



ULLENSAKER
KOMMUNE

2025

PERSPEKTIVMELDING

Innledning til budsjett- og økonomiplan 2026-2029

Innhold

Om perspektivmeldingen.....	2
Kommunedirektørens vurderinger	3
Samfunnsflokke og muligheter	5
Folk og bolig	6
Arealbruk og behovet for bygg.....	7
Næring og sysselsetting	8
Trygg oppvekst og tidlig innsats.....	9
Folk og tjenester	10
Alt henger sammen med alt.....	12
Kommuneøkonomi og økonomisk bærekraft.....	13
Inntekter.....	13
Utgifter	16
Investeringer.....	18
Kommunens handlingsregler.....	20
Avsetning disposisjonsfond	21
Egenkapitalfinansiering på 40%	21
Lånegjeld på maksimalt 150% av brutto driftsinntekter	22
Disposisjonsfond 10%.....	22
Oppsummert	23
Hvordan møte utfordringene?	24
Fortsette som før	25
Ta aktive grep.....	26
Radikale endringer	28

Vedlegg: Ullensaker i tall 2025

Om perspektivmeldingen

Perspektivmelding 2025 for Ullensaker kommune legges frem som en innledning til budsjett- og økonomiplan 2026-2029. Perspektivmeldingen skal bidra til oversikt over langsiktige utfordringer og mulige veivalg, slik at kommunen kan planlegge for en bærekraftig utvikling. Målgruppen for perspektivmeldingen er både innbyggere, folkevalgte, ansatte og tillitsvalgte i kommunen, og andre interesserte.

Ullensaker kommune har også tidligere utarbeidet perspektivmeldinger, sist i juni 2020. I 2024 gjennomførte kommunen en omfattende omstillingsprosess for å tilpasse organisasjonen til de økonomiske rammene og for å skape en mer bærekraftig organisasjon. Til tross for dette, står kommunen fortsatt i en krevende økonomisk situasjon. Behovet for å vurdere ytterligere tiltak for å sikre en bærekraftig kommuneøkonomi, har derfor aktualisert arbeidet med en ny perspektivmelding.

Årets utgave er en forenklet utgave med en litt annen innretning, som i større grad fokuserer på sammenhengene i kommunens utfordringsbilde. Utfordringsbildet har også tidligere blitt presentert, gjennom både [Kunnskapsgrunnlag for planlegging og Ullensaker i tall](#). Perspektivmeldingen går lenger i å se de ulike utfordringene i sammenheng. Oppdatert statistikk som viser utviklingen finnes i Ullensaker i tall 2025, som er vedlegg til Perspektivmeldingen.

Gjennom perspektivmelding legger kommunedirektøren frem sine vurderinger rundt mulige tilnærminger for å møte disse utfordringene. Perspektivmeldingen har et langsiktig tidsperspektiv. Den er ment å være oppspill til budsjettprosessen, og et utgangspunkt for strategiske diskusjoner og beslutninger.

Kapittel 2 «Kommunedirektørens vurdering» presenterer hovedbudskapet i meldingen. Dette hovedbudskapet bygger på det utfordringsbildet som presenteres i kapittel 3 og 4, og de mulige løsningene som legges frem i kapittel 5. Kapittel 3 «Samfunnsflokke og muligheter i Ullensaker» har fokus på sammenhengene mellom samfunnsutviklingen og kommunen som tjenesteleverandør, herunder befolkning, boliger, næringsliv, levekår og tjenestebehov. Kapittel 4 «Kommuneøkonomi og økonomisk bærekraft» presenterer status for kommuneøkonomien og det økonomiske handlingsrommet til Ullensaker kommune. I kapittel 5 «Hvordan møte utfordringene» legges det frem tre ulike tilnærminger til hvordan kommunen kan møte de utfordringene som er og kommer, slik at kommunens økonomiske situasjon kan bli mer bærekraftig.

Parallelt med utarbeidelsen av perspektivmeldingen, jobber kommunen med å sikre gode strukturer for helhetlig styring i kommunen. Dette er en forlengelse av omstillingsprosessen i 2024, og skal bidra til samordnede og strukturerte prosesser som bygger opp under felles målsetninger.

Kommuneplanens samfunnsdel vedtas i disse dager, og legger med dette opp til nye prioriterte satsningsområder og målsetninger for kommunen. Perspektivmeldingen skal bidra til at kommunen kan gjøre de rette prioriteringene i tråd med de overordnede målsetningene.

Kommunedirektørens vurderinger

Ullensaker har gjennom mer enn 50 år vært preget av dynamisk utvikling og sterk vekst. Det har vært en reise fra jordbruksbygd til bykommune. Etableringen av Ullersmo fengsel i 1970 og Oslo Lufthavn Gardermoen i 1998 er to viktige milepæler som for alvor satte Ullensaker på det nasjonale kartet. Fra å være en stille kommune med spredt bosetning og sterk lokal identitet, har Ullensaker utviklet seg til et pulserende vekstområde med stor betydning for både regionen og landet. Ullensaker har forent samfunnsansvar med vekst, og er en fremoverlent kommune med store ambisjoner. Med sin strategiske beliggenhet, som vertskap for Norges hovedflyplass og med betydelig militær tilstedeværelse, har Ullensaker kommune også en helt spesiell posisjon innen nasjonal sikkerhet og beredskap. Samtidig gir vekst noen utfordringer, både for lokalsamfunnet og for kommunen som tjenesteleverandør.

Mange kommuner i Norge har for tiden en anstrengt kommuneøkonomi, også Ullensaker. Dette gjør det krevende å levere tjenestene slik vi har gjort over tid. Kommunen opplever mangel på arbeidskraft, og at rekruttering til viktige tjenester er vanskelig. Eldrebølgen treffer ikke Ullensaker like hardt som mange andre kommuner. Allikevel ser vi et økende omsorgsbehov, blant annet med flere yngre ressurskrevende brukere og økt press på økonomisk sosialhjelp. Stadig flere innbyggere fører også til økt behov for sosial infrastruktur og økt kapasitet i tjenestene, samtidig som den økonomiske situasjonen tilsier at vi må kutte utgiftene. Befolkningsvekst, næringsutvikling og klimaendringer stiller også økte krav til teknisk infrastruktur. Samtidig skaper sterk vekst og utvikling i deler av kommunen, særlig rundt Jessheim, risiko for økte forskjeller mellom ulike deler av kommunen. Dette gjenspeiles blant annet i levkårsindikatorer som inntekt, utdanning og helse. Disse utfordringene speiler de nasjonale trendene som ble løftet frem i regjeringens Perspektivmelding i 2024. Der pekes det på behovet for å få flere i arbeid, gjennomføre raske omstillinger og sikre fortsatt god fordeling i samfunnet.

For Ullensaker betyr dette at vi må ta aktive grep for å sikre en bærekraftig utvikling – sosialt, økonomisk og miljømessig. Det krever tydelige politiske prioriteringer og evne til å tenke langsiktig, slik at kommunen kan møte fremtidens behov med styrke og ansvarlighet. Dersom økonomien ikke styrkes, må tjenestene reduseres eller legges om for å holde seg innenfor budsjettene.

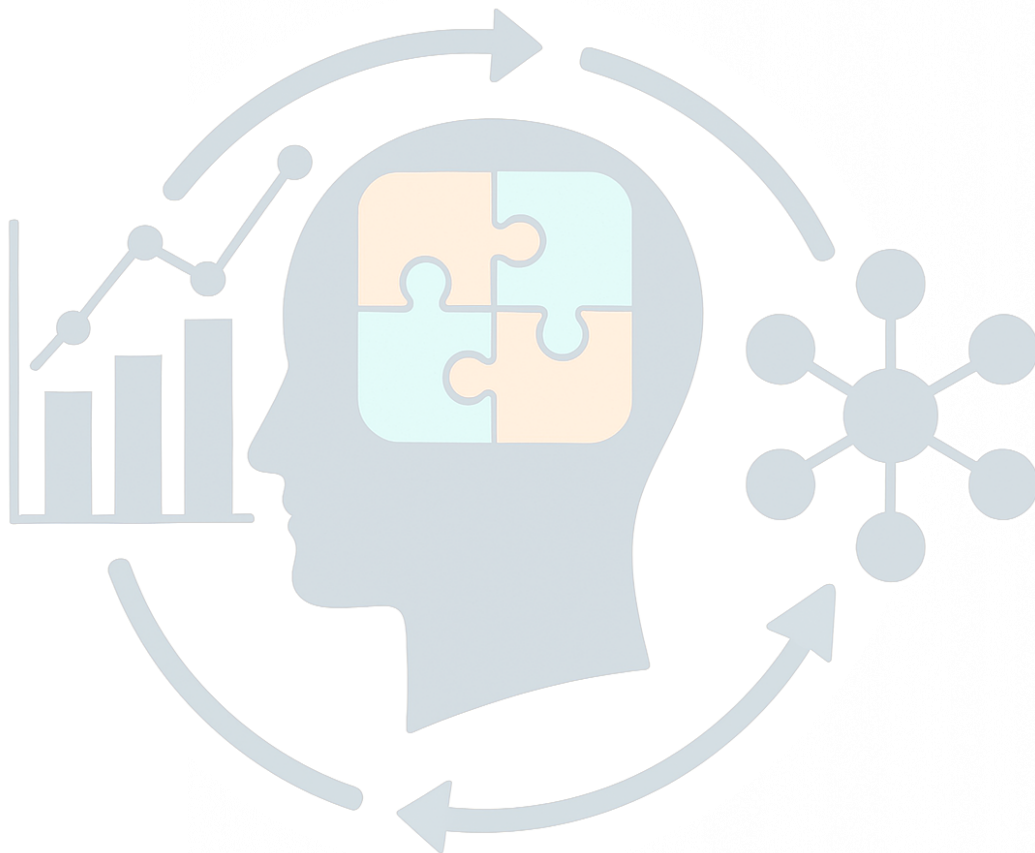
I denne perspektivmeldingen presenterer vi tre ulike tilnærminger for å møte de langsiktige utfordringene vi står overfor. Den første tilnærmingen innebærer å fortsette som før – der vi år for år forsøker å balansere budsjettene gjennom enkeltstående tiltak. Den andre tilnærmingen er å ta mer aktive grep, med større og mer omfattende endringer, blant annet i hvordan kommunen prioriterer og organiserer sine tjenester, i tillegg til å se på mulighetsrommet på inntekts- og utgiftssiden. Den tredje tilnærmingen skisserer radikale endringer, hvor deler av utviklingen ligger utenfor kommunens kontroll.

Utfordringsbildet tilsier at det er behov for aktive grep for å sikre en bærekraftig utvikling. Selv om omstillinger allerede er gjennomført, ser vi at det ikke er tilstrekkelig. Det kreves aktive grep og et skifte i fokus – fra prioriteringer basert på samfunnets behov alene, til prioriteringer som også tar hensyn til kommunens økonomiske bæreevne. Samtidig må vi erkjenne at slike endringer vil kunne føre til et økende forventningsgap, det vil si et gap mellom innbyggernes forventninger og den faktiske opplevelsen av tjenestetilbudet. Ressursene kommunen har til rådighet holder ikke tritt med behovene. Både ansatte og innbyggere må derfor være forberedt på store omstillinger. Det vil få konsekvenser for hvilke tjenester som tilbys, hvordan de leveres, og hvilket nivå de kan opprettholdes på. Perspektivmeldingen skal bidra til å tydeliggjøre disse valgene og legge

grunnlaget for en felles forståelse av hva som kreves for å sikre en bærekraftig fremtid for Ullensaker kommune. I perspektivmeldingen presenteres noen overordnede grep som vil bli ytterligere konkretisert i forslag til budsjett- og økonomiplan 2026-2029.

Kommuneplanens samfunnsdel, som legges frem for sluttbehandling, har nye satsningsområder og overordnede målsettinger for kommunen. Prioriteringer som gjøres i arbeidet med budsjett og økonomiplan for 2026–2029, utformes i tråd med disse. Kommunen har også en rekke andre planer, som inneholder vedtatte målsetninger. Det blir naturlig å foreta en gjennomgang av kommunens planer og målsetninger, for å se om disse er i tråd med de overordnede målsetningene i ny samfunnsdel, eller om det er behov for å revidere noen av planene. Det kan også bli aktuelt med en forenkling av planporteføljen for å gjøre det enklere å jobbe godt med prioriteringer som er i tråd med samfunnsdelen. Samtidig må kommunen også forholde seg til det som foreligger av nasjonale føringer og forventninger.

For å løse komplekse samfunnsutfordringer må vi tenke helhetlig og ta kunnskapsbaserte valg. Et sentralt budskap i perspektivmeldingen er at «alt henger sammen med alt». Det betyr at noe av løsningene også må finnes i samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Gjennom aktive grep, realistiske prioriteringer og mer samarbeid kan Ullensaker møte fremtidens utfordringer med styrke, ansvarlighet og evne til å skape bærekraftige løsninger for innbyggerne.



Samfunnsfloker og muligheter

Ullensaker kommune har de siste 20 årene opplevd en dobling av antall innbyggere. Befolkningsveksten har ført til at Ullensaker nå både har en ung og en mangfoldig befolkning. Kommunen er i ferd med å bli en stor kommune i nasjonal sammenheng, og er den største på Øvre Romerike. Mye av veksten skyldes etableringen av hovedflyplassen på Gardermoen. Det har gitt mange arbeidsplasser, næringsutvikling, og ikke minst boligbygging.

Ullensaker har blitt en attraktiv kommune som tiltrekker seg mange nye innbyggere hvert år. God tilgang til arbeidsplasser, god tilgang på boliger, lavere boligpriser enn i Oslo, kort reisevei til hovedstaden og nærheten til Oslo Lufthavn er noen av årsakene til dette. En målrettet satsning på barnehager, skoler og fritidstilbud har også gjort kommunen attraktiv for barnefamilier. Samtidig er det også mange som flytter ut av kommunen hvert år, og det er mange som flytter internt i kommunen. Det betyr at Ullensaker kjennetegnes av en høy grad av mobilitet og endringer i befolkningssammensetningen. Dette har stor påvirkning på tjenestebehovet i kommunen, samtidig som det utfordrer stabiliteten i nabolag og nærmiljøer.

Befolkningsvekst gir både muligheter og utfordringer. Det gir muligheter for utvikling samtidig som det legger press på kommunen som tjenesteleverandør. I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av noen av de utfordringene kommunen nå står overfor, og viser sammenhengene mellom samfunnsutviklingen, de utfordringene vi ser og kommunen som tjenesteleverandør.



Folk og bolig

Boligbyggingen har i mange år vært preget av høyt tempo og en tydelig dreining mot leilighetsbygging. Denne utviklingen forventes å fortsette. I perioden 2015–2024 har hele 67 prosent av de nye boligene vært blokkleiligheter, der Jessheim har vært sentrum for den største delen av veksten. Byplan Jessheim 2050 legger til rette for ytterligere utbygging, med planavklaringer for om lag 20 000 nye boliger.

Denne ekspansjonen stiller store krav til kommunen. Nye boligområder medfører behov for betydelige investeringer i barnehager, skoler, helsebygg, idrettsanlegg og teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp. Det vil derfor være mest hensiktsmessig å vurdere utbygging opp imot kapasitet, for å sikre at kommunen kan levere nødvendige tjenester til innbyggerne.

Den betydelige veksten i antall leiligheter har bidratt til endringer i boforhold og nærmiljøer. Flere innbyggere leier bolig, og det er en økning i antall husholdninger som bor på mindre areal. Utbyggingen har blant annet bestått av en del små leiligheter. Konsentrasjon av mange små boliger i et område kan føre til at mange flytter inn og ut av området. Dette kan påvirke stabiliteten i nabolagene og skape utfordringer for etablering av varige relasjoner og fellesskap, noe som igjen kan svekke stedsidentitet og tilhørighet i befolkningen. Samtidig gir leilighetsbygging muligheter for økt tilgjengelighet til boligmarkedet, særlig for førstegangsetablerere og mindre husholdninger. For å ivareta både bokvalitet og gode nærmiljøer over tid, er det viktig med en bevisst balanse mellom boligtyper og størrelser, som gjør det mulig å bli boende i sitt nærmiljø selv om boligbehovene endrer seg over tid.

FAKTA FRA ULLENSAKER I TALL

- Gjennomsnitt 490 nybygde boliger hvert år de siste 10 årene
- 67 prosent av alle nye boliger siste 10 år har vært blokkleiligheter
- 41 prosent av leilighetene i kommunen er under 60 kvm
- 12,3 prosent av innbyggerne bor trangt
- 25,7 prosent av husholdningene leier bolig

I Ullensaker ser vi tendenser til opphopning av levekårsutfordringer i enkelte områder når vi ser på levekårsstatistikken for kommunen. Dette handler om at mange husholdninger med ulike utfordringer, slik som svak tilknytning til arbeidslivet, lav inntekt og trangboddhet, blir boende i samme område. Dette vil igjen kunne ha påvirkning på sammensetningen av barn i barnehager og skoleklasser, og det kan gi seg utslag i svekkede nærmiljøkvaliteter og ungdomsmiljø i ulike områder.

Trangboddhet gjør uteområder og møteplasser utenfor boligen desto viktigere – særlig for barn og unge. Trygge arenaer for sosialt samvær, som nærmiljøsentre i skolene, kan være avgjørende for trivsel, tilhørighet og engasjement i nærmiljøet. Gode møteplasser er også viktig for ungdom som ikke har plass til å ta med venner hjem. Investeringer i sosial infrastruktur og forebyggende tiltak kan dermed bidra til å redusere utenforskap og sikre en mer bærekraftig utvikling – både økonomisk og sosialt.

Kommunens videre boligpolitikk må derfor balansere behovet for tilgjengelige boliger med hensynet til sosial bærekraft, tjenestekapasitet og lokal tilhørighet. Kvalitet og variasjon i

boligtyper innen boområdene vil også bidra til å sikre attraktive boliger for ulike målgrupper i befolkningen, slik at også nye innbyggere med høyere utdanning har lyst til å flytte til Ullensaker. Dette krever langsiktig planlegging, tverrfaglig samarbeid og tydelige prioriteringer. Kommuneplanens arealdel er et hovedverktøy for å styre utviklingen, sammen med gode områdeplaner.

Arealbruk og behovet for bygg

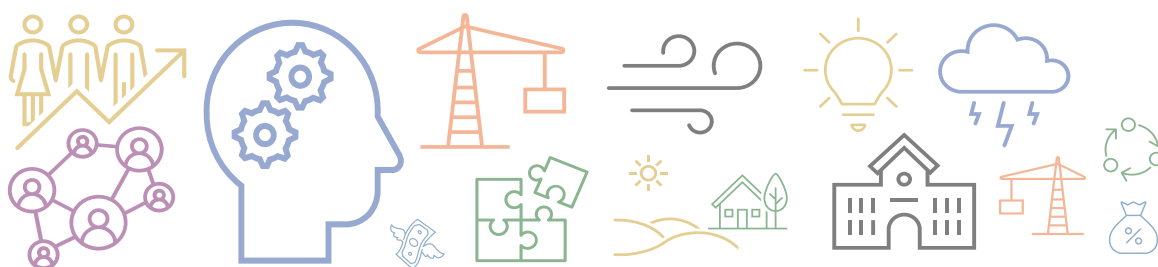
Den raske boligbyggingen og behovet for utbygging av sosial og teknisk infrastruktur har ført til økt press på arealene i kommunen. Dette legger press på både naturområder og dyrka/dyrkbar mark, og stiller krav til en mer strategisk og bærekraftig arealforvaltning. Nasjonale forventninger og føringer er tydelige på kommunens ansvar for naturverdier, jordvern, matsikkerhet, samt at kommunen bidrar til å redusere klimaendringene.

Nye bygg og anlegg er også kostbare, både å oppføre, drifte og vedlikeholde. Med en stram kommuneøkonomi er det nødvendig å tenke smart og langsiktig rundt både arealbruk og løsninger for bygg. Et aktuelt tiltak er å utnytte eksisterende bygg bedre, for å redusere behovet for nybygg, og å legge til rette for sambruk i kommunale bygg. Dette er både økonomisk gunstig og mer klimavennlig. Ved å redusere behovet for nybygg og heller effektivisere bruken av dagens bygningsmasse, kan kommunen kutte utslipp og driftskostnader. All utbygging krever også teknisk infrastruktur, som vei, vann, avløp og renovasjon, og for rask eller spredt utbygging kan føre til store kostnader og utfordringer med å levere nødvendige tjenester.

Også nye arbeidsformer kan redusere behovet for nye bygg. Særlig innen helse- og omsorgstjenesten. Ved å legge til rette for at eldre kan bo hjemme lenger, kan man redusere behovet for store og arealkrevende institusjoner som har store driftsutgifter. Dette krever endringer både i tjenesteutforming og boligbygging, og en helhetlig tilnærming til hvordan omsorgstjenester leveres. Det innebærer også en tverrsektoriell og helhetlig innsats for et aldersvennlig samfunn, der det er trygt og godt å bli gammel i egen bolig.

Kommunen må også forholde seg til et klima i endring. Økt nedbør, høyere temperaturer og mer ekstremvær stiller nye krav til forebygging, beredskap og klimatilpasning. Det er behov for robuste løsninger som reduserer risikoen for skader, og gode planer for håndtering når hendelser oppstår.

Samlet sett krever en bærekraftig utvikling i Ullensaker at arealbruk og bygg planlegges helhetlig, med vekt på gjenbruk, effektiv ressursutnyttelse og klimatilpasning. Dette vil være avgjørende for å sikre økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft i en kommune i vekst.



Næring og sysselsetting

Flyplassen har bidratt til vekst i næringslivet i Ullensaker, særlig innen lager, logistikk og service. Samtidig har dette ført til en mer ensidig næringsstruktur enn ønskelig, med mange jobber som ikke krever høyere utdanning og som ofte har lavt lønnsnivå. Dette påvirker kommunens skatteinntekter og bidrar til levekårsutfordringer, spesielt for familier med lav inntekt.

Utdanningsnivået i befolkningen spiller en viktig rolle i denne sammenhengen. Mange innbyggere har lav formell utdanning, noe som gjør dem mer utsatt for arbeidsledighet og økonomisk sårbarhet. Sårbarheten ved en ensidig næringsstruktur ble tydelig under koronapandemien, da store deler av handel, service og flyrelatert virksomhet stanset opp. Konsekvensene merkes fortsatt. Ullensaker har i dag den høyeste andelen helt arbeidsledige og registrerte arbeidssøkere i Akershus, noe som øker risikoen for utenforskap i befolkningen. Arbeidsledigheten har også betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen, som følge av reduserte skatteinntekter og flere som kan ha behov for sosialhjelp og andre kommunale tjenester. Det er også et paradoks at arbeidsledigheten er høy samtidig som det er mangel på arbeidskraft. Dette understreker behovet for et mer robust og mangfoldig arbeidsmarked.

Samtidig er det et mål at kommunen skal få en befolkning med mer variert utdanningsbakgrunn. Vi må arbeide for at det skapes flere kompetansearbeidsplasser, og samtidig gjøre det attraktivt å bo i og flytte til Ullensaker for mennesker med ulik utdanningsbakgrunn. Her kommer by- og tettstedsutviklingen inn, og viktigheten av å planlegge boliger og områder med kvalitet. Gode oppveksttjenester er også noe av det som er med på å gjøre Ullensaker til en attraktiv kommune, og kan bidra til å tiltrekke seg innbyggere med høyere utdanning.

FAKTA FRA ULLENSAKER I TALL

- Transport og lagring er næringene som har flest sysselsatte med arbeidssted i Ullensaker
- Varehandel er den største næringen blant de med bosted i Ullensaker
- 26 prosent av innbyggerne mellom 30-39 år har grunnskole som sin høyeste utdanning
- Gjennomsnittslønna er på 93 prosent av landsgjennomsnittet
- 3,7 prosent av arbeidsstyrken er arbeidsledige (helt ledige)

Trygg oppvekst og tidlig innsats

Alle barn og unge har rett til en trygg og god oppvekst, og dette har stor betydning for deres utvikling, trivsel, tilhørighet og helse senere i livet. Vi har i mange år satset på helsefremmende og forebyggende tiltak i barnehager, skoler og fritidsarenaer i Ullensaker. Målet er å gi barn og unge kunnskaper, ferdigheter og holdninger som gjør de i stand til å mestre livene sine, ta gode valg for seg selv og andre, og delta i et fremtidig arbeids- og samfunnsliv.

Samtidig er det mange barn som vokser opp i familier som har svak økonomi. Dette skyldes ofte at foreldrene har lav utdanning eller svak tilknytning til arbeidslivet, og barn i familier med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i denne gruppen. Foreldrenes bakgrunn og utdanningsnivå påvirker barnas skolegang, og derfor er tidlig innsats viktig for å sikre like utdanningsmuligheter og sosial utjevning. Dette fordi utdanning er avgjørende for aktiv deltakelse i arbeids- og samfunnsliv som voksne.

FAKTA FRA ULLENSAKER I TALL

- 13,9 prosent av barn 0-17 år bor i en husholdning med vedvarende lavinntekt
- Det er høyere gjennomføringsgrad i videregående skole blant elever der foresatte har videregående eller høyere utdanning
- 58 prosent av ungdomsskoleelevene er fornøyd med lokalmiljøet
- 5 prosent av ungdom føler at det er utrygt å være ute om kvelden i nærområdet
- 20 prosent av ungdomsskoleelevene har aldri vært med i organiserte fritidsaktiviteter

Det er fortsatt et stort fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats blant barn og unge i Ullensaker. Effekten av det forebyggende arbeidet er større jo tidligere det settes inn, samtidig som det aldri er for sent med tidlig innsats. I Ullensaker kommer nye barn og unge flyttende gjennom hele utdanningsløpet, og det er derfor viktig med forebyggende innsats i alle aldersgrupper. De økonomiske rammene gjør det imidlertid utfordrende å jobbe like godt med forebyggende tiltak på alle nivåer, og vi må prioritere innsatsen i større grad enn tidligere. Universelle tiltak som treffer mange, er det som har størst forebyggende effekt. Det viktigste forebyggende arbeidet er dermed det som skjer i hver enkelt avdeling i barnehagen og i hvert enkelt klasserom i skolene.

*«Universelle tiltak som treffer mange,
er det som har størst forebyggende effekt»*

Høy mobilitet i befolkningen utfordrer også det forebyggende arbeidet i oppvekststjenestene. Hyppige flyttinger svekker kontinuitet og planlegging, og legger press på kapasiteten. Dette påvirker også nærmiljøene, frivilligheten og barnas mulighet til å etablere sosiale nettverk. Det kan videre øke risikoen for utenforskap når barn og unge ikke får tid til å bli kjent med naboer eller delta i fritidsaktiviteter.

De fleste unge trives og har det bra i Ullensaker, men samtidig er det en del som opplever utrygge nabolag og står uten organiserte fritidstilbud. Manglende deltakelse kan skyldes økonomi, transportutfordringer, kulturforskjeller eller manglende tilbud. Dette kan gi økt risiko for utenforskap, som igjen kan føre til økte samfunnsutgifter knyttet til helse, skole, NAV og kriminalitet.

Med en voksende og mangfoldig befolkning, er det avgjørende å utvikle inkluderende og trygge møteplasser som fremmer tilhørighet og deltakelse. Dette handler ikke bare om organiserte fritidsaktiviteter, men varierte, inkluderende og trygge møteplasser og tilbud som appellerer til innbyggere i ulike aldersgrupper.

Folk og tjenester

FAKTA FRA ULLENSAKER I TALL

- Befolkningsveksten i 2024 var 2,9 prosent
- 23,6 prosent av befolkningen er barn og unge under 18 år
- Eldre over 67 år utgjør 11,9 prosent av befolkningen
- Gjennomsnittsalderen er 38,7 år
- 37 prosent av innbyggerne er innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn

Den sterke befolkningsveksten i Ullensaker har medført betydelige endringer i befolkningssammensetningen og et mer sammensatt behovsbilde. Befolkningen i Ullensaker er ung og mangfoldig. Vi har økende antall innbyggere i alle aldersgrupper, og vi ser at behovsbildet har blitt mer komplekst enn tidligere. Dette utfordrer kommunen både organisatorisk og økonomisk, og krever en helhetlig tilnærming til tjenesteutvikling og ressursbruk.

En mer mangfoldig befolkning er en ressurs for kommunen. Det fører blant annet til et rikere kulturelt samfunn, der mennesker med ulike perspektiver, kompetanse og erfaringer kommer sammen. Innvandrerbefolkningen bidrar også med verdifull arbeidskraft. Samtidig stiller det kommunen overfor nye utfordringer i møte med språk, utdanning, helse og sosial integrasjon. Mange barn har svake norskspråklige ferdigheter ved oppstart i barnehage og skole. Dette påvirker både læringsutbytte og behovet for spesialpedagogiske tiltak. Språkutfordringer, kombinert med hyppige flyttinger, gir også ustabile læringsmiljøer som gjør det krevende å sikre god progresjon, etablere stabile og inkluderende læringsmiljøer, og å bygge sterke fellesskap. Tidlig innsats for å sikre god språkutvikling for barn som vokser opp i familier som snakker lite norsk hjemme, er dermed avgjørende. Det er derfor viktig at barna begynner i barnehage, slik at alle barn får et solid fundament for sosial og faglig utvikling.

Kommunen erfarer også utfordringer med en voksende gruppe yngre innbyggere med omfattende og langvarige hjelpebehov. Etterspørselen etter kommunale boliger og tilrettelagte tjenester for barn, ungdom og unge voksne med utviklingshemming, autismespekterdiagnoser og andre nevrodivergente tilstander øker. Mange av disse sakene er ressurskrevende og krever tett koordinering mellom ulike tjenester, samtidig som ventelistene til egnet bolig og avlastningstilbud blir stadig lengre.

Den eldre befolkningen vokser også i Ullensaker, både som følge av flere innbyggere og økt levealder. Når levealderen øker, blir det også flere som lever lenger med sammensatte tilstander. Dette skaper økt press på helse- og omsorgstjenestene, og utfordrer samspillet mellom institusjon, hjemmetjenester og pårørende. Eldre med kognitiv svikt og komplekse diagnoser utgjør en økende andel av de som mottar flere parallelle tjenester. I tillegg har

samhandlingsreformen ført til at kommunen har måttet bygge opp kommunale helsetjenester for å møte innbyggernes behov for helsetjenester lokalt.

Kommunen har samtidig hatt økende utgifter til sosialhjelp, noe som har ført til et stort press på velferdsbudsjettet. Årsakene til dette er sammensatt, men det handler blant annet om dyrtid og økt rentenivå, som fører til økonomiske utfordringer blant innbyggerne. Mange har lav tilknytning til arbeidslivet og jobber i lavtlønte stillinger.

Stram kommuneøkonomi gjør det nødvendig med krevende prioriteringer og endringer i tjenesteleveransen. Dette kan medføre at innbyggernes forventninger til kvalitet og omfang ikke fullt ut kan innfris. Samtidig er det utfordringer med å rekruttere nødvendig kompetanse, særlig innen barnehage, skole, helse og tekniske fagområder.

Samlet sett står Ullensaker overfor et komplekst utfordringsbilde med mange samtidige behov og begrensede ressurser, både økonomiske og personellmessig. Det finnes et potensial for bedre samordning og mer målrettet innsats, men dette forutsetter tydelig erkjennelse av utfordringene og strategisk prioritering. Det handler ikke bare om å gjøre mer, men om å gjøre det riktige – og å sikre at kommunen har kapasitet til å levere på det som er viktigst.



Foto: Unsplash - Melissa Askew

Alt henger sammen med alt

Ullensaker vokser raskt. Stor befolkningsvekst betyr høy mobilitet og henger sammen med både boligbygging og næringsutvikling. Boligstruktur og næringsliv former hvem som flytter til kommunen, hvem som blir og hvem som flytter ut. Det påvirker nærmiljøer, levekår, oppvekstsvilkår, tjenestebehov og lokalsamfunnet som helhet.

Mange kommuner i Norge sliter med eldrebølgen. Vi har i tillegg vekst i alle aldersgrupper. Noe som gir oss kapasitetsutfordringer og press på tjenestene i alle sektorer. Det er krevende i en tid med stram kommuneøkonomi og mangel på fagfolk.

Inntektsutviklingen blant befolkningen i kommunen har gått i retning av større andel med lav inntekt, og gjennomsnittslønnen har gått ned i forhold til landet. Dette henger sammen med at en stor andel av befolkningen har lavt utdanningsnivå, som igjen også henger sammen med en næringsstruktur som er ganske ensidig. Dette gir et sårbart arbeidsmarked, noe som ble tydelig under koronapandemien. Fremdeles har kommunen relativt høy arbeidsledighet, og det øker risikoen for utenforskap.

Det finnes flere former for utenforskap. Utenforskap oppstår for eksempel når barn og unge ikke får stabile relasjoner eller mulighet til å delta i fritidsaktiviteter. Inkludering og deltakelse i samfunnet er viktig, og her er frivillige lag og foreninger en viktig ressurs. Dette er det sentralt å ha med seg når man utvikler kommunen videre.

For å forebygge opphopning av levekårsutfordringer i enkelte områder i kommunen, er det viktig med en variert befolkningssammensetning og gode nærmiljøer. Ved å utvikle et rikt byliv, i tillegg til områder og boliger med kvalitet og variasjon, vil vi fortsette å bygge opp under kommunens attraktivitet. Folk flytter ikke alltid etter arbeidsplassene – folk skaper også arbeidsplasser der de bor. Så via gode bo- og leveområder, solid infrastruktur og gode tilbud til innbyggerne, kan vi påvirke befolkningssammensetningen, som igjen kan påvirke næringsstrukturen, tilgang på kompetanse og personell, og på sikt kommunes økonomi.

Med andre ord: Alt henger sammen med alt. Å være en kommune i vekst betyr ikke bare utfordringer, det gir kommunen også en mulighet til å påvirke den videre utviklingen.

«Å være en kommune i vekst betyr ikke bare utfordringer, det gir kommunen også en mulighet til å påvirke den videre utviklingen»

Kommuneøkonomi og økonomisk bærekraft

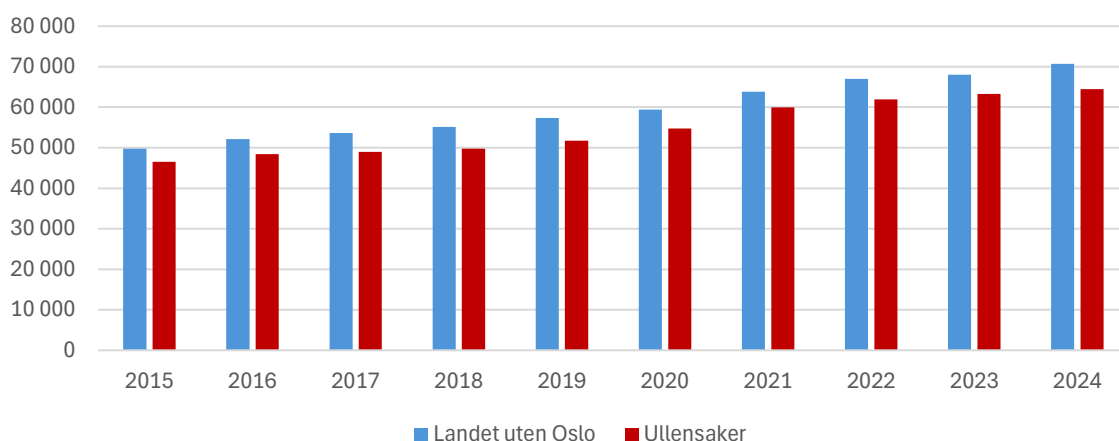
I dette kapittelet ser vi nærmere på status for kommuneøkonomien og det økonomiske handlingsrommet til Ullensaker kommune.

Kommuneøkonomien i Ullensaker kommune står overfor flere utfordringer i de kommende årene. Dette kapittelet tar for seg hovedtrekkene for følgende områder:

- Inntekter
- Utgifter
- Investeringer
- Kommunens handlingsregler

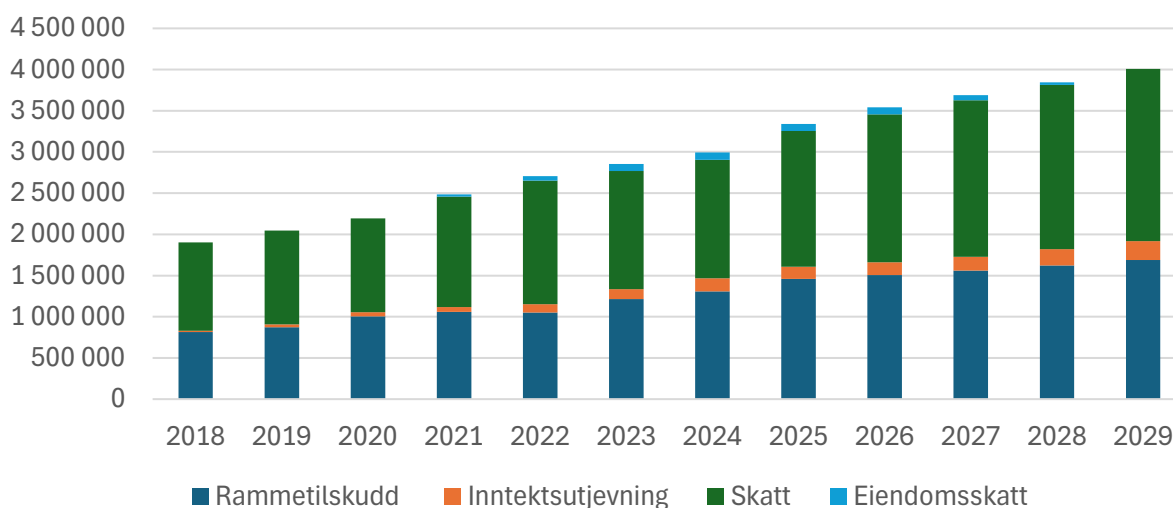
Inntekter

Frie inntekter er midler som kommunen kan disponere fritt, uten spesifikke føringer utover gjeldende lover og regler. Figuren viser Ullensaker kommune sine frie inntekter sammenlignet med landet.



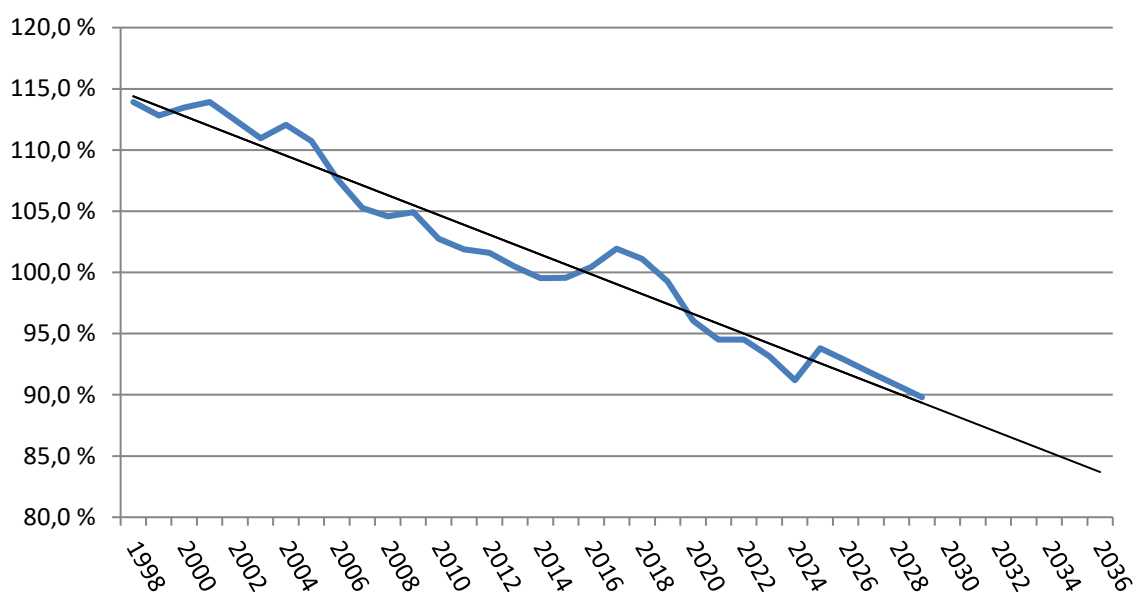
Figur1: Frie inntekter (i hele kroner) per innbygger, kommunekonsern. Kilde: SSB KOSTRA, tabell 12134

I perioden fra 2015 til 2024, som figuren viser, har Ullensaker kommune sine frie inntekter ligget mellom 90 og 94% av landsgjennomsnittet. Ullensaker kommune er blant de kommunene i landet som har de laveste frie inntektene pr innbygger, og det er lite som tyder på at dette vil endre seg i årene fremover.



Figur 2: Frie inntekter (i hele tusen kroner) i Ullensaker kommune etter inntektskilde, 2018-2029.
Kilde: Kommunens budsjett 2025-29.

Frie inntekter består av rammetilskudd, inntektsutjevning, skatt og eiendomsskatt. Grafen over viser sammensetningen av frie inntekter for det enkelte år og forventet utvikling frem mot 2029, basert på vedtatte økonomiplan.



Figur 3: Gjennomsnittlig innbetalt skatt av Ullsokning i forhold til landsgjennomsnittet, samt trendlinje.
Kilde: SSB Tabell 3038 – hovedposter fra ligningen

Grafen over viser utviklingen i gjennomsnittlig innbetalt skatt for en Ullsokning sett opp mot landsgjennomsnittet. Den viser at i 1998 betalte en Ullsokning ca.114 prosent av landsgjennomsnittet i skatt, mens i 2023 (siste kjente avregningsoppgjør), betalte Ullsokningen 93,2 prosent av landsgjennomsnittet i skatt.

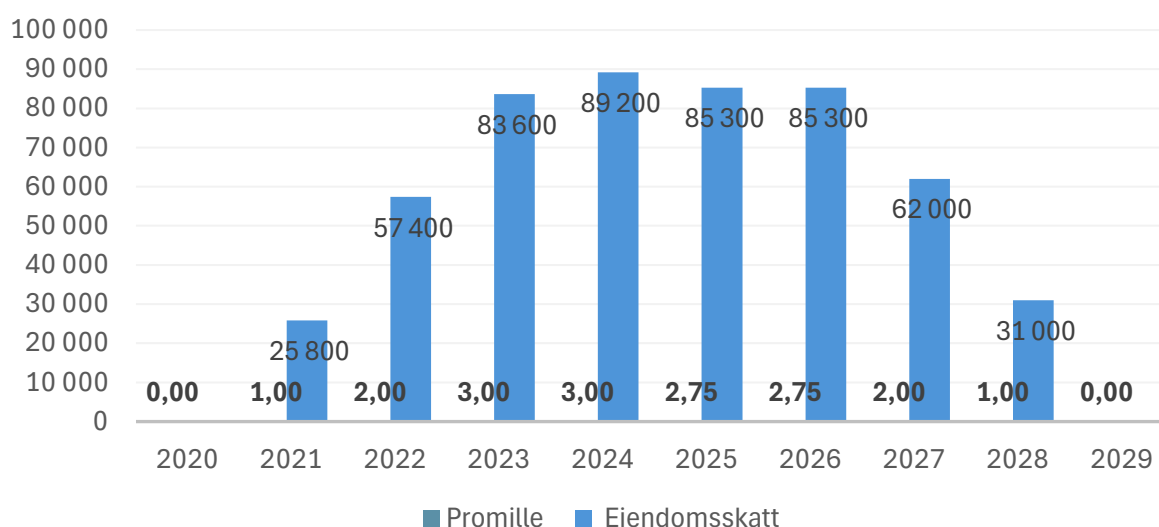
Den svarte trendlinjen viser utviklingen. Fortsetter trenden fremover, vil en Ullsokning betale under 85 prosent av landsgjennomsnittet i skatt i 2036. Gjennomsnittlig inntekt for en Ullsokning viser samme trendutvikling som skatteinntektene. Dersom skattenivået hadde holdt seg rundt

landsgjennomsnittet, ville vi ha hatt ca. 75 mill. kroner i ekstra skatteinntekter årlig etter inntektsutjevningen.

Noe av det som kan forklare denne utviklingen er at Ullensaker har en ung befolkning. Disse har ofte høy gjeld, høye rentefradrag og dermed lavere skatt. Det er mange arbeidsplasser i lavinntektsbransjer og Ullensaker har den høyeste arbeidsledigheten i Akershus. Videre ser man at antall lavinntektsfamilier i Ullensaker har steget fra under landsgjennomsnittet til over landsgjennomsnittet.

Dersom det ikke skjer endringer i forhold som kan påvirke skattenivået i kommunen, ser vi små muligheter for bedringer i kommunens frie inntekter i årene fremover.

Ullensaker kommune innførte eiendomsskatt på næringseiendom i 2021.



Figur 4: Eiendomsskatt (i hele tusen kroner) på næringseiendom i Ullensaker. Promillesats.

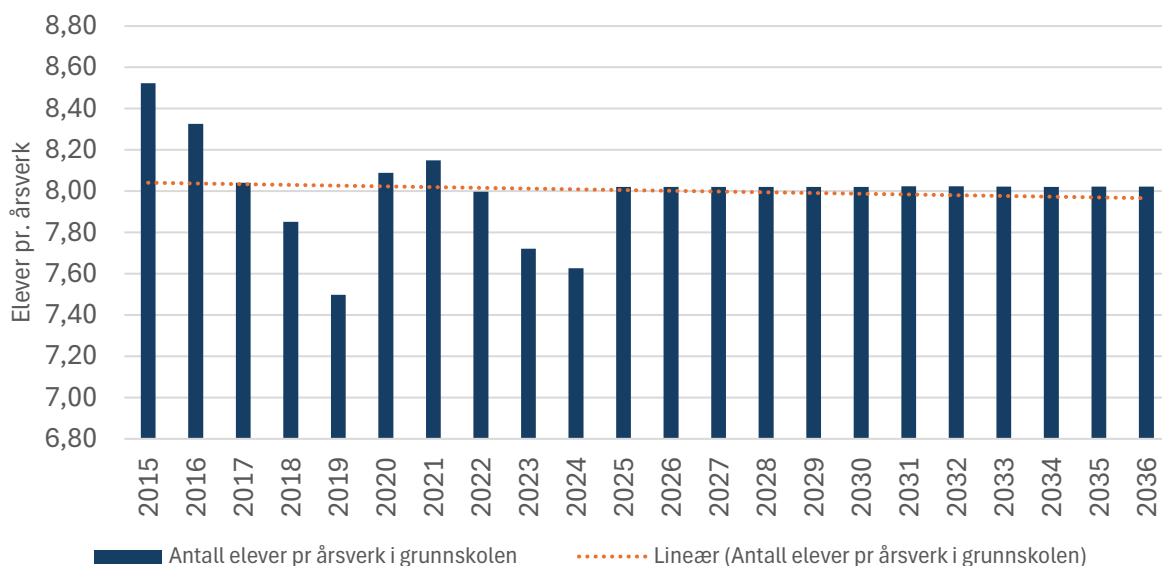
Inntektene fra eiendomsskatt er i 2025 anslått til å bli på 85,3 mill. kr. Dette tilsvarer ca. 1900 kr pr innbygger i frie inntekter i 2025. I vedtatt økonomiplan er det lagt opp til at disse skal fases ut frem mot 2029. Som grafen viser så fases eiendomsskatt helt ut i 2029 som vil medføre at inntektsnivået blir ca. 90 mill. kroner lavere per år fra 2029 sammenlignet mot 2024. Til eksempel tilsvarer dette en årlig finansiering for 2 av kommunens ungdomsskoler samlet.

Forventninger om stadig lavere gjennomsnittlig skatteinnbetaling og utfasing av eiendomsskatt i de nærmeste årene gjør at Ullensaker kommune fortsatt vil forbli en kommune med lave inntekter også i årene fremover.

«Dersom det ikke skjer endringer i forhold som kan påvirke skattenivået i kommunen, ser vi små muligheter for bedringer i kommunens frie inntekter i årene fremover»

Utgifter

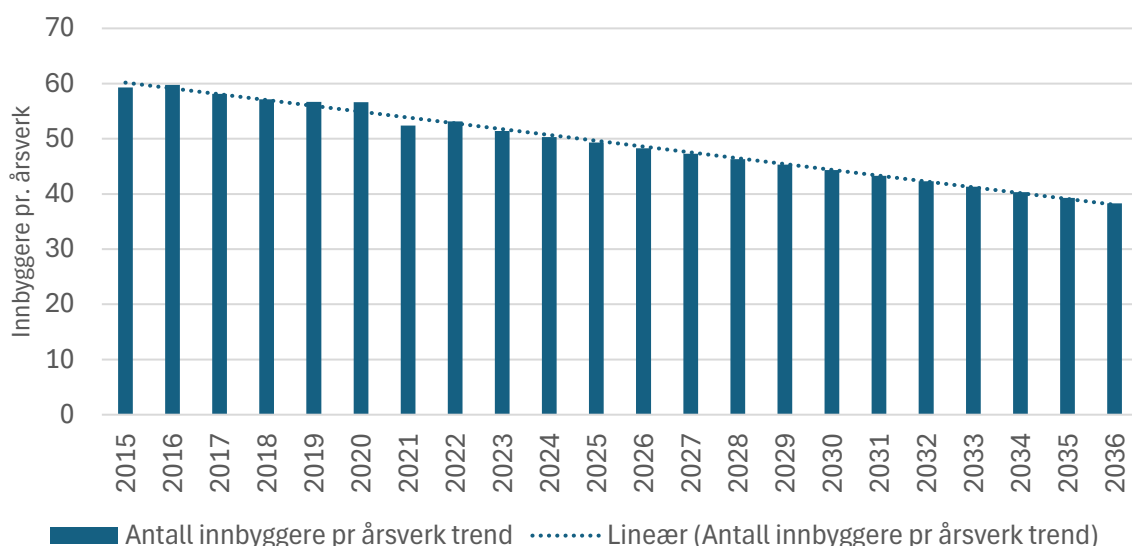
En stor del av kommunens utgifter er knyttet til bemanning. Dette gjelder både direkte lønnsutgifter og kostnader knyttet til at den enkelte medarbeider skal få utført sine arbeidsoppgaver. Vi har sett på forventet bemanningsutvikling frem mot 2036 når det gjelder skoleområdet og helseområdet. Disse to områdene utgjør ca. 2/3 av kommunens bemanning.



Figur 5: Antall elever per årsverk i grunnskolen. Beregning basert på befolkningsframskriving 2025.

Grafen over viser antall elever per årsverk. I perioden fra 2015-24 har det i snitt vært 8 elever per årsverk i grunnskolen. Lærernormen er et minstekrav til hvor mange lærere det skal være for et gitt antall elever. Normen kan begrense kommunenes mulighet til å fordele ressurser etter lokale behov.

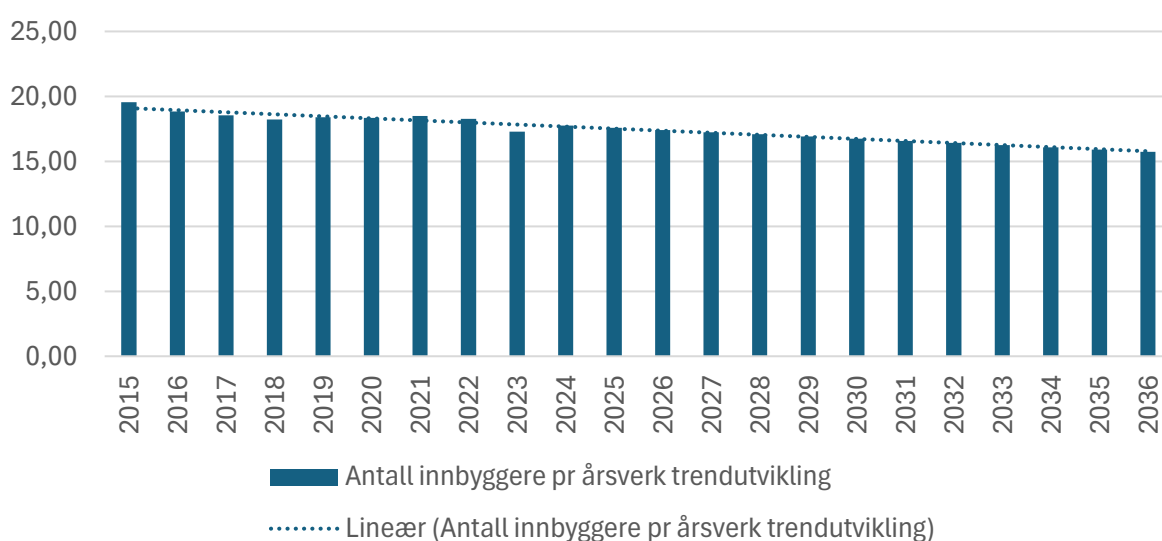
Det er forventet en vekst på 200 flere elever i ungdomsskolen og 800 flere elever i barneskolen i 2036 i forhold til i 2024. Klarer vi å holde nivået med 8 elever pr ansatt, vil kommunen ha behov for ca. 100 nye årsverk frem mot 2036 i grunnskolen. Spørsmålet er om det er realistisk, da skolesektoren drives effektivt i dag. Hvis utviklingen fortsetter som i dag, og vi kun håndterer 7,5 elever per årsverk i grunnskolen, vil vi trenge ytterligere 50 årsverk utover dagens nivå frem mot 2036. Dette vil gi en økt årlig kostnad på 50 mill. kroner i 2036, sammenlignet mot nivået i 2024.



Figur 6: Antall innbyggere per årsverk i helsesektoren, trendutvikling.

Innenfor helseområdet har trenden fra 2015 og frem til 2024 vært at det blir 1 innbygger mindre pr ansatt innen helseområdet pr år. I 2016 var det 60 innbygger pr ansatt i helseområdet, mens det i 2024 var 50 innbygger pr ansatt i helseområdet. Til sammenligning hadde landet utenom Oslo 34 innbyggere per ansatt. Årsakene til at Ullensaker har flere innbyggere pr ansatt er sammensatte, men det handler blant annet om en ung befolkning med mindre behov for helsetjenester.

I 2024 hadde Ullensaker 896 årsverk innen helseområdet. Forsetter dagens trend vil vi i 2036 ha 38 innbyggere pr helseansatt og ha ca. 1500 ansatte innen helseområdet. Trenden med stadig færre innbyggere pr ansatt innen helseområde vil føre til at vi i 2036 vil ha ca. 300 årsverk ut over det som er dagens nivå, på 50 innbyggere pr ansatt, noe som vil gi en økt årlig kostnad på 300 mill. kroner. For å unngå en slik utvikling må Ullensaker ta grep, f.eks. ved å ta i bruk velferdsteknologi og jobbe for å effektivisere tjenestene samt jobbe med forebyggende arbeid.



Figur 7: Antall innbyggere per årsverk i kommunen, trendutvikling.

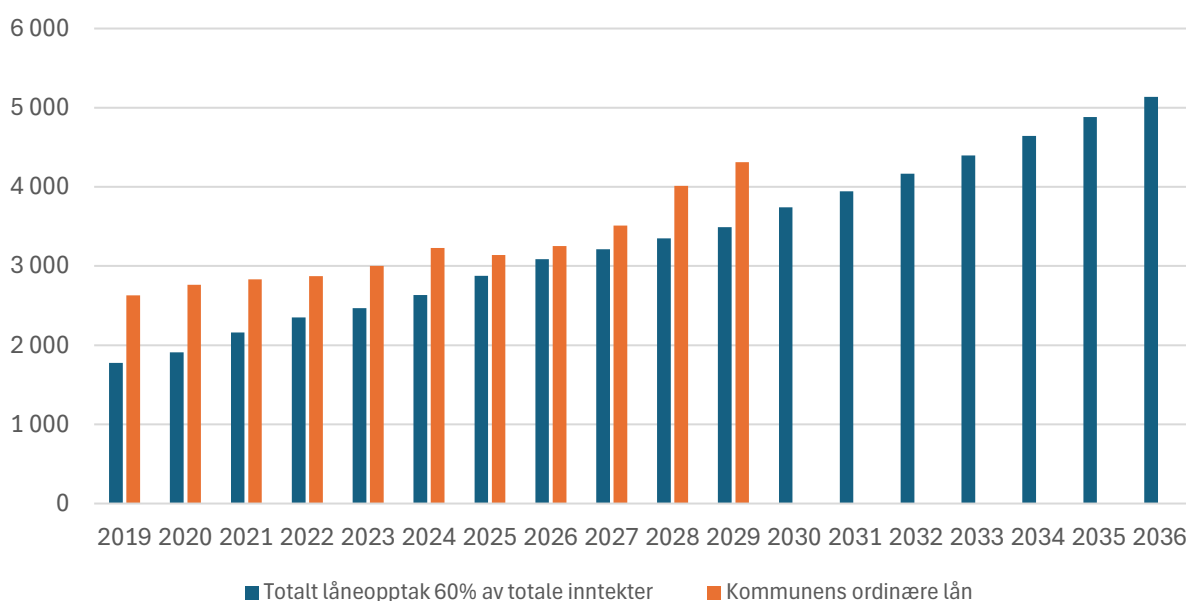
Når vi ser på alle kommunale tjenester under ett, hadde vi i 2025 19,6 innbyggere pr årsverk i kommunen, mens vi i 2024 hadde 17,8 innbyggere pr årsverk. Trendutviklingen fra 2015 til 2024 viser at det blir 1/6 innbygger mindre pr årsverk hvert år fremover. Fortsetter denne trenden kan vi forvente å ha 15,8 innbyggere pr årsverk i 2036, noe som vil si at vi vil ha 3800 årsverk i 2036. Dette tilsvarer 500 flere årsverk sammenlignet med en bemanningsnorm på 18 innbyggere pr årsverk.

Det blir viktig å snu denne utviklingen for å sikre en bærekraftig kommuneøkonomi fremover.

Investeringer

Ullensaker kommune har mer enn doblet sin befolkning siden flyplassen åpnet i 1998. Som følge av det har det vært behov for betydelige investeringer fra kommunens side. Investeringer genererer kostnader i form av renter og avdrag i driftsregnskapet. Kommunens investeringer er i all hovedsak investeringer i bygninger som medfører at det i tillegg kommer kostnader knyttet til drift av disse.

Ullensaker kommune har over lang tid gjort store investeringer som i stor grad har vært lånefinansiert. Det har medført at kommunen pr i dag har store utgifter til renter og avdrag, og disse er forventet å øke fremover. Det er derfor sett nærmere på investeringer hvor renter og avdrag må dekkes av frie inntekter. (Investeringer på selvfinansierende områder dekkes gjennom fakturering av bruker). For kommunen vil det fremover være viktig å finne en god balanse mellom investeringer og kostnader knyttet til drift.



Figur 8: Låneopptaksbane med gjeld som utgjør 60% av totale inntekter, tall i millioner kroner.

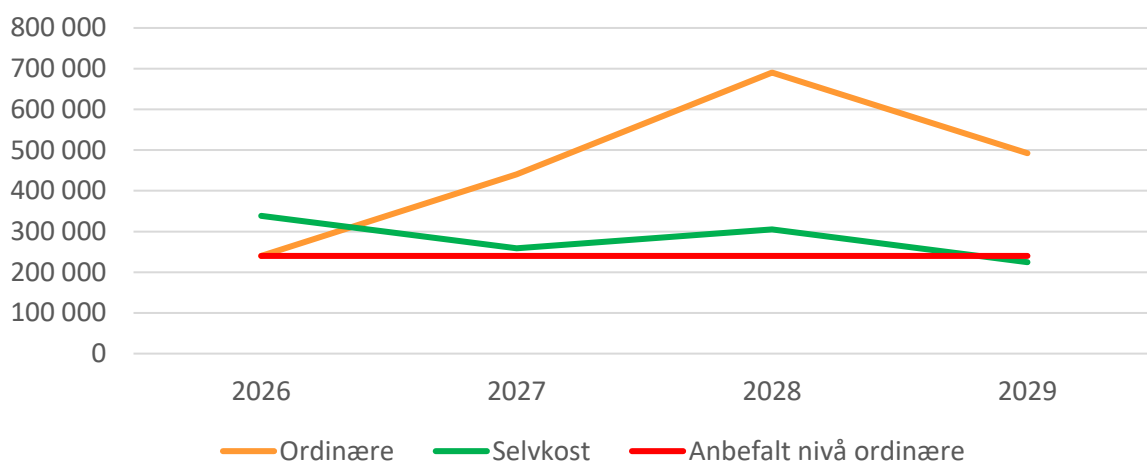
Det er gjort en beregning av hvilket nivå som vil være bærekraftig i årene fremover, med bakgrunn i hvor høyt låneopptak kommunen tåler. Det er lagt til grunn et rentenivå på 4%. Man har da kommet frem til at kommunen kan tåle et låneopptaksnivå på ordinære investeringer som belastes frie inntekter på 60% av totale inntekter. Dette er markert med de blå søylene i grafen over. Dette låneopptaksnivået viser hva man antar er det maksimale investeringsnivået som kommunen tåler over tid. Har man opplåning på dette nivå (blå søylene) kan man ikke forventet overskudd fra driften. Det vil si at kommunen ikke vil kunne foreta egenfinansiering av investeringer, man vil heller ikke kunne sette av midler til disposisjonsfond og i tillegg har man liten

beskyttelse mot rentesvingninger. I henhold til kommunens finansielle måltall skal det sette av 1,75% av totale driftsinntekter og man er langt unna å oppfylle dette finansielle måltallet.

Den oransje søylen viser størrelsen på kommunens ordinære lån (uten selvkost) for de enkelte årene. Som det kommer frem i grafen over, har kommunen i alle årene fra 2019 og frem til 2024 hatt en høyere lånebelastning enn det som anses som bærekraftig. I perioden fra 2025-29 er det lagt inn de investeringene/låneopptakene som kommer frem av kommunens økonomiplan for de neste årene.

Grafen viser at man i 2024 hadde såpass høyt låneopptak at det i utgangspunktet ikke er rom for mer låneopptak før i 2028, hvis man skal komme ned på den blå investeringsbanen, som ikke tilfredsstiller de finansielle måltallene for egenfinansiering og avsetning til disposisjonsfond.

Skal man ned på et investeringsnivå som vil bidra til at vi overholder våre finansielle måltall, hvor vi forutsetter et rentenivå på 4%, er det beregnet at låneopptaksnivået ikke må utgjøre mer en cirka 36% av totale inntekter. Nivået på låneopptaket er rentesensitiv og ved en endret rente vil dette påvirke nivået på låneopptaket som kommunen kan tåle.



Figur 9: Lånebehov 2026-2029 fordelt på selvkost/ordinære investeringer. Tall i 1000 kr.

For å komme ned på et mer bærekraftig investeringsnivå har vi beregnet at nivået på låneopptak på ordinære investeringer bør ligge mellom 200 til 240 mill. kroner pr år. I grafen over (rød linje) har vi lagt dette på 240 mill. kroner. Når vi sammenligner dette mot investeringsbanen som er lagt til grunn i gjeldene vedtatte investeringsplan (oransje linje), så viser den at gjeldene låneopptak ligger på dette nivået i 2026, men langt over i de kommende årene i økonomiplanperioden. Totalt ligger låneopptakene 900 mill. over rød linje, i hele økonomiplanperioden. Konsekvensen av dette er at driften belastes med 140 mill. kroner mer i økonomiplanperioden.

Når en investering av et bygg er ferdig, vil det i tillegg til renter og avdrag, påløpe driftskostnader. Det er beregnet at for hver investert krone vil driften bli belastet med cirka 15% i renter, avdrag og driftskostnader. Ved et låneopptak som er 900 mill. kroner (som vist i grafen over) vil det da årlig belaste driftsregnskapet med 135 mill. kroner fra år 2030.

Dette viser at det er helt avgjørende å få ned investeringene fremover, om kommunen skal få en bærekraftig økonomi. Ønsker kommunen å opprettholde de investeringene som er lagt i vedtatt investeringsplan fremover, må kommunen øke inntektene eller redusere kostnadene de neste årene. Alternativet er en fra eie til leie-strategi.

For å øke inntektene har kommunen en mulighet til å øke eiendomsskatten på næring, til 4,5 promille frem mot 2029. Kommunen vil da kreve inn eiendomsskatt tilsvarende 140 mill. kroner årlig, fra det året eiendomsskatten er på 4,5 promille. Dette vil da dekke inn den økte kostnaden kommunen har på investeringer over det anbefalte nivået, som gir en årlig kostnad på 135 mill. kroner, som forklart over. Det må bemerkes at kommunen kun kan heve eiendomsskatten med 1 promille årlig, slik at denne justeringen må tas over minimum to år.

Dersom kommunen heller velger å redusere kostnadene med 135 mill. kroner årlig, for å opprettholde vedtatte investeringsbane, vil det bli nødvendig med inngripende tiltak. Tiltak i denne størrelsesorden tilsvarer en reduksjon i bemanningen med 140 årsverk, noe som utgjør en reduksjon på i overkant av 5 prosent.

Kommunens handlingsregler

Ullensaker kommune har vedtatt følgende handlingsregler:

- Årlig avsetning til disposisjonsfond skal være minst 1,75% av brutto driftsinntekter
- Disposisjonsfondet skal utgjøre minst 10% av brutto driftsinntekter
- Egenkapitalfinansiering av kommunens investeringer uten selvkost, skal være minst 40%
- Lånegjeld på investeringer skal utgjøre maksimalt 150% av brutto driftsinntekter.

I 2025 vil Ullensaker kommune tilfredsstille kun ett av de finansielle måltallene i henhold til eget økonomireglement. Det er lånegjeld under 150 prosent av driftsinntektene.

KS har laget en modell som viser hvilket nivå kommunene bør ha på netto driftsresultatet etter bundne fondsavsetninger, lånegjeld (inkludert selvkost) og disposisjonsfond.

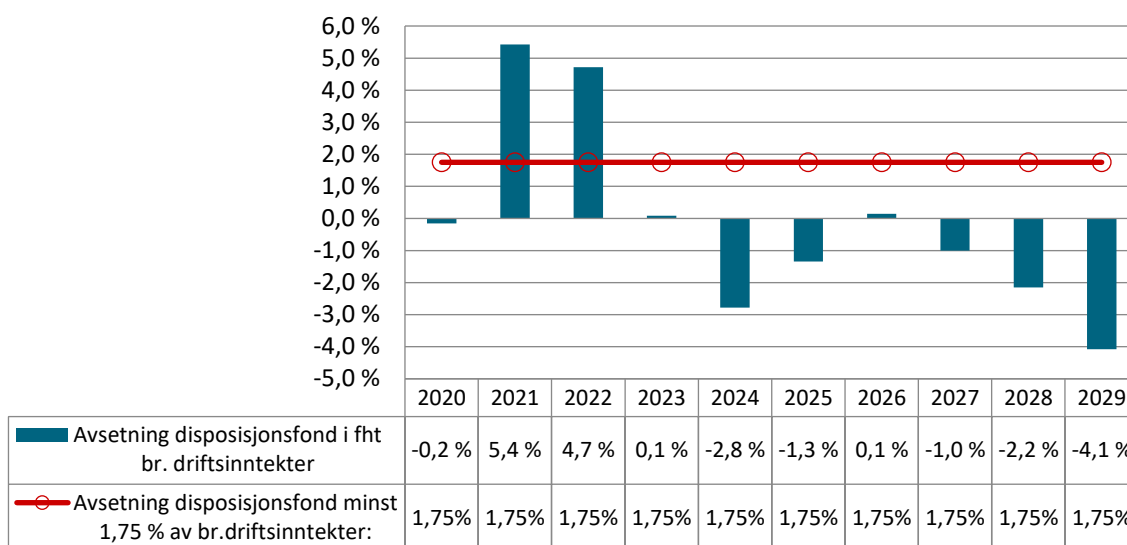
	Begrenset handlingsrom (rødt nivå)	Moderat handlingsrom (gult nivå)	Større økonomisk handlingsrom (grønt nivå)
Netto driftsresultat	Lavere enn 1%	1,0 - 2,0 %	Høyere enn 2%
Lånegjeld	Høyere enn 85%	65 - 85%	Lavere enn 65%
Disposisjonsfond	Lavere enn 5%	5 – 8 %	Høyere enn 8%

Det er en stor dreining av kommuner som har gått fra grønt nivå til rødt nivå de siste 10 årene. På netto lånegjeld er det blitt færre kommuner fra 2020 til 2024 som er på rødt nivå, mens på netto driftsresultat har 97 flere kommuner kommet på rødt nivå. Når det gjelder disposisjonsfond er det en økning på 27 kommuner som er på rødt nivå.

Ullensaker var ved utgangen av 2024 på rødt nivå på netto driftsresultat og lånegjeld, mens på disposisjonsfondet lå Ullensaker på grønt nivå.

Avsetning disposisjonsfond

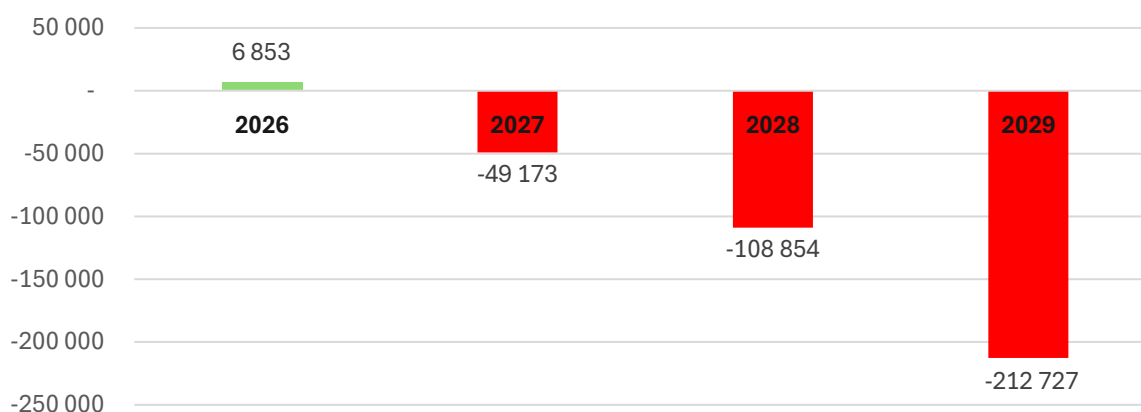
Beregninger gjort i forbindelse med utarbeidelse av økonomiplan for 2026-2029 gir følgende prognose når det gjelder avsetning til disposisjonsfond.



Figur 10: Årlig avsetning til disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter.

Som det kommer frem av grafen over ser man for seg at man må belaste disposisjonsfondet i de aller fleste årene mellom 2025 og 2029. I disse beløpene er ikke prognose merforbruk i 2025 på helse innarbeidet i fremtidige tall som vil kunne forverre bildet ytterligere.

Egenkapitalfinansiering på 40%

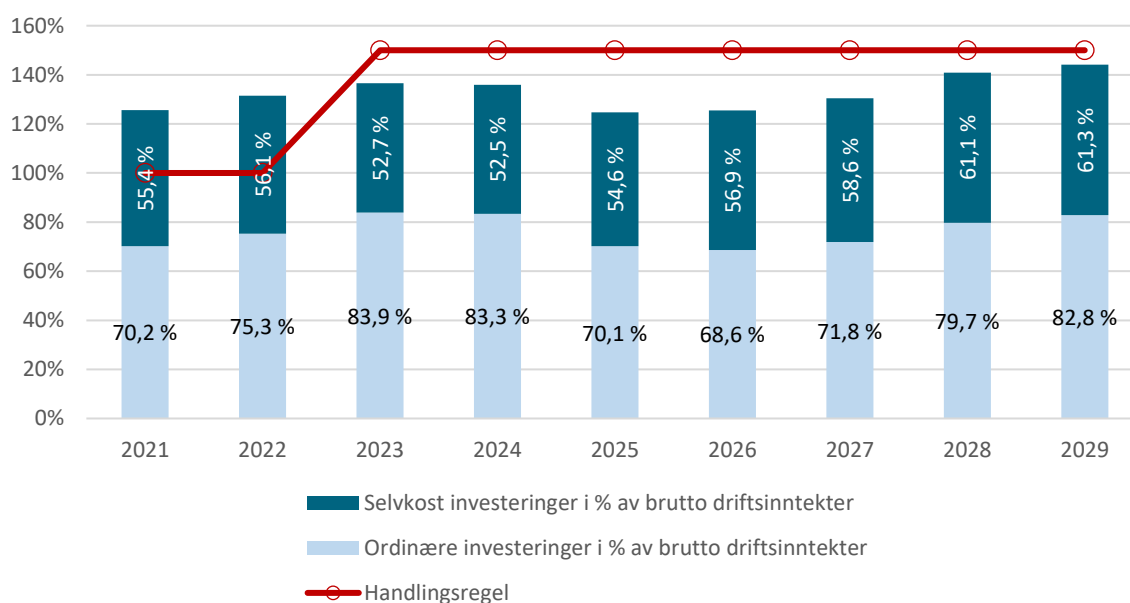


Figur 11: Utvikling i kalkulert netto driftsresultat. Økonomiplanperioden 2026-2029

Man ser for seg at kommunen vil gå med underskudd hvert år frem til 2029. (Prognose merforbruk Helse på 63 mill. kroner i 2025 er ikke innarbeidet i tallene for 2026.) Som grafen over viser, vil det bli et negativt driftsresultat på 364 mill. kroner i økonomiplanperioden. Kommunen vil derfor ikke ha mulighet gjennom drift å egenfinansiere 40% av investeringene.

Lånegjeld på maksimalt 150% av brutto driftsinntekter

Når det gjelder lånegjeld så ble taket for dette hevet til 150% av brutto driftsinntekter i 2023.

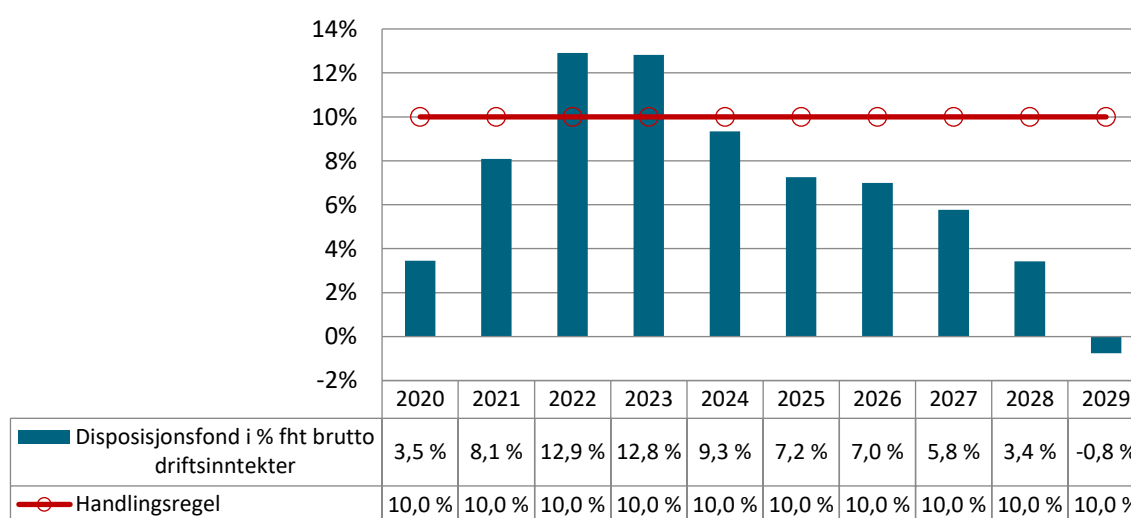


Figur 12: Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter

Basert på beregningen i forbindelse med utarbeidelse av økonomiplanen for 2026-2029, forventes netto lånegjeld å ligge under det finansielle måltallet på 150% av brutto driftsinntekter. Ifølge KS sin modell er dette på rødt nivå og vil gjøre at vi har et mer begrenset handlingsrom.

Disposisjonsfond 10%

Som følge av at kommunen kan forventes å gå med underskudd i årene fremover vil man måtte belaste disposisjonsfondet for å dekke inn dette. Dette fører til at man for hvert år tærer på disposisjonsfondet.



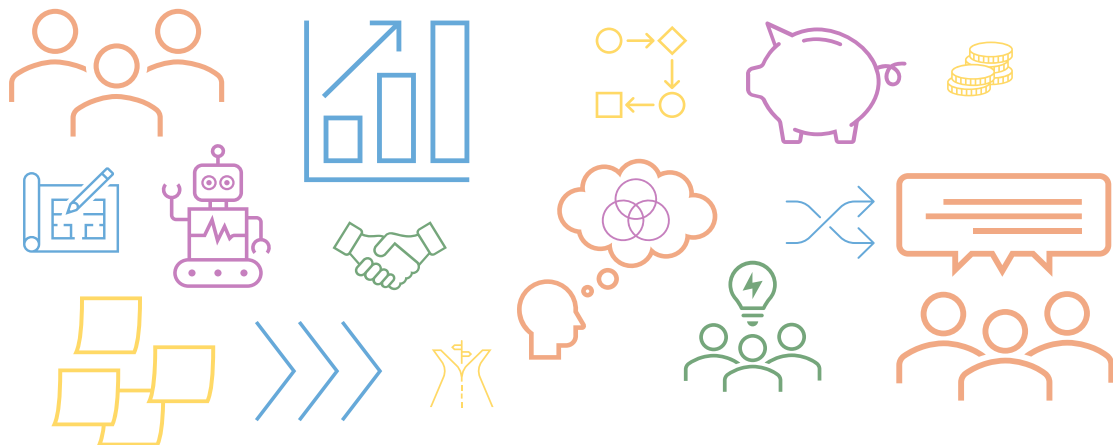
Figur 13: Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter.

Allerede i 2024 var disposisjonsfondet under det finansielle måltallet på 10 prosent, og man forventer at dette vil synke hvert år frem til 2029, hvor fondet vil være negativt i løpet av 2029 hvis det ikke gjøres endringer i driften og reduserer investeringene.

Oppsummert

Som det kommer frem av teksten over, er Ullensaker kommune sin økonomiske situasjon anstrengt. Det er derfor viktig å gjøre gode økonomiske prioriteringer. Spesielt er dette viktig når det gjelder investeringer, da disse vil binde opp kommunes driftsbudsjett med renter, avdrag og driftskostnader over en 30-40 års periode. Det er derfor viktig at man har investeringsdisiplin, og at man har en god balanse mellom drift og investeringer. For høyt investeringsnivå vil medføre høyere belastning på driften ved renter, avdrag og drift av investeringene. Dette vil gå ut over kommunes muligheter til å drifte tjenestene som kommunen skal yte.

Kommunen har også et handlingsrom på inntektssiden. Det er et område som vil bli vurdert i arbeidet med budsjett og økonomiplanen 2026-2029.



Hvordan møte utfordringene?

Kommunens oppgave er å bidra til en god samfunnsutvikling og å levere tjenester til befolkningen. Samtidig skal hensynet til naturen og et klima i endring ivaretas. Til det trenger man folk til å gjøre jobben, og penger til å betale for det hele. Kommune-Norge preges for tiden av anstrengt kommuneøkonomi og mangel på arbeidskraft, så også i Ullensaker.

I de foregående kapitlene har man fått en beskrivelse av noen av de utfordringene kommunen står overfor, sammenhengene mellom samfunnsutviklingen, de utfordringene vi ser og kommunen som tjenesteleverandør. I dette kapitlet er søkelyset på mulighetsrommet og hvordan kommunen kan møte utfordringene.

Under presenteres tre ulike tilnærminger, der den første går ut på å fortsette som før. Dette er beskrivelse av dagens praksis, som ikke vil være bærekraftig over tid. Den andre tilnærmingen er at kommunen selv tar aktive grep for økonomisk bærekraft, mens den tredje legger frem mer radikale endringer som til dels går utover det kommunen selv kan kontrollere.

Kommunedirektørens vurdering er at å fortsette som før ikke er nok for å sikre et godt fremtidig tjenestetilbud med en bærekraftig kommuneøkonomi. Kommunen står i fare for å bevege seg i retning av systemsvakheter i deler av virksomheten. Anbefalingen er med andre ord at kommunen må ta aktive grep. Her i perspektivmeldingen presenteres grepene på et overordnet nivå. Dette vil bli konkretisert i forslag til budsjett- og økonomiplan 2026-2029.



Foto: Ullensaker kommune

Fortsette som før

Ullensaker har allerede tatt noen grep, spesielt gjennom omstillingsprosessen i 2024. Denne tilnærmingen tar utgangspunkt i at omstillingen med det er gjort, og at kommunen fortsetter samme praksis som nå. Det vil si å jobbe med budsjettet fra år til år for å kunne levere tjenester som før. Man løser utfordringene etter hvert som de kommer, noe som gjør at tidshorisonten blir kort.

BESKRIVELSE AV DAGENS SITUASJON

- Krevende å få tak i riktig og nok arbeidskraft
- Knapp bemanning
- Krevende prioriteringer mellom tjenester
- Økende tjenestebehov
- Store investeringsbehov
- Tærer på disposisjonsfond
- Behov for omstilling

KONSEKVENSER AV Å FORTSETTE SOM FØR

- Krevende å levere likeverdige tjenester på rett nivå
- Mindre forebygging og mer brannslukking
- Større forskjeller
- Flere avvik
- Lavere kvalitet på tjenestene
- Risiko for lovbrudd
- Kommunen mister valgmuligheter innenfor prioritering av tjenestene
- Tilbud vil måtte stenge
- Kommunen vil havne på Robek
- Vanskelig å nå klimamål

Kommunedirektørens vurdering er at denne tilnærmingen ikke er nok for å sikre en bærekraftig kommuneøkonomi i årene som kommer.

Med dagens økonomiske situasjon, samt knapphet på arbeidskraft, vil det faktiske handlingsrommet fremover være svært begrenset dersom vi fortsetter som før. Behovene øker, både når det gjelder infrastruktur og tjenestetilbud, men kommunen har verken nok hender eller penger.

Om kommunen ikke tar hensyn til dette, men leverer tjenester og gjør investeringer uten aktive grep, vil «kassa bli tom» i løpet av 2028/29, og kommunen kan stå i fare for å være kandidat til Robek-lista ved neste budsjettframleggelse.

Ta aktive grep

Det vil ikke være mulig å opprettholde dagens velferdsnivå fremover, med dagens løsninger og kommuneøkonomi. Kommunen er med andre ord nødt til å ta aktive grep i møtet med fremtiden. Det vil si at kommunen må gjøre store endringer, med langsiktig tidshorisont, for å møte dagens og fremtidens utfordringsbilde. Kommunen må tenke nytt og utnytte de mulighetene som finnes, både forsterke det gode og begrense det negative. Dette handler om å identifisere de handlingsrommene kommunen har, bruke dem og skape nye handlingsrom der det er mulig.

Figuren under fremstiller noen aktive grep kommunen kan ta og konsekvenser det kan medføre.

FORSLAG TIL AKTIVE GREP

- Utnytte inntekspotensialet
- Innovasjon og teknologi. Bedre utnyttelse av teknologiske løsninger og løse dagens oppgaver på nye måter
- Jobbe på andre måter (f.eks. fra individ til gruppetenkning)
- Oppgavedeling mellom ulike yrkesgrupper
- Avvikle/ redusere noen oppgaver/tilbud
- Øke samarbeidet med frivilligheten
- Tettere samarbeid med næringslivet (f.eks. utbygging av formålsbygg)
- Mer regionalt samarbeid, innføring av regionale standarder
- Utnytte eksisterende areal bedre
- Sambruk/ flerbruk av arealer
- Utsette/ redusere investeringer
- Endre skolestruktur
- Gjennomgå planporteføljen
- Fullføre byen

KONSEKVENSER

- Frigjort kapasitet
- Behov for mindre personell
- Økt produktivitet
- Mindre arealbehov
- Redusert investeringsbehov
- Økt økonomisk handlingsrom
- Mer attraktiv arbeidsgiver (om man er fremoverlent og innovativ)
- Forvetningsgapet øker (vi må jobbe med å avklare forventningene til kommunens tjenester)
- Tydeligere prioritering mellom oppgaver

I Ullensaker er det muligheter for å skape handlingsrom både på inntekt- og utgiftssiden. Dette vil bli vurdert i utarbeidelsen av budsjett- og økonomiplanen for perioden 2026-2029.

Økonomisk handlingsrom oppstår når inntektene er større enn kostnadene. Det kan påvirkes både på kort og lang sikt ved å øke inntektene og/eller redusere utgiftene. Helt generelt sagt kan man på inntektssiden på kort sikt innføre eller øke kommunale gebyrer, innføre eller øke eiendomsskatt, og man kan også bygge opp reserver som gir finansinntekter. På lengre sikt kan man for eksempel øke inntektene ved å tiltrekke seg innbyggere som bidrar til økte skatteinntekter.

Alt henger sammen med alt, så kommunen må derfor også tenke langsiktig, for eksempel i by- og tettstedsutviklingen. For i tillegg til å tiltrekke seg innbyggere som kan bidra til fremtidige skatteinntekter, er det også viktig å blant annet forebygge helsemessige og sosiale utfordringer for å gi innbyggerne best mulig liv, og slik også unngå fremtidige kostnader. Det vil være betydelige utfordringer med vekst og utvikling alle steder på samme tid, på likeverdig nivå. Den allerede planlagte veksten på Jessheim vil kreve store investeringer i sosial og teknisk infrastruktur i årene som kommer. Kommunen bør derfor prioritere utviklingen av de sentrale delene av Jessheim først, det vil si å fullføre byen.

«Alt henger sammen med alt»

Det er flere mulige grep for å redusere utgiftsnivået. Et mulig grep er å redusere hva kommunen faktisk skal gjøre av oppgaver. Her er det ikke fritt frem, for mange av kommunens oppgaver er regulert gjennom lover og forskrifter. Det handler likevel om å tenke nytt rundt hvordan oppgaver kan løses og hvilke oppgaver som kan løses sammen med andre. Kommunen er ikke alene, og kan få positive effekter av mer samarbeid med andre kommuner, næringsliv og frivillighet.

Effektivisering av driften og omstillingstiltak er noe det ofte pekes på når kommunen skal spare penger. Samtidig viser kommunebarometeret som Agenda Kaupang utarbeider, at Ullensaker kommune driftes veldig effektivt sammenlignet med andre kommune. Det må uansett fortsatt jobbes med å redusere sykefraværet, og det må jobbes videre med tjenesteinnovasjon og bedre utnyttelse av teknologi. Her er det allerede mye på gang, men det er fortsatt store gevinster å hente. Her er det til dels ulikheter mellom sektorene, både i forhold til hva som er på gang av tiltak og hvor aktive grep det er nødvendig og naturlig å ta.

Endringer tar tid, og det kan ta tid før man kan hente ut gevinster i form av reduserte kostnader. Dette er et viktig aspekt å ha med seg for å klare å gjennomføre endringene det er behov for. En forutsetning er at kommunen prioriterer tid og ressurser til både gjennomføring og implementering, dersom man skal kunne realisere de ønskede gevinstene. Kommunens endringskapasitet må vurderes og endringsprosesser gjennomføres systematisk for å sikre god implementering. Det innebærer samtidig at noen oppgaver må prioriteres bort.

Kommunen kan gjøre mye rundt driften, men det er investeringene som fører med seg de største kostnadene. Som nevnt i kapittelet om kommuneøkonomi, er det avgjørende å få ned investeringene fremover, dersom kommunen skal få en bærekraftig økonomi.

Viktigst av alt, den samlede ledelsen av Ullensaker kommune må tørre å gjøre prioriteringer og tåle kritikk.

Radikale endringer

Radikale grep handler om at man tenker langsiktig og helt nytt om hvilke oppgaver kommunen skal gjøre, hvordan oppgavene kan løses og hva innbyggerne kan forvente. Det vil si at man også må tenke nytt om organisering og finansiering. Her kan en også tenke seg flere grep som ligger utenfor kommunens kontroll.

FORSLAG TIL RADIKALE GREP

- Utnytte kommunens inntekspotensial fullt ut og tenke nytt om mulige nye inntektskilder
- Kun utføre nødvendige tjenester
- Innbyggerne må ta mer ansvar selv (mer overlates til familie/frivillighet)
- Nye samarbeidsformer (f.eks. tjenester på tvers av kommunegrenser)
- Noen grep utenfor kommunens kontroll:
 - Endrede bemanningsnormer
 - Nasjonale løsninger for standardisering (f.eks. sak og arkivsystem)
 - Flytte oppgaver mellom forvaltningsnivåer

KONSEKVENSER

- Økte inntekter
- Reduserte kostnader
- Økt økonomisk handlingsrom
- Redusert velferdsnivå
- Større ulikheter

Radikale grep går, som navnet tilsier, lenger enn aktive grep. Hva som er aktivt og hva som er radikalt kan også være forskjellig, avhengig av øynene som ser.

På inntektssiden har vi som aktivt grep å utnytte inntekspotensialet i kommunen. Et eksempel som går lenger, er gradert egenbetaling etter inntekt.

Hvilke oppgaver kommunen skal gjøre er et annet grep. Her, under radikale grep finner man ekstremvarianten, det vil si at kommunen kun utfører nødvendige tjenester, noe som vil medføre

et redusert velferdsnivå. Dette vil igjen kunne føre til større ulikheter i befolkningen, ved at noen har mulighet til å kjøpe private tjenester mens andre ikke har det.

Listen over er ikke ett samlet sett med virkemidler. Går man langt i å utnytte inntekspotensialet, vil det for eksempel ikke være nødvendig med drastiske kutt i tjenestetilbudet. Hvilke konsekvenser man får vil avhenge av hvilke grep som tas.

I figuren over er endrede bemanningsnormer tatt med som eksempel. Dette er noe som går ut over kommunens kontroll. KS har tatt til orde for å rydde i statlig styring, da de mener at styringstrykket går ut over kommunens handlingsrom og muligheten til å finne de gode løsningene for tjenestene til innbyggerne.