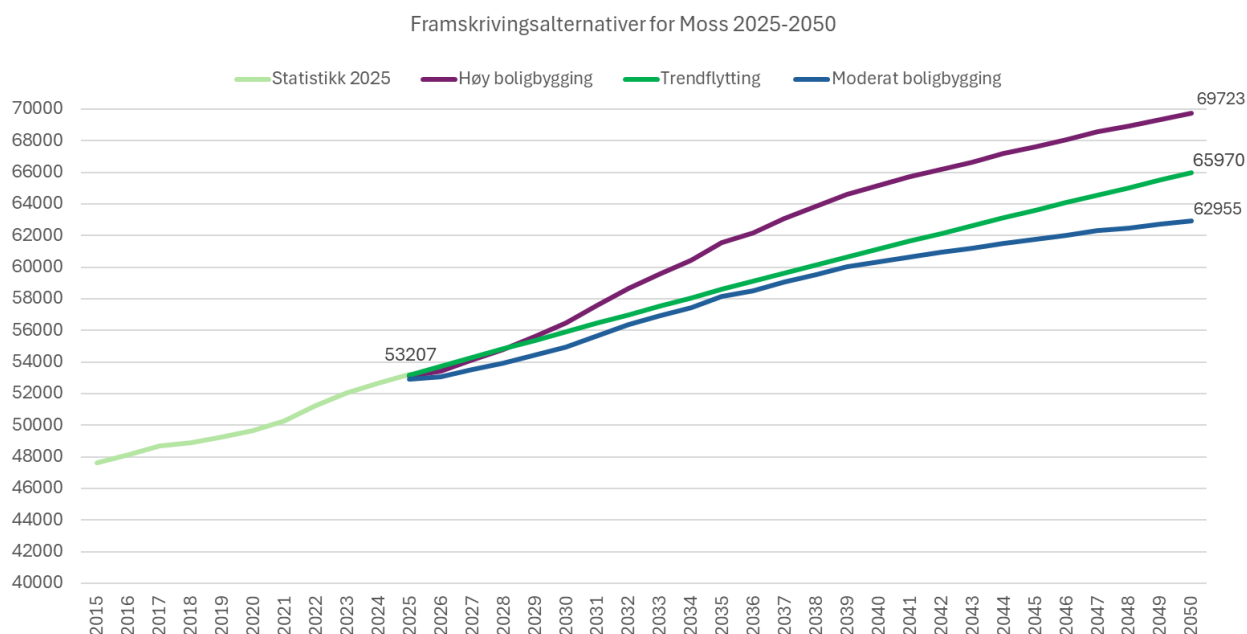
Befolkningen vokser

Befolkningsutviklingen i Moss er preget av sentralisering med tilflytting til Osloregionen, migrasjon, store barnekull i etterkrigstiden og fra slutten av 60-tallet, og at flere lever lenger. Innflytting og innvandring har bidratt mest til vekst. I løpet av fire år har ukrainsk innvandring bidratt med 30 prosent av befolkningsveksten. Fødselstallene har hatt tendens til å gå ned, men har begynt å stige igjen fra 2023.

Innflyttingen til Moss har økt i aldersgruppen 25-29 år, i aldersgruppene over 40 år, og 15-19 år. Netto innflytting har det vært i alle aldersgrupper, bortsett fra de i 20-årene. Halmstad har hatt størst netto innflytting i løpet av de siste tre årene.

Boligbyggingen gir sitt bidrag til vekst, men må ses i sammenheng med eksisterende boligtilbud. I 2024 og 2025 ble det ferdigstilt hhv 253 og 234 nye boliger. I tillegg til nye boliger som ferdigstilles, blir mange boliger ledige i løpet av et år, først og fremst på grunn av flytting fra Moss eller innenfor kommunegrensa, eller når noen faller fra.

Mye boligbygging ventes fremover, men i hvilken takt påvirkes av marked, rentenivå og kostnader, hvor mye som bygges ellers i Osloregionen og andre forhold. Alternative framskrivinger fra høsten 2025 er basert på forutsetninger om høy og middels boligbygging mot 2050, samt et alternativ med trendflytting, altså basert på lokalt historisk flyttemønster. Alle tre alternativene er mulig, men alternativene med trendflytting eller moderat boligbygging vurderes som mest troverdig på kommunenivå. For skolekretsene anvender vi alternativet med moderat boligbygging som hovedalternativ.



For skolekretsene anvender vi alternativet med moderat boligbygging som hovedalternativ. Vekstraten fram til 2050 vil da bli størst i skolekretsene Nøkkeland, Melløs, Verket og Halmstad. Det interne flyttemønsteret vil kunne bidra til at andre skolekretser vil få en vekstrate over gjennomsnitt i barnebefolkningen, som for eksempel Ekholt.

2026-2030

- Det forventes en økning i fødselstallene.
- Barnehagebarna vil øke i antall, størst økning fra 2028 til 2030. Forskjellen på høy og lav framskriving er 100 barn
- Antall barn i barneskolealder vil være ganske stabilt til 2029, men øke mot 2030.
- Utdanningskole-elevene vil bli færre i perioden mot 2030
- Den «etablerte» befolkningen vil øke, og gruppen mellom 45 og 66 år har økt mer enn forventet i 2025
- Vekstraten vil være aller størst i aldersgruppa over 80 år, oppunder 6 prosent, og nærmere 1200 innbyggere

Kilde: Kompas/ Moss kommune

Befolkningsutvikling og vekst utløser noen behov

Befolkningsvekst kan bidra til ønsket vekst i den unge befolkningen, samtidig vil det bli behov for flere barnehageplasser og tilstrekkelig skolekapasitet der veksten kommer. Økning i utenforskap og særskilte behov blant barn og unge, krever videre utvikling av kvalitet i barnehage-, skole og SFO-tilbudet for å sikre at barn og unge trives og utvikler seg til å mestre i utdanningsløpet.

Vekst gir behov for ny og oppgradert infrastruktur, noe som medfører betydelige investerings- og driftskostnader.

Naturressurser og biologisk mangfold er under press, og vi må finne en balanse mellom utbygging og vern av matjord og økologiske verdier, arealer som tar opp og binder klimagasser.

Klimaendringene med mer ekstremvær øker belastning på overvannssystemer, noe som krever klimatilpasninger i bebygde områder.

En aldrende befolkning gir behov for et mer eldrevennlig lokalsamfunn. Dette innebærer å legge til rette for gode boliger, møteplasser, transportløsninger og aktiviteter, slik at samfunnet blir mer tilgjengelig og inkluderende for alle aldersgrupper (referanse: [Aldersvennlig](#)). Samtidig endres befolkningssammensetningen, med økning i både antall eldre og yngre tjenestemottakere og behovet for helse- og omsorgstjenester øker og forskyves mellom aldersgrupper.

Samtidig endres befolkningssammensetningen, med økning i både eldre og yngre tjenestemottakere, noe som innebærer at behovet for helse- og omsorgstjenester både øker og forskyves mellom aldersgrupper.

De fleste har det bra i Moss

De fleste mossingene er fornøyde med Moss sin beliggenhet, natur, tilbud, tjenester og aktiviteter. Engasjementet og givergleden i frivilligheten er stor. I folkehelseundersøkelsen fra 2021 skåret Mossingene høyt på trygghet og tilhørighet, litt over middels for glede, meningsfullhet, engasjement og tilfredshet med livet. Ny folkehelseundersøkelse vil gi oppdatert kunnskap om befolkningens opplevelse av helse og livskvalitet i 2026.

Mosseregionen har en betydelig arbeidsplassvekst, og Moss bidrar med flere arbeidsplasser

Antall private arbeidsplasser i Mosseregionen har steget fra 24 825 i 2021 til 26 893 i 2025. Antall arbeidsplasser i offentlig sektor går noe ned. Næringer som verkstedindustri, næringsmiddelindustri, private helsetjenester og detaljhandel har fått flere ansatte og en større andel av bransjestrukturen. Annen industri, tele og IKT, landbruk, forretningstjenester og aktiviteter har gått noe ned i 2025.

Flere har høyere utdanning

En stadig høyere andel innbyggere har høyere utdanning. For Moss var andelen med minst tre års utdanning 40,4 prosent i 2024, mens medianen for kommuner i Norge var 29,1 prosent. Gjennomsnittet for Norge var 42,8. I privat næringsliv i Moss har 27,7 prosent høyere utdanning. Etter hvert vil unge med høyere utdanning erstatte eldre arbeidstakere uten tilsvarende utdanning.

Færre gutter gjennomfører videregående skole

Andelen som gjennomfører videregående opplæring, er omtrent som for landet. Gjennomføring i videregående skole har i senere år gått i positiv retning for jentene, men negativ for guttene. I 2024 hadde 86 prosent av jentene og 76 prosent av guttene fullført studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem/seks år.

Mange innbyggere er utenfor arbeid, utdanning og opplæring

Over 1000 innbyggere i alderen 15-29 år (11,6 prosent) står utenfor arbeid, utdanning og opplæring i Moss. I aldersgruppen 30-66 år er over 6000 innbyggere i utenforskap. Andelen har ligget på rundt 24 prosent de siste årene i den eldste gruppa.

Ulikhet i levekår

Andelen mossinger i lavinntektshusholdninger er høy og høyere enn landet. Levekårene er ujevnt fordelt i kommunen og gir ulikt utgangspunkt for mossingene. Det bor innbyggere med levekårsutfordringer i hele kommunen, men flest i sentrumsområdene og i enkelte soner nord i Moss. Over halvparten av innvandrerbarn 0-17 år i Moss bor trangt, høyere enn i de andre Østfoldbyene. I den øvrige befolkningen er andelen 12,9 prosent. Sentrumsområdet har størst

andel innbyggere som leier bolig og flyttheppigheten er stor. Ved forrige måling var det 45 prosent av beboerne i levekårssonen sentrum som leide boligen.

Helseutfordringer

Moss ligger dårligere an enn landsgjennomsnittet på flere helserelaterte faktorer. Forekomst av demens, kroniske sykdommer og psykiske helseplager er økende. Psykisk helse er en særlig bekymring, med økende omfang av symptomer i alle aldersgrupper. Over 7300 innbyggere var i kontakt med primærhelsetjenesten med psykiske symptomer i 2024, og over 4200 hadde en psykisk lidelse. Samtidig lever både eldre og yngre i økende grad med kroniske og sammensatte sykdommer. I 2023 utgjorde personer under 67 år nær halvparten av mottakerne i hjemmetjenesten, mange med komplekse behov som krever helsefaglig oppfølging (referanse: [Demografiske endringer - Helsedirektoratet](#)). Dette gir økende og mer komplekse behov for helse- og omsorgstjenester, og stiller høyere krav til prioritering av kapasitet, kompetanse og organisering fremover.

Fremtidige prioriteringer i kommuneområdene

- «Styrke Moss sin attraktivitet for innbyggere, arbeidstakere og næringsliv gjennom gode kulturtilbud, levende by- og lokalsamfunn og varierte bolig- og jobbmuligheter»
- «Sikre tilgang på arbeidskraft gjennom samarbeid med næringsliv, utdanning og inkluderingsarbeid»
- Kunnskapsbaserte planer som ivaretar natur- og friluftsverdier, tar hensyn til klimaendringer og samtidig legger til rette for vekst og attraktiv byutvikling
- Strategisk samarbeid om samferdsel, bypakke
- Tilstrekkelig teknisk og sosial infrastruktur
- Legge til rette for og samarbeide med næringslivet
- Utdanning og arbeid for alle, tidlig innsats for unge gjennom målrettede kvalifiseringsløp, styrke sammenheng i overgangene mellom barnehage, skole, kvalifisering og arbeidsliv, styrke læringsmiljø, trygg voksenledelse og foreldrestøtte, arbeidsrettet oppfølging.
- God tilrettelegging for en sterk frivillig sektor, med lav terskel for å delta og oppleve tilhørighet i nærmiljø og lokalsamfunn
- Helsefremmende og tidlig innsats med vekt på trygghet, mestring og fellesskap, inkluderende nærmiljø, skoler, barnehager, kultur- og aktivitetstilbud.
- Eldrevennlig lokalsamfunn, velferdsteknologi og omsorg
- Variert boligtilbud som støtter ulike livsfaser og behov

Gjennomgående fokus i alt vi gjør

- Trygghet, samfunnssikkerhet
- Folkehelse og livskvalitet
- Samarbeid og sammenheng (helhet)
- Klimatilpasning, utslippsreduksjoner og et godt miljø

- Medvirkning, forventningsavklaring og informasjonsdeling
- Digitalisering

Kommunal planlegging og økonomistyring

Gitt Moss kommunes nåværende økonomiske situasjon er det utfordrende å finne rom i økonomiplanen for tiltak som imøtekommer samtlige behov. I et mer langsiktig perspektiv må imidlertid den kommunale planleggingen og økonomistyringen dreies i retning av:

1. Strategisk prioritering av investeringer

Befolkningsutvikling, demografi og klimatilpasning må legge føringer for de store investeringene i kommunale formålsbygg innen helse og oppvekst.

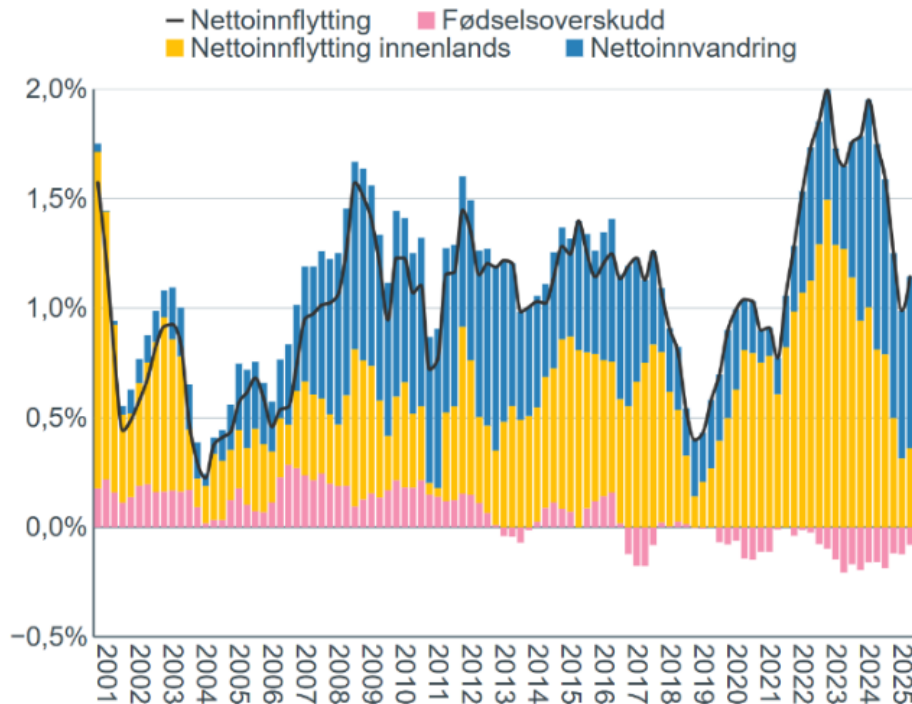
- Investeringer som gir lavere driftskostnader på sikt, gjennom endret struktur innen barnehage-, skole- eller helse- og omsorgssektoren, må prioriteres.
- Ved investeringer i kommunale formålsbygg og infrastruktur må det i tillegg til anskaffelsespris gjøres en livsløpsvurdering, for drift og vedlikehold i et 30-40 års perspektiv.
- Investeringsbeslutninger må bygges på prioriteringskriterier som vurderer både risiko og nytte, som muliggjør vekting av investeringer i infrastruktur, beredskap og tjenester opp mot hverandre.

2. Fremtidige behov må ivaretas i økonomistyringen

- Handlings- og økonomiplan bør inkludere avsetninger til forebyggende tiltak og klimasikring, samt reserver for ekstraordinære klimarelaterte hendelser.
- Innføringskostnader som muliggjør økt grad av digital transformasjon, herunder automatisering, digitale tjenester eller velferdsløsninger, må planlegges og finansieres gradvis.
- Det må investeres systematisk i teknologiske løsninger for velferdsteknologi og digital hjemme oppfølging for å dempe kostnadsveksten.
- Det må avsettes midler til beredskap og krisehåndtering, med spesielt fokus på mat-, vann og energisikkerhet.

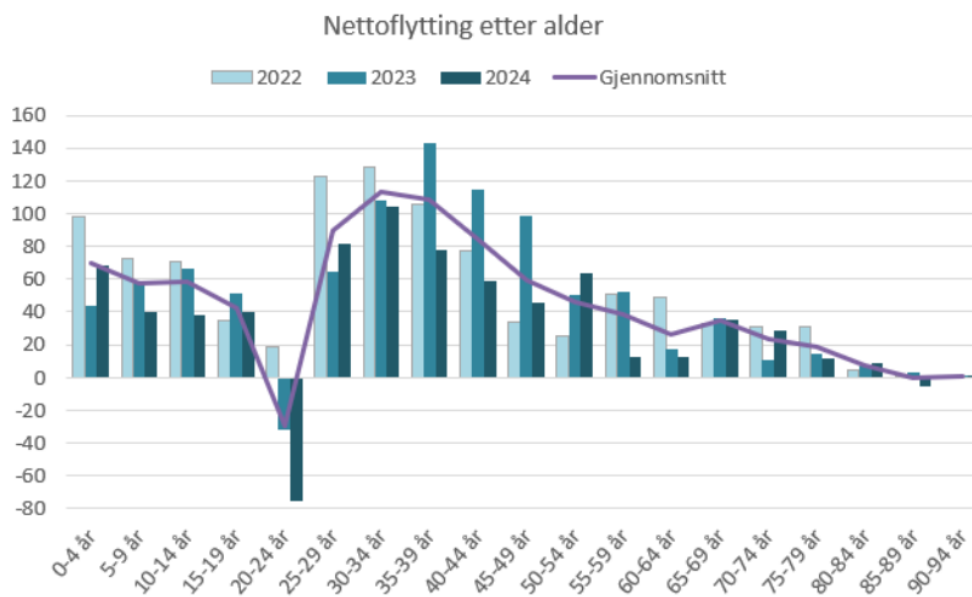
Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklingen i Moss påvirkes av sentralisering med tilflytting til Osloregionen, migrasjon, store barnekull i etterkrigstiden og fra slutten av 60-tallet, og at flere lever lenger. I 2024 hadde Moss 1,1 prosent vekst, mer moderat enn de foregående år, men høyere enn for Østfold og for landet. Som diagrammet under viser, er det innflytting og innvandring som har bidratt mest til vekst.



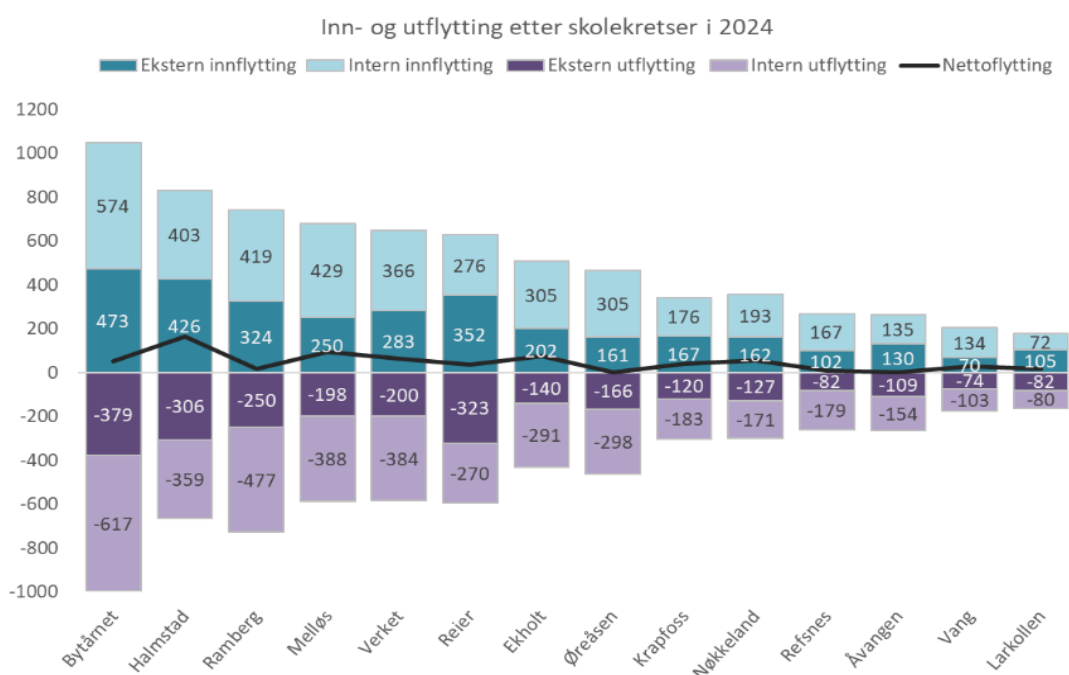
Kilde: Regional Analyse. Telemarksforskning 2025

Diagrammet under viser nettoflytting i femårsgrupper de tre siste årene og et gjennomsnitt for denne perioden. Moss har netto innflytting i alle aldersgrupper, bortsett fra i 20-årene. De fleste innflytterne er mellom 25 og 45 år. I perioden 2020 til 2025 har Moss hvert år i gjennomsnitt fått 174 nettoinnflyttere i aldersgruppen 0-15 år. Nettoflyttingen har også økt i aldersgruppen 50-54 år.



Kilde: Kompas/SSB

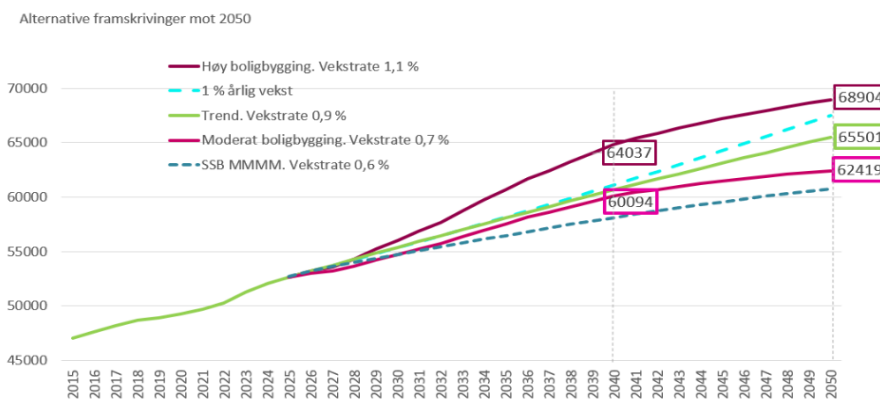
Boligbygging gir sitt bidrag til vekst, men må ses i sammenheng med eksisterende boligtilbud. I tillegg til nye boliger som ferdigstilles, blir mange boliger ledige i løpet av et år, på grunn av flytting fra Moss eller innenfor kommunegrensa. År med høy boligbygging har også hatt mer internflytting.



Kilde: Kompas/SSB

Antall fødsler har i mange år ligget på mellom 400 og 430 per år i Moss, (med unntak av 2023 med 387 fødsler). Det er en tendens til å få færre barn eller få barn senere i livet. Den samlede fruktbarheten (SFT) var nede i 1,45 i 2024. Dette betyr at barneandelen i befolkningen forventes å bli lavere enn før. SSBs framskrivinger forutsetter at den samlede fruktbarheten vil stige igjen årene som kommer. Med innflytting til Moss kan vi likevel forvente en økning av barn i barnehage- og skolealder i noen skolekretser.

Befolkningen forventes å vokse fremover, men i hvilken takt avhenger boligbyggetakt som påvirkes av marked, rentenivå og byggekostnader. Høsten 2025 har Moss kommune utarbeidet alternative framskrivinger basert på forutsetninger om høy og middels boligbygging mot 2050. Disse sammenlignes med SSBs hovedalternativ for Moss og trendflytting.



Kilde: Kompas/SSB/Moss kommune

2025-2029

- De første fire årene, fram til 2029, forventes en økning i aldersgruppen 1-5 år med rundt 100 barn, størst økning blant de minste barna.
- Antall barn i barneskolealder vil være på omtrent samme nivå.
- Antall 40 åringer og 60-åringer vil øke i perioden 2026-2029.
- Vekstraten vil være aller størst i aldersgruppa 80-90 år.

2025-2050

- Befolkningssammensetningen fram til 2040 og 2050 vil gi økte behov for tjenester, aldersvennlig bolig- og stedsutvikling, samt rekruttering både i privat offentlig sektor.
- Skolekretsene Verket, Nøkkeland og Melløs vil få størst befolkningsvekst fram til 2040. Barnetallene vil også øke mest her. En økning i barnetallene vil utfordre kapasitet på skolebygg i områder med størst vekst.

Drifts- og investeringsanalyse

Veivalg og satsingsområder

Kommunen står i en tid med økende forventninger, strammere økonomiske rammer og behov for kontinuerlig omstilling. For å lykkes må vi være tydelige på retning - hvor skal vi, prioriteringer roller og ansvar – og samle organisasjonen om noen felles veivalg og satsingsområder.

Når vi planlegger og prioriterer, tar vi utgangspunkt i et grunnleggende spørsmål:

Hvem er kommunen til for – og hvordan kan vi, innenfor de rammene vi har, skape størst mulig verdi?

Med dette som utgangspunkt har kommunedirektørens ledergruppe pekt ut følgende veivalg og satsingsområder:

Lederskap som fundament for omstilling og tillit

Hvordan vi leder er viktig for tjenestekvaliteten, arbeidsmiljøet og evnen til å omstille kommunen på en bærekraftig måte.

Vi skal:

- styrke ledere på alle nivåer, med vekt på rolleforståelse, ansvar, tydelig kommunikasjon og evne til å lede i endring
- utvikle en felles lederkultur preget av tillit, involvere, motivere, støtte og læring
- bruke partssamarbeidet aktivt som en ressurs i utviklings- og omstillingsarbeid
- sikre lederarenaer som gir rom for dialog, lytting og felles refleksjon
- gå foran som rollemodeller og vise hvordan man leder i tråd med våre verdier, nedfelt kommunens samfunnsdel visjon, arbeidsgiverstrategi, lederplattform og etiske retningslinjer.

Bærekraftig organisasjon – arbeidsmiljø og sykefravær

Høyt sykefravær utfordrer både tjenestene, økonomien og arbeidsmiljøet, og må møtes med systematisk og helhetlig innsats.

Vi skal:

- jobbe målrettet med å redusere sykefravær gjennom godt lederskap og forebyggende arbeidsmiljøarbeid
- styrke ledernes kompetanse i tidlig og tett oppfølging og nærværarbeid
- se på sammenhengen mellom ledelse, organisering, medvirkning og håndtering av hverdagsbelastninger
- sikre at ledere legger til rette for å bruke verneombud og tillitsvalgte aktivt som en ressurs i oppfølging og forebyggende arbeidsmiljø
- sørge for at ledere skal være til stede i arbeidshverdagen til ansatte, kjenne og støtte sine ansatte og skape en kultur for åpen dialog

Utvikling og omstilling – før vi må

Omstilling skal være en integrert del av hverdagen, ikke en reaksjon på ytre krav. Vi må utvikle kommunen innenfor de rammene vi har.

Vi skal fortsette å:

- bygge en organisasjon som er effektiv tilpasset økonomiske og strukturelle rammer
- dreie oppmerksomheten fra fokus på nedtrekk - til utvikling, tydeligere prioritering og smartere ressursbruk
- satse på digitalisering og innovasjon der det gir bedre tjenester og mer effektiv drift

Tillit, omdømme og demokratisk arena

Kommunens omdømme baserer seg på tillit – både internt i organisasjonen og eksternt i møte med innbyggere, politikere og samarbeidspartnere.

Vi skal:

- styrke forståelsen for samspill mellom rollene politikk og administrasjon
- arbeide bevisst med kultur, verdier og profesjonell samarbeid og samhandling
- være åpne, tydelige og forutsigbare i kommunikasjon og praksis

Attraktiv kommune for næringsliv, innbyggere og medarbeidere

Kommunens utvikling forutsetter attraktivitet – som bosted, arbeidsplass og vertskap for næringsliv.

Vi skal:

- løfte næringsperspektivet tydeligere inn i kommunens strategiske arbeid
- bidra til forutsigbarhet og god dialog med næringslivet
- styrke kommunens attraktivitet som bosted
- styrke kommunens attraktivitet som arbeidsgiver

Veivalgene fremover handler om hvordan samle organisasjonen, styrke lederskapet og bygge en kommune som er bærekraftig, tillitsskapende, effektiv og utviklingsorientert. Dette krever prioritering - hva gjør vi først/bestemme rekkefølgen. Vi må bygge en felles kultur og ledere som tar ansvar for helheten.

Finansielle økonomiske måltall

Kommuneloven § 14-2.c slår fast at kommunestyret skal vedta finansielle måltall (nøkkeltall) for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi.

Nøkkeltallene for sunn økonomi skal indikere hvorvidt kommunens samlede økonomi på sikt utvikler seg i riktig retning, og sier noe om kommunens handlingsfrihet i kommende år. Oppnåelse av målkravene gir rom for nødvendige investeringer framover og gjør kommunen robust i forhold til framtidige økonomiske svingninger.

Kommunestyret har vedtatt finansielle handlingsregler. Disse reglene omfatter netto driftsresultat, disposisjonsfond, gjeldsgrad og egenfinansiering av investeringer. Selv om de ikke

er juridisk bindende for hvert enkelt år, gir de veiledning for hvordan kommunen kan opprettholde en sunn økonomi over tid:

- netto driftsresultat mellom 0,75 og 1,75 prosent av brutto driftsinntekter.
- disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter på 7 til 9.
- renteeksponert gjeldsgrad på 70 til 75 prosent av brutto driftsinntekter (all gjeld minus startlån og selvkost)
- minimum 30 til 40 prosent av investeringene (ekskludert startlån og selvkost) bør finansieres med egne midler.

Netto driftsresultat i gjeldende økonomiplan

Netto driftsresultat	R-2025	B-2026	B-2027	B-2028	B-2029
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	0,8	0,1	1,6	1,3	2,6

Tallene er for Moss kommune uten foretak

Netto driftsresultatet viser en gradvis forbedring gjennom planperioden. Dette illustrerer effekten av innførte nedtrekk og reduserte driftsutgifter over tid.

Kommunedirektøren er bekymret for nivået på netto driftsresultat i planperioden. Forutsetningen for netto driftsresultat i vedtatt budsjett er at vedtatte omstillingstiltak blir gjennomført som vedtatt. Endringer og forsinkelser vil påvirke resultatet. I tillegg vil det beregnede omstillingsbehovet forsterke nødvendigheten av ytterligere omstillinger fremover.

Netto driftsresultat med fratrekk for bundne fond gir 0,0 % netto driftsresultat i 2025.

Disposisjonsfond i gjeldende økonomiplan

Disposisjonsfond	R-2025	B-2026	B-2027	B-2028	B-2029
Disposisjonsfond per 31.12	281	207	265	307	411
Prosent av brutto driftsinntekter	5,1	3,8	4,8	5,6	7,5

Tall i hele millioner kroner. Tallene er for Moss kommune uten foretak

Handlingsregelen om et disposisjonsfond på 7 til 9 prosent skal sikre nødvendige reserver for å håndtere uforutsette situasjoner, støtte spesielle tiltak og bidra til å nå målsetningene om gjeldsgrad og egenfinansiering av investeringer. Etter å ha hatt et disposisjonsfond under dette nivået, er det planlagt at vi igjen legger oss over handlingsregelens mål i 2029.

Gjeldsgrad i gjeldende økonomiplan

Gjeldsgrad	B-2025	B-2026	B-2027	B-2028	B-2029
Gjeldsgrad i prosent av brutto driftsinntekter	49,8	55	58	58	61

Tallene er for Moss kommune og MKE Eiendom KF.

Moss kommune har som mål at lånegjelden ikke skal overstige brutto driftsinntekter. Justert for startlån, rentekompensasjon og selvkostområder, er målet en gjeldsgrad på maks 70 til 75 prosent.

Egenfinansierte investeringer i gjeldende økonomiplan

Handlingsregelens mål er at 30 til 40 prosent av investeringene skal finansieres med egne midler. Andelen egenfinansiering gjennom salg av eiendom, tilskudd, momskompensasjon og fond er som følger for planperioden:

- 2026: 26 prosent
- 2027: 33 prosent
- 2028: 20 prosent
- 2029: 44 prosent

Egenfinansieringsgraden må sees på over tid og ikke kun for det enkelte år. For hele planperioden sett under ett holder den seg like over handlingsregelens mål med 31 prosent.

KOSTRA analyse

Denne analysen sammenstiller Moss kommunes ressursbruk per tjenesteområde med sammenlignbare kommuner, basert på KOSTRA-tall for perioden 2020–2025.

Formålet med analysen er mer avgrenset og konkret: å vise hvor Moss bruker mer eller mindre enn sammenlignbare kommuner, korrigert for forskjeller i utgiftsbehov, og dermed peke på hvor det kan ligge et handlingsrom for omstilling. Analysen bygger på en gjennomgang av alle tjenesteområder og skal danne grunnlag for den videre vurderingen av innsparingspotensialet.

Om tallene

Sammenligningsgruppe. Moss måles mot KOSTRA-gruppe 11 (KG11) — ti kommuner med tilsvarende størrelse og struktur — og mot landsgjennomsnittet. Alle kostnadstall er i faste 2025-kroner.

Regnskapsnivå. Tjenestesammenligningen bruker konsernnivå, som inkluderer kommunale foretak og interkommunale selskaper (Movar IKS, Moss kommunale eiendomsselskap KF m.fl.). Dette avviker bevisst fra «Finansielle måltal»-seksjonen, som bruker kommunekassen (uten foretak). For en sammenligning av tjenestekostnader er konsern det riktige nivået — ellers ville tjenester driftet gjennom foretak og IKS falle utenfor. Forskjellen i netto driftsresultat mellom de to seksjonene er derfor metodisk, ikke en motsigelse.

Enhetskostnad. Netto driftsutgifter (NDU) per innbygger kan slå skjevt ut der målgruppen utgjør en uvanlig stor eller liten andel av befolkningen. Der KOSTRA har tall per brukergruppe (per barn 1–5 år, per elev, per mottaker), brukes disse som mer presise uttrykk for enhetskostnaden. Slike tall finnes ikke for alle områder.

Foreløpige tall. 2025-tallene er foreløpige (per 16.03.2026). Endelige KOSTRA-tall foreligger 15. juni 2026.

1. Hovedbildet

Den økonomiske situasjonen i Moss har to tydelige sider. På kapitalsiden står kommunen relativt sterkt. Netto lånegjeld utgjør 74,9 prosent av brutto driftsinntekter, mot 90,1 prosent i KG11. Det tilsvarer 17 902 kroner lavere gjeld per innbygger enn i sammenligningsgruppen. Moss har dermed et lavere gjeldsnivå enn mange sammenlignbare kommuner.

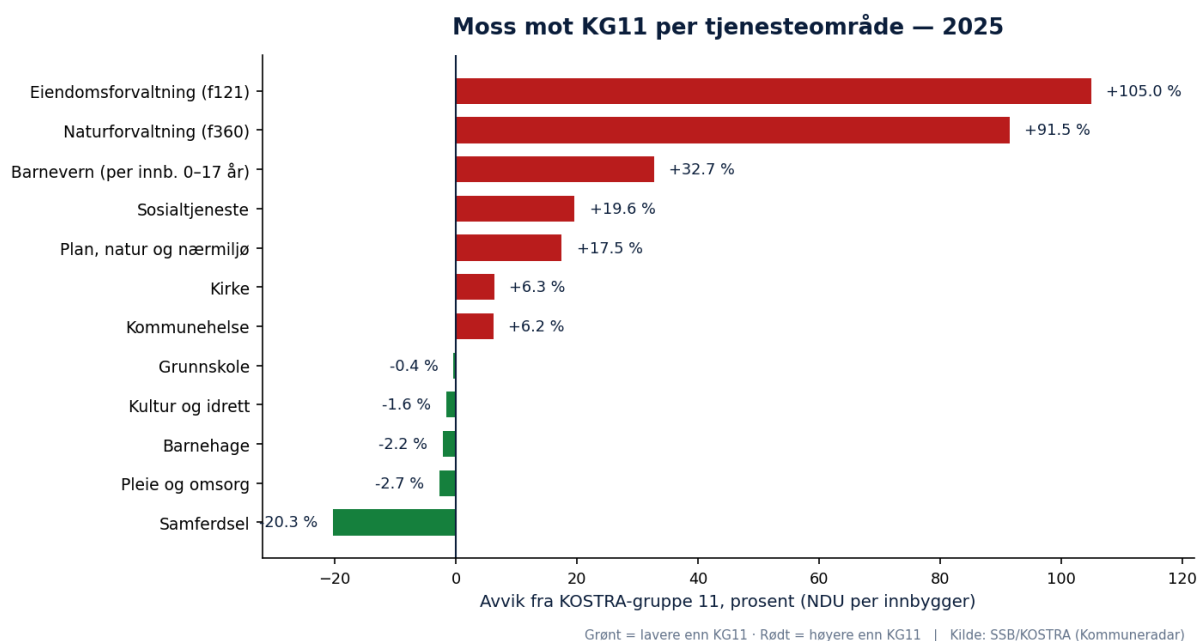
På driftssiden er bildet mer krevende. Netto driftsresultat var negativt både i 2023 og 2024, med henholdsvis –1,5 og –1,7 prosent. I 2025 er resultatet foreløpig snudd til +0,8 prosent, men dette ligger fortsatt under både TBUs anbefalte nivå på 1,75 prosent og snittet for KG11 på 2,1 prosent. Kommunen har altså fått et bedre driftsresultat, men nivået er fortsatt ikke høyt nok til å bygge opp igjen økonomiske reserver.

Disposisjonsfondet er stabilisert på 10,4 prosent av driftsinntektene. Det gir fortsatt en viss buffer, men fondet er betydelig redusert fra toppen på 17,0 prosent i 2022. Dette må også ses i sammenheng med at Moss har lavere frie inntekter enn KG11, med 72 409 kroner per innbygger mot 74 366 kroner i sammenligningsgruppen. Noe av dette kompenseres gjennom høyere eiendomsskatt enn snittet, men hovedbildet er at Moss har noe mindre økonomisk handlingsrom enn sammenlignbare kommuner.

Samtidig viser kostnadsbildet at Moss ikke gjennomgående bruker mye på de store tjenestene. Innenfor de tre største tjenesteområdene ligger kommunen rundt KG11. Pleie og omsorg ligger 2,7 prosent under sammenligningsgruppen, barnehage 2,2 prosent under og grunnskole 0,4 prosent under. Disse områdene utgjør samlet godt over halvparten av kommunens driftsutgifter. Det betyr at hovedutfordringen ikke er et generelt høyt kostnadsnivå i de største tjenestene.

Avvikene ligger i større grad på enkelte mindre tjenesteområder. Moss bruker mer enn sammenlignbare kommuner på blant annet eiendomsforvaltning, naturforvaltning, politisk styring, økonomisk sosialhjelp og barnevernsplasseringer. Samtidig bruker kommunen mindre på fysisk infrastruktur og enkelte forebyggende og rehabiliterende tiltak.

Dette peker mot et strukturelt mønster: Moss driver de store velferdstjenestene relativt kostnadseffektivt, men har merutgifter konsentrert på noen avgrensede områder. Det er derfor særlig disse områdene som bør analyseres. Figur 1 viser avvikene per tjenesteområde.



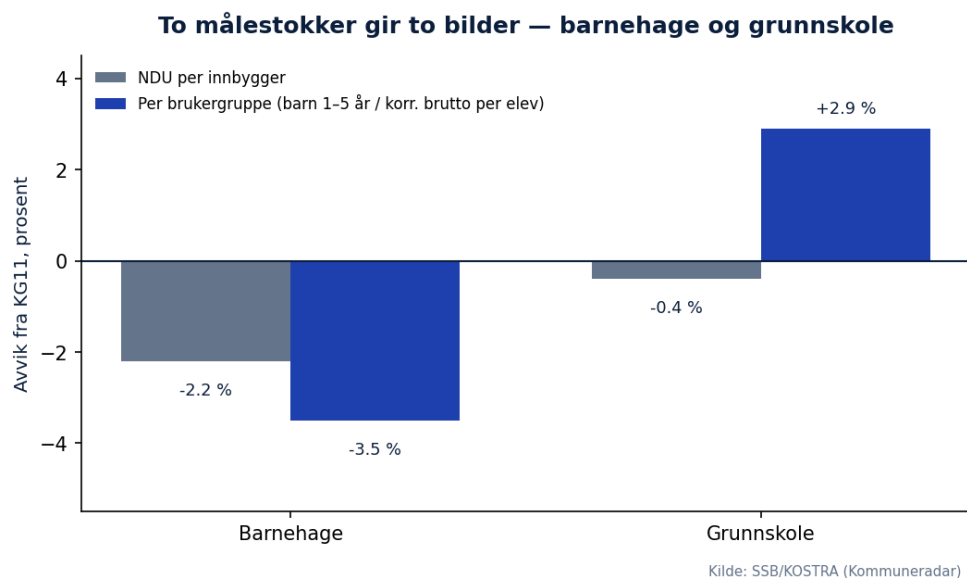
Figur 1. Netto driftsutgifter per innbygger, avvik fra KG11 per tjenesteområde, 2025.

Et viktig metodisk poeng er at netto driftsutgifter per innbygger påvirkes av hvor stor andel av befolkningen som er i målgruppen for tjenesten. Moss har en lavere andel barn enn landet samlet sett, med en utgiftsbehovsindeks på 0,90 for både barnehage og grunnskole. Det gjør at tjenester rettet mot barn kan fremstå som rimeligere målt per innbygger enn de gjør målt per bruker.

Når kostnadene måles mot brukerguppen, blir bildet mer nyansert. Grunnskolen ligger tilnærmet likt med KG11 målt per innbygger, med et avvik på -0,4 prosent. Målt som korrigerede brutto driftsutgifter per elev ligger Moss derimot 2,9 prosent over KG11. Dette må blant annet ses i sammenheng med at Moss har en høyere andel elever i private skoler enn sammenligningsgruppen, noe som bidrar til at utgiftene per innbygger fremstår lavere enn kostnadsnivået per elev i den kommunale skolen.

Moss bruker dermed noe mer enn KG11 per elev i grunnskolen, men oppnår også gode målte resultater. Grunnskolepoengene ligger på 43,6, mot 41,9 i KG11. For barnehage er bildet motsatt. Målt per barn i alderen 1-5 år ligger Moss 3,5 prosent under KG11, noe som tyder på at barnehagetjenesten er mer kostnadseffektiv enn per-innbygger-tallet alene viser. Også her bør tallene tolkes i lys av flere forhold, blant annet dekningsgrad i barnehagene.

Samlet viser dette at per-innbygger-tall bør suppleres med mål per brukergruppe. For Moss gir dette et tydeligere bilde av forskjellene mellom tjenestene: Grunnskolen har noe høyere kostnader per elev, men også sterkere resultater, mens barnehage fremstår som kostnadseffektiv sammenlignet med KG11. Figur 2 illustrerer forskjellen mellom de to målemetodene.



Figur 2. To målestokker for barnehage og grunnskole — per innbygger mot per brukergruppe.

Tabell 1. Samlet oversikt — Moss mot KG11 per tjenesteområde, 2025.

Tjenesteområde	NDU/innb. vs KG11	Per brukergruppe vs KG11	Utgiftsbehov
Barnehage	-2,2 %	-3,5 % (per barn 1-5 år)	0,90
Grunnskole	-0,4 %	+2,9 % (korr. brutto per elev)	0,90
Barnevern	+32,7 %	+34,4 % (per barn m/ tiltak)	1,13
Sosialtjeneste	+19,6 %	+16,6 % (per innb. 20-66 år)	1,07
Kommunehelse	+6,2 %	—	1,00
Pleie og omsorg	-2,7 %	-4,9 % (per beboerdøgn, inst.)	1,05
Kultur og idrett	-1,6 %	+31,1 % (kulturskole per elev)	—
Kirke	+6,3 %	—	—
Plan, natur og nærmiljø	+17,5 %	—	—
Samferdsel	-20,3 %	-41,6 % (investering per innb.)	—
Administrasjon (eiendom f121)	+105 %	—	—

Utgiftsbehovsindeks: landet = 1,00. Verdi over 1,00 betyr at Moss ut fra demografi og levekår forventes å ha høyere kostnad enn landet på området. Tom celle for enhetskostnad betyr at KOSTRA ikke har et egnet tall per brukergruppe for området.

2. Tjenesteområdene

Tjenestene gjennomgås her etter kommunens tre kommunalområder. For hvert område løftes de funnene fram som har størst betydning for kostnadsbildet og for handlingsrommet.

2.1 Helse og mestring

Pleie og omsorg er kommunens største tjenesteområde og utgjør 35,9 prosent av netto driftsutgifter. Samlet ligger Moss 2,7 prosent under KG11 per innbygger — et lavere nivå enn forventet gitt at utgiftsbehovet er 5 prosent over landet (indeks 1,05). Det gjenspeiler et **bevisst strukturvalg**: Moss har over tid bygget ned institusjonsplasser og bygget opp hjemmetjenester og bofelleskap. Institusjonsandelen av området har falt fra 40 prosent i 2020 til 33 prosent i 2025, mot 44–45 prosent i KG11 og landet. De institusjonsplassene kommunen faktisk har, drives effektivt: korrigerte brutto driftsutgifter per plass ligger 5,2 prosent under KG11, og kostnaden per beboerdøgn (5 451 kroner) er 4,9 prosent under. Målt i faste kroner har kostnaden per plass vært tilnærmet flat gjennom en periode med 27 prosent pris- og lønnsvekst.

Strukturvalget har gitt kostnadsgevinst, men det er to forhold som fortjener oppmerksomhet framover. For det første har andelen hjemmetjenestebrukere med høy timeinnsats økt fra 12,1 prosent i 2024 til 16,7 prosent i 2025 — nær dobbelt så høyt som KG11 — og kostnaden per mottaker har steget 14 prosent på ett år. Økningen må samtidig ses i sammenheng med kommunens tjenestestruktur. Moss har relativt få institusjonsplasser og en høy andel omsorgsboliger og hjemmeboende brukere, noe som naturlig gir høyere timeinnsats i hjemmetjenestene enn i kommuner med større institusjonskapasitet. Videre har hjemmesykepleien det siste året redusert en betydelig del av de små oppdragene etter anbefalinger fra Agenda Kaupang, blant annet for å øke andelen ansikt-til-ansikt-tid og prioritere mer ressurskrevende brukere. Dette bidrar også til at gjennomsnittlig timeinnsats per mottaker framstår høyere. For det andre har andelen brukerrettede årsverk med helsefagutdanning falt jevnt fra 73,1 prosent i 2020 til 65,6 prosent i 2025, mens KG11 ligger stabilt på 72,4 prosent. Begge peker mot at modellen er kostnadsfølsom når brukerne blir tyngre, og at den eldste aldersgruppen vokser raskere enn snittet.

Kommunehelse ligger 6,2 prosent over KG11, drevet særlig av forebyggende arbeid (funksjon 233, 61 prosent over), mens den kurative delen ligger nær snittet. Området er delt mellom helse og mestring og kultur, oppvekst og aktivitet.

Tabell 2. Helse og mestring — utvalgte nøkkeltall 2025.

Indikator	Moss	KG11	Avvik
NDU pleie og omsorg, per innb. (kr)	24 095	24 765	-2,7 %
Korr. brutto DU per institusjonsplass (kr)	1 759 686	1 856 899	-5,2 %
Utgifter per beboerdøgn i institusjon (kr)	5 451	5 734	-4,9 %
Institusjonsdekning, plasser per 100 innb. 80+	9,2	12,7	-27,6 %
Andel hjemmetj.brukere m/ høy timeinnsats	16,7 %	8,7 %	+8,0 pp
Brukerrettede årsverk m/ helsefagutdanning	65,6 %	72,4 %	-6,8 pp
NDU kommunehelse, per innb. (kr)	4 633	4 361	+6,2 %

2.2 Kultur, oppvekst og aktivitet

Barnehagen leveres effektivt — 3,5 prosent under KG11 per barn 1–5 år — med god dekning (93,6 prosent for 1–5-åringer. Utgiftene til grunnskolen ligger 2,9 prosent over KG11 per elev. Samtidig er grunnskolepoengene i 2025 på 43,6, som er 1,7 poeng høyere enn KG11. Gruppestørrelsen er dessuten den laveste i sammenligningsgruppen.

Barnevernet er kommunens største enkeltavvik på utgiftssiden. Per innbygger 0–17 år ligger Moss 32,7 prosent over KG11, og per barn med tiltak 34,4 prosent over (570 696 mot 424 739 kroner). Dekningsraten — andel barn med tiltak — er derimot på linje med KG11 (2,2 prosent). Det er altså ikke flere barn i barnevernet, men **høyere kostnad per sak**. Dette tallet kan også være påvirket av at Moss kommune har en egen avdeling for enslige mindreårige flyktninger som bor i botiltak. Mønsteret er strukturelt: kommunen bruker mer på saksbehandling (funksjon 244) og på plasseringer (funksjon 252), og påfallende lite på hjelpetiltak i hjemmet (funksjon 251, om lag 75 prosent under KG11). Kommunen bør se nærmere på bruk av funksjon 251 mot funksjon 233 annet forebyggende helsearbeid.

Sosialtjenesten viser et beslektet bilde — 19,6 prosent over KG11 samlet, med høy økonomisk sosialhjelp (funksjon 281, 34,7 prosent over) og lavt nivå på kvalifiseringsordningen og rustiltak.

Kultur og idrett ligger samlet nær KG11 (1,6 prosent under), For kulturskolen ligger brutto driftsutgifter per elev 31,1 prosent over nivået i KG11. Dette skyldes blant annet at Moss kulturskole også har elever fra Våler kommune, noe som påvirker nøkkeltallet.

Tabell 3. Kultur, oppvekst og aktivitet — utvalgte nøkkeltall 2025.

Indikator	Moss	KG11	Avvik
Barnehage, NDU per barn 1–5 år (kr)	226 469	234 638	–3,5 %
Grunnskole, korr. brutto DU per elev (kr)	131 179	127 513	+2,9 %
Grunnskolepoeng (gjennomsnitt)	43,6	41,9	+1,7 p
Barnevern, NDU per innb. 0–17 år (kr)	21 468	16 181	+32,7 %
Barnevern, NDU per barn med tiltak (kr)	570 696	424 739	+34,4 %
Sosialtjeneste, NDU per innb. (kr)	4 846	4 051	+19,6 %
Kulturskole, korr. brutto DU per elev (kr)	34 096	26 002	+31,1 %

2.3 Plan, miljø og teknisk

På de tekniske områdene bruker Moss mer enn KG11 på forvaltning og mindre på fysisk infrastruktur. Plan, natur og nærmiljø ligger 17,5 prosent over KG11, drevet av naturforvaltning (funksjon 360), som med 91,5 prosent over sammenligningsgruppen er den største prosentvise merkostnaden i hele analysen — om lag 6,9 millioner kroner over KG11-nivå årlig. Kommunens kystlinje og naturområder gir en plausibel, men ikke fullstendig, forklaring.

Kart- og oppmålingstjenesten driftes derimot effektivt (20,4 prosent under KG11).

Samferdsel ligger 20,3 prosent under KG11 per innbygger — det største mindreforbruket i analysen. Her er det ikke kostnadsnivået, men **det motsatte** som fortjener oppmerksomhet: både løpende drift av kommunale veier og investeringer i veikapital ligger lavt samtidig (investering per innbygger 41,6 prosent under KG11). Lave kostnader på kort sikt kan da skjule et vedlikeholdsetterslep som gir investeringsbehov senere.

Vann, avløp og renovasjon er et selvkostområde uten direkte effekt på kommunens driftsbudsjett, men det merkes hos innbyggerne: avfallsgebyret ligger 32,6 prosent over KG11, og samlet VAR-gebyr har steget om lag 30 prosent på to år.

Tabell 4. Plan, miljø og teknisk — utvalgte nøkkeltall 2025.

Indikator	Moss	KG11	Avvik
Plan/natur/nærmiljø, NDU per innb. (kr)	1 054	897	+17,5 %
Naturforvaltning (f360), per innb. (kr)	272	142	+91,5 %
Samferdsel, NDU per innb. (kr)	901	1 131	-20,3 %
Investering komm. veier, per innb. (kr)	831	1 423	-41,6 %
Årsgebyr avfall, ekskl. mva. (kr)	4 535	3 420	+32,6 %

3. Handlingsrommet

Når merkostnadene mot KG11 summeres for de områdene der avviket er tydelig og ikke fullt ut forklart av utgiftsbehov, framkommer et samlet teoretisk handlingsrom på om lag 129 millioner kroner årlig. Det tilsvarer 2,7 prosentpoeng av brutto driftsinntekter — nær det som skal til for å bringe netto driftsresultat inn i TBU-intervallet. Tabell 5 og figur 3 viser sammensetningen.

Tabell 5. Identifisert handlingsrom mot KG11-nivå, årsbasis.

Område	Merkostnad per innb. (kr)	Årlig handlingsrom (mill. kr)
Barnevern (per innb. 0–17 år)	5 287	55
Sosialtjenester	795	42
Eiendomsforvaltning (f121)	370	20
Naturforvaltning (f360)	130	7
Politisk styring (f100)	66	4
Øvrig plan, kulturminner, natur	27	1
Samlet identifisert handlingsrom		≈ 129



Figur 3. Identifisert handlingsrom per område, teoretisk maksimum mot KG11-nivå.

Tallet viser den teoretiske maksimalgevinsten ved å redusere alle merkostnader til KG11-nivå. I praksis vil deler av handlingsrommet være verken realistisk eller ønskelig å hente ut fullt ut. Demografien tilsier fortsatt en viss merkostnad på barnevern og sosial, og enkelte grep krever at kommunen først investerer i forebygging før utgiftene andre steder kan reduseres. En realistisk ambisjon er at 50–70 prosent kan realiseres over tre til fem år — i størrelsesorden **65 til 90**

millioner kroner årlig. Det er nok til å gi driftsresultatet strukturell bærekraft, men det forutsetter prioriterte og vedvarende valg, ikke flate kutt.

De tre største strukturelle grepene

Tre områder peker seg ut som de mest betydningsfulle. De presenteres her som muligheter til utredning, ikke som ferdige forslag.

- **Barnevern.** Barnevernet er det største enkelthandlingsrommet. En strukturell gjennomgang kan vurdere om plasseringsterskelen er konsistent med sammenlignbare kommuner, og om en styrking av hjelpetiltak i hjemmet (funksjon 251) kan redusere behovet for dyre plasseringer over tid. Her må også bruk av funksjon 233 sees i sammenheng. Realistisk effekt anslås til 25–35 millioner kroner årlig over tre til fem år, men grepet forutsetter en forutgående investering i forebyggende tiltak.
- **Eiendomsforvaltning.** Eiendomsforvaltningen (funksjon 121) ligger 105 prosent over KG11, om lag 20 millioner kroner årlig. En del av avviket kan skyldes regnskapsføring og organisering snarere enn reelt forbruk, og bør derfor kartlegges før konklusjon trekkes. Realistisk effekt anslås til 10–15 millioner kroner over to til tre år.
- **Sosialtjeneste.** Sosialtjenesten har høy økonomisk sosialhjelp og lavt nivå på kvalifiseringsordningen. En vridning fra stønad mot kvalifisering — med særlig oppmerksomhet på unge voksne — kan både gi bedre utfall for den enkelte og lavere kostnad over tid. Realistisk effekt anslås til 15–25 millioner kroner over tre til fire år, med en initial investering i kvalifiseringstiltak.

4. Risiko og sårbarhet

Risikoen for Moss er ikke akutt, men strukturell. Kommunen står ikke i fare for å komme i betalingsproblemer, men kan gradvis miste finansielt handlingsrom over tre til fem år dersom snuoperasjonen i driftsresultatet ikke bekreftes og forsterkes. De viktigste risikomomentene er oppsummert i tabell 6.

Tabell 6. Sentrale risikomomenter.

Risiko	Horisont	Konsekvens
Tilbakefall til negativt driftsresultat	2026–2029	Disposisjonsfondet bygges ned
Renteøkning på 1 prosentpoeng	Når som helst	+25–30 mill. kr/år; dytter driftsresultatet fra +0,8 % mot +0,3 %
Demografisk press i pleie og omsorg	2028–2035	Vekst i de eldste gir krevende bemanning og kapasitetsjustering
Fall i eiendomsskatt	Løpende	Kommunen har lave frie inntekter, eiendomsskatten bidrar til å heve nivået

Det gjennomgående trekket er at kommunens fortrinn — lav gjeld og en fondbuffer — gir tid, ikke varig sikkerhet. Tiden bør brukes til strukturell omstilling mens handlingsrommet fortsatt finnes, framfor til akutte tiltak når bufferen er brukt opp.

5. Oppsummering og veien videre

KOSTRA-analysen tegner et bilde av en kommune som driver sine store tjenester effektivt, men som har konsentrerte merkostnader på noen få områder — og som har et reelt, men krympende, finansielt handlingsrom. Følgende hovedpunkter bør legges til grunn i det videre arbeidet med økonomi- og handlingsplanen:

- **Kostnadsnivået er ikke generelt høyt** Moss ligger under eller på KG11 på de tre største tjenesteområdene når man sammenligner netto driftsutgifter per innbygger. Det reelle handlingsrommet er konsentrert, ikke generelt.
- **De største avvikene bør utredes først.** Barnevern (+32,7 %), sosialtjeneste (+19,6 %) og eiendomsforvaltning (+105 %) utgjør sammen størstedelen av det identifiserte handlingsrommet. Disse bør være de prioriterte områdene for **nærmere utredning**.
- **Handlingsrommet er reelt, men krever tid.** Av et teoretisk handlingsrom på ~129 millioner kroner er 65–90 millioner en realistisk ambisjon over tre til fem år. Det forutsetter strukturelle grep og i flere tilfeller forutgående investering — det lar seg ikke realisere gjennom flate kutt.
- **Bruk enhetskostnader der de finnes.** Enhetskostnader per brukergruppe gir et mer presist bilde enn NDU per innbygger der de finnes, og bør vektlegges i den videre analysen — særlig for skole, der per-innbygger-tallet undervurderer kostnaden per elev.

Denne analysen er ment som et kunnskapsgrunnlag, ikke som en innsparingsplan. Den peker ut hvor kommunen avviker fra sammenlignbare kommuner og hvor det dermed kan ligge handlingsrom — men hvert enkelt avvik krever en faglig vurdering før det kan oversettes til konkrete tiltak. KOSTRA-tall påvirkes av regnskapsføring, organisering og lokale forhold, og et avvik er et utgangspunkt for undersøkelse, ikke en konklusjon i seg selv.

Analysen danner grunnlag for den påfølgende vurderingen av kommunens omstillingsbehov.

Vedtatte omstillingstiltak

Moss kommune har vært gjennom en omfattende nedtrekksperiode fra 2024 og fram til i dag. Kommunalområdene, inkludert kommunedirektøren med stab, har blitt pålagt betydelige innsparingskrav og står fortsatt overfor store omstillinger for å nå nedtrekksmålene i årene som kommer.

De første nedtrekkskravene ble innarbeidet i 1. tertialrapport 2024 (kommunestyresak 058/24). Ytterligere krav ble deretter presentert i Nedtrekksplan 2024–2027 (kommunestyresak 056/24). I etterkant er det også vedtatt nye nedtrekkskrav i økonomiplanene for 2025–2028 og 2026–2029. Mange av tiltakene som ble vedtatt i 2024 og 2025 er allerede innarbeidet i dagens budsjetter og danner grunnlaget for de økonomiske rammene kommunalområdene styrer etter i dag. Samtidig gjenstår det fortsatt flere store tiltak fra disse årene som ennå ikke har fått full økonomisk effekt, og som vil gi ytterligere utslag i 2027 og de påfølgende årene.

Tabell 1 nedenfor viser endringen i innsparingstiltak fra 2025 til 2026 for kommunedirektøren med stab og kommunalområdene. I 2026 er innsparingstiltakene økt med ytterligere 110 millioner kroner sammenlignet med 2025.

Tabell 1

Økte innsparinger fra budsjett 2025 (beløp i 1000 kroner)	2026
Samlet kommunalområdene	-110 054
Kommunedirektør med stab	-11 203
Kommunalområde kultur, oppvekst og aktivitet	-36 374
Kommunalområde helse og mestring	-58 323
Kommunalområde plan, miljø og teknikk	-4 154

Tabell 2 viser endringen i innsparingstiltakene for perioden 2027–2030 sammenlignet med nivået som ligger inne i budsjettet for 2026. Kommunalområdene, inkludert kommunedirektøren med stab, skal redusere kostnadene med ytterligere 53,3 millioner kroner i 2027 sammenlignet med nedtrekkene som allerede er innarbeidet i 2026-budsjettet. Av dette er 39,7 millioner kroner nedtrekk som er vedtatt i årene 2024 og 2025. Kommunen skal i 2030 redusere kostnadene med **til sammen** 160,8 millioner kroner mot dagens budsjett i 2026. Av dette er 40,3 millioner kroner vedtatt i 2024 og 2025.

Tabell 2

Økte innsparinger fra budsjett 2026 (beløp i 1000 kroner)	2027	2028	2029	2030
Samlet kommunalområdene	-53 260	-104 628	-160 778	-160 778
Kommunedirektør med stab	-14 604	-20 670	-24 522	-24 522
Kommunalområde kultur, oppvekst og aktivitet	-28 210	-52 605	-79 853	-79 853
Kommunalområde helse og mestring	-7 852	-28 973	-51 175	-51 175
Kommunalområde plan, miljø og teknikk	-2 594	-2 380	-5 228	-5 228

Dette innebærer svært omfattende nedtrekk og krevende omstillinger for hele organisasjonen. Nedtrekkskravene omtalt i dette avsnittet inkluderer ikke omstillingsbehovet for kommende år

som presenteres i gjeldende sak, noe som innebærer at det vil komme ytterligere nedtrekk i tillegg til de kravene som allerede er vedtatt.

Kommuneproposisjonen 2027

Kommuneproposisjonen 2027 gir et foreløpig og moderat plananslag for kommunenes inntektsrammer i 2027. Regjeringen varslar en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 3,5–4,0 milliarder kroner, regnet fra anslått inntektsnivå etter RNB 2026. For kommunene isolert innebærer dette om lag 2,8–3,2 milliarder kroner dersom handlingsrommet fordeles med 80 prosent til kommunene.

Samtidig er en stor del av veksten allerede bundet opp av demografiske endringer. TBU anslår at kommunesektoren får demografikostnader på om lag 3,7 milliarder kroner i 2027, hvorav om lag 3,0 milliarder kroner må dekkes av frie inntekter. For kommunene utgjør dette om lag 2,4 milliarder kroner. Det betyr at det reelle handlingsrommet utover demografi er begrenset, anslagsvis 0,5–1,0 milliarder kroner for sektoren samlet.

For Moss kommune bør kommuneproposisjonen derfor ikke forstås som et signal om romslige nye driftsrammer, men som et forsiktig planpremiss. Den varslede veksten må først dekke videreføring av eksisterende tjenester, demografiske endringer og kjente kostnadsdrivere. Eventuelt netto handlingsrom bør vurderes etter at lokale effekter av befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, pensjon, renter, kontrakter og aktivitetsnivå er innarbeidet.

I arbeidet med driftsrammene for 2027 bør kommunen derfor legge til grunn en nøktern styringslinje. Nye varige driftstiltak bør ikke finansieres med utgangspunkt i brutto inntektsvekst alene.

Økt rammetilskudd og skatt

KS-prognosemodell ligger til grunn for beregning av økt skatt og rammetilskudd i 2027. Det er lagt til grunn en moderat befolkningsvekst fra 2026 til 2027, dette basert på SSB sine siste prognoser. Faktiske tall for 1. kvartal 2027 viser imidlertid en liten nedgang i folketallet for Moss, noe som gjør vekstanslaget litt usikkert.

Det er lagt til grunn et skatteanslag på 88 %. Det er ikke lagt inn veksttilskudd, men det forutsettes at Moss kommune vil få 3 mill. kr i skjønnsmidler i 2027.

Oppsummert legges det til grunn en inntektsøkning i 2027 på 65 millioner kroner.

Omstillingsbehov 2027-2030

Hovedelementer:

- Omfanget av nedtrekk i planperioden er omfattende.
- Kommunen har store investeringsbehov fremover.
- Regnskapsresultatet for 2025 viser at kommunen har økonomiske utfordringer.
- Kommunen har høye driftsutgifter per innbygger i forhold til andre kommuner.
- Kommunen har lave frie inntekter sammenlignet med andre.
- Ytterligere omstillingstiltak vil ha konsekvenser for tjenestetilbudet, men er nødvendig for å sikre en bærekraftig drift fremover.
- Veien fremover blir krevende. Innbyggerne vil kunne oppleve redusert tilgang og kvalitet på kommunale tjenester.

Omstillingsbehov	2027	2028	2029	2030
Korrigert budsjett barnevern	10 000	5 000	0	0
Korrigert budsjett helse og mestring	15 000	15 000	15 000	15 000
Manglende salg av kommunale eiendommer	3 225	4 300	4 300	4 300
Korrigerings av tidligere kutt	15 000	15 000	15 000	15 000
Øremerkede tilskudd innlemmes i rammetilskuddet	5 600	5 600	5 600	5 600
Justering for helårsvirkning av lønnsoppgjør 2026	26 000	26 000	26 000	26 000
Økt pensjon samlet for kommuneområdene	20 000	20 000	20 000	20 000
Økte rentekostnader 1 %, Moss kommune	11 100	11 800	7 100	12 700
Økte rentekostnader 1 %, MKEiendom	21 000	21 000	21 000	22 000
Reduksjon integreringstilskudd	3 500	15 000	33 000	38 000
Økt utgifter til demografi			13 000	13 000
Moss kommunale eiendomsselskap (MKE)	-8 000	-6 000	-3 000	-3 000
Sum omstillingsbehov	122 425	132 700	157 000	168 600
Økte inntekter:				
Økt rammetilskudd og skatt	-65 000	-65 000	-65 000	-65 000
Eiendomsskatt videreført med 2,38 promille	-5 000	-5 000	-5 000	-5 000
Økt utbytte	0	0	0	0
Økt bruk av premiefond	0	-3 600	-3 600	-3 600
Økte renteinntekter/avkastning 1 %	-6 900	-6 800	-6 700	-6 600
Sum økte inntekter	-76 900	-80 400	-80 300	-80 200
BEREGNING AV INNSPARINGSBEHOV				
Netto driftsresultat vedtatt økonomiplan	-87 691	-72 710	-140 372	-140 372
Netto driftsresultat vedtatt økonomiplan i %	1,6 %	1,3 %	2,6 %	2,6 %
+ Sum endringer (prognose + nye realiteter + økte inntekter)	45 525	52 300	76 700	88 400
Netto driftsresultat med endringer (sum)	-42 166	-20 410	-63 672	-51 972
Samlet driftsinntekter (ØP + endrede inntekter)	-5 549 360	-5 580 614	-5 594 761	-5 594 661
Netto driftsresultat uten innsparinger (%)	0,76 %	0,37 %	1,14 %	0,93 %
Mål: Netto driftsresultat (rulleringssak 2026)	0,80 %	1,00 %	1,75 %	1,75 %
Mål omregnet til kroner	-44 395	-55 806	-97 908	-97 907
KRAV TIL INNSPARING (gap som må lukkes)	-2 229	-35 396	-34 237	-45 935

Tallene i beregningen er i 2027-kroner, og er ikke justert for fremtidig forventet prisvekst.

Forklaring til beregnet omstillingsbehov i økonomiplan 2027-2030

Ulike elementer påvirker omstillingsbehovet. Økte inntekter gir redusert omstillingsbehov, økte kostnader gir økt omstillingsbehov. Tabellen er todelt, først en del som beregner omstillingsbehovet, etterfulgt av en del som prøver å synliggjøre hvordan omstillingsbehovet kan løses.

Tabellen viser at kommunen står overfor et betydelig omstillingsbehov i perioden 2027–2030, med en økning fra 122,4 millioner kroner i 2027 til 168,6 millioner kroner i 2030. De viktigste driverne er blant annet økte lønns- og pensjonskostnader, høyere renteutgifter, reduksjon i integreringstilskudd og økte demografikostnader. Samtidig bidrar økte inntekter, som økt rammetilskudd, eiendomsskatt og renteavkastning, til å dempe behovet.

Selv med disse inntektsøkningene viser beregningene at netto driftsresultat svekkes og ligger under kommunens mål i perioden. For å nå målene om et bærekraftig netto driftsresultat må kommunen fortsette med innsparinger. Innsparingsbehovet øker gjennom perioden opp til 46 millioner kroner i 2030.

Ved beregning av innsparingskrav for kommuneområdene (nederste linje) er det tatt utgangspunkt i et økende nivå på netto driftsresultat fra 0,8 % i 2027 til 1,75 % i 2030. Kravene til innsparing vil bli fordelt mellom kommuneområdene.

Investeringsplan 2027-2037

Investeringer

I løpet av økonomiplanperioden har Moss kommune budsjettert med investeringer av varige driftsmidler som følger:

Varige driftsmidler	2025	2026	2027	2028	2029
Investering i varige driftsmidler	415	565	476	278	380

Tall i hele millioner kroner og inkluderer investeringer i regi av MKEiendom KF. Tallet for 2026 inneholder også beløp fra rebudsjettering 2025.

Kommunens vedtatte økonomiplan viser investeringsplan med finanskostnadene for perioden 2026-2029.

Vedtatt investeringsprogram 2026-2029 for Moss kommune, MKE og Kirkelig Fellesråd er innenfor en ramme på 1,5 milliarder kroner. Selvkost- prosjektene er holdt utenfor denne rammen.

Investeringsplan 2027-2037

Investeringsplanen for perioden 2027–2037 tar utgangspunkt i kjente behov og gir en samlet fremstilling av forventet investeringsnivå i planperioden. I henhold til KST-sak 26/26 om rullering av økonomiplan 2026–2029 er det lagt til grunn at investeringsnivået i et normalår ikke bør overstige 350 millioner kroner fra og med 2028. Investeringsnivået for 2027 og 2028 anses som relativt avklart gjennom gjeldende økonomiplan, og samlet nivå for disse årene er forutsatt å ligge under 800 millioner kroner eksklusive selvkostområder.

I planperioden frem mot 2037 vil kommunen stå overfor flere store investeringer. Dette gjelder særlig etablering av nytt sykehjem, ny skole og ny barnehage. I tillegg er det identifisert et behov for å etablere samlokaliserte boliger for personer med rus- og psykiske helseutfordringer. Kommunen har i dag begrenset kapasitet på egnede boliger med heldøgns bemanning for denne gruppen, og behovet dekkes i betydelig grad gjennom kjøp av tjenester fra private aktører. I henhold til plan for omsorgsbygg er det behov for å øke kapasiteten med om lag 10–12 boliger. For å redusere omfanget av tjenestekjøp og styrke kommunens egen tjenesteyting, vil det være hensiktsmessig å etablere et nytt botilbud i egen regi.

For å illustrere størrelsesorden er det lagt til grunn en investeringskostnad for nytt sykehjem på om lag 1 milliard kroner og for ny skole på om lag 0,5 milliarder kroner. Samlet innebærer dette at investeringene i sykehjem og skole utgjør om lag 1,5 milliarder kroner i planperioden.

Ovennevnte tall kan da sammenfattes i tabellen nedenfor:

Investeringer i varige driftsmidler 2027 - 2028	800
Investeringer i sykehjem og skole innen 2037	1 500
Investeringsnivå utenom i perioden 2029 – 2037 – 350 mill. per år	2 800
Sum investeringer i varige driftsmidler i perioden 2027 – 2037	5 100

Moss kommune har i liten grad finansiert investeringer gjennom bruk av disposisjonsfond siden 2020, og investeringene har i hovedsak vært lånefinansiert. Samtidig viser årsrapporten for 2025 at den renteeksponerte gjelden som andel av brutto driftsinntekter er redusert fra 54,6 prosent i 2024 til 49,8 prosent i 2025. Dette indikerer at kommunen fortsatt har et gjeldsnivå som vurderes som håndterbart og innenfor handlingsregelen.

Det legges til grunn at investeringsnivået i planperioden kan håndteres innenfor forsvarlige økonomiske rammer, forutsatt at kommunen klarer å holde seg innenfor de angitte investeringsgrensene. Samtidig vil utviklingen i blant annet rentenivå, bygge kostnader og tjenestebehov kunne påvirke gjennomføringsevnen. Det er derfor avgjørende med løpende prioriteringer og stram økonomistyring gjennom planperioden.

Samlet sett vurderes investeringsplanen som ambisiøs, men gjennomførbar, gitt at de økonomiske forutsetningene opprettholdes og investeringsnivået holdes innenfor planlagte rammer.

Frem mot kommunedirektørens fremlegg av handlings- og økonomiplan vil det bli utarbeidet en detaljert 10-årig investeringsplan.