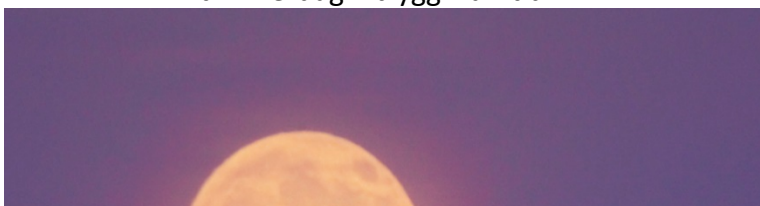




Aktiv hverdag – trygg framtid



2026 - 2029

Kommuneplanens Handlingsplan, Tvedestrand



Handlingsplan 2026-2029,
høringsutkast, juni 2025

Innhold

Forord og kort sammendrag	2
1 Innledning	3
1.1 Formålet med Handlingsplanen	3
1.2 Folketalls- og demografiutvikling	3
2 Visjon og målsetting.....	10
2.1 Aktiv hverdag – trygg framtid.	10
2.2 Kommunens målsetting	10
3 Strategi, satsingsområder og handlingsregler	11
3.1 Bakgrunnsbilde og utgangspunkt	11
3.2 Strategi	12
3.3 Satsingsområder.....	13
3.4 Handlingsregler og finansielle nøkkeltall	14

Forord og kort sammendrag

Tvedestrand kommune står ved et viktig veiskille. Etter flere år med målrettet utvikling og store investeringer, er vi nå inne i en ny fase hvor økonomisk bærekraft og ansvarlig styring må stå i sentrum. Den tidligere hovedstrategien, «Utviklingsalternativet» (2016–2020), er gjennomført og har gitt kommunen et solid fundament for videre vekst. Samtidig har satsingen medført en betydelig økning i kommunens lånegjeld.

Dette gir oss et tydelig ansvar: Vi må sikre at kommunen drives innenfor bærekraftige økonomiske rammer, samtidig som vi ivaretar innbyggernes behov. Økonomiplanen for 2025–2028 preges av et svært begrenset handlingsrom. Nye investeringer kan kun vurderes dersom de er selvfinansierende, og det er nødvendig med en vilje til å prioritere og si nei til tiltak som ikke er kritiske.

Omstillingsarbeid er allerede igangsatt i flere sektorer, med mål om å redusere driftskostnadene og tilpasse tjenestene til dagens økonomiske virkelighet. Dette er krevende prosesser som forutsetter politisk støtte og langsiktig tenkning. Samtidig styrkes det interkommunale samarbeidet i Østre Agder, noe som gir muligheter for mer effektiv ressursbruk – men også stiller krav til koordinering og felles målforståelse.

Kommunedirektøren varsler at økonomien vil være under sterkt press i årene som kommer, med høy grad av usikkerhet både på inntekts- og utgiftssiden. Det er sannsynlig at dette vil påvirke nivået på tjenestene vi kan tilby. Vi må være forberedt på å ta vanskelige, men nødvendige beslutninger for å sikre kommunens økonomiske bærekraft.

Samtidig må vi ikke miste blikket for fremtiden. Tvedestrand skal fortsatt være en kommune i utvikling. Vi skal legge til rette for næringsvekst, tjenesteutvikling, befolkningsøkning og et levende lokalsamfunn. Handlingsplanen peker ut flere strategiske satsingsområder, men understreker også behovet for nøkternhet og tilbakeholdenhet med nye prosjekter.

Denne handlingsplanen er et styringsverktøy – og et politisk veikart. Den krever tydelige prioriteringer, bred forankring og et felles ansvar for å sikre at Tvedestrand kommune fortsatt er en attraktiv og velfungerende kommune, også i økonomisk krevende tider.

Jan Magne Stensrud
Kommunedirektør

1 Innledning

1.1 Formålet med Handlingsplanen

Handlingsplanen 2026–2029 skal fungere som et styringsverktøy for å sikre at kommuneplanens samfunnsdel (2018–2030) og arealdel følges opp på en målrettet og bærekraftig måte. Planen gir tydelige politiske føringer for kommunedirektørens arbeid med økonomiplan og årsbudsjett, og har status som et politisk styringssignal.

Hovedformålene er:

Operasjonalisering av kommuneplanen: Handlingsplanen konkretiserer hvilke strategier og satsingsområder fra kommuneplanens samfunnsdel som skal prioriteres og gjennomføres i perioden 2026–2029.

Bærekraftig økonomistyring: Planen skal sikre en økonomisk utvikling som er bærekraftig over tid, i tråd med kommunelovens krav til økonomisk handleevne (§ 14-1) og finansielle måltall (§ 14-2 c), som for eksempel netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad.

Årlig revisjon og tilpasning: Handlingsplanen skal revideres årlig for å tilpasses endrede forutsetninger og sikre kontinuerlig oppfølging av kommunens mål og økonomiske situasjon.

Overgang fra investering til konsolidering: Etter flere år med store investeringer, skal kommunen nå fokusere på konsolidering og effektiv drift. Dette innebærer omstilling og kostnadsreduksjon, samtidig som kvaliteten på tjenestene opprettholdes.

Langsiktig perspektiv: Selv om planen gjelder for fire år, skal den utformes med et langsiktig perspektiv som ivaretar kommunens økonomiske og samfunnsmessige bærekraft.

1.2 Folketalls- og demografiutvikling

Tvedestrand står, som mange andre kommuner, overfor store demografiske utfordringer. Befolkningsframskrivingene viser at kommunen vil få en økende andel eldre og færre i arbeidsfør alder. Dette vil legge press på helse- og omsorgstjenestene, samtidig som det blir færre til å utføre oppgavene.

Samtidig som kommunen får flere eldre, forventes det at folketallet i arbeidsfør alder vil synke, noe som forsterker behovet for omstilling. Tjenestetilbudet må tilpasses en ny virkelighet, der ressurser må flyttes mellom sektorer.

Økonomisk betyr dette at Tvedestrand må håndtere lavere inntektsvekst og samtidig sikre god kvalitet i tjenestene. Kommunens evne til å tilpasse seg, effektivisere og utvikle kompetanse blir avgjørende. Penger alene løser ikke utfordringene – det kreves strategisk omstilling og nytenkning for å sikre bærekraftig drift og fortsatt utvikling.

Det kan være mange aktuelle indikatorer på utviklingen i samfunnet Tvedestrand. Her vises folketallsutvikling og aldersfordeling fra SSB.

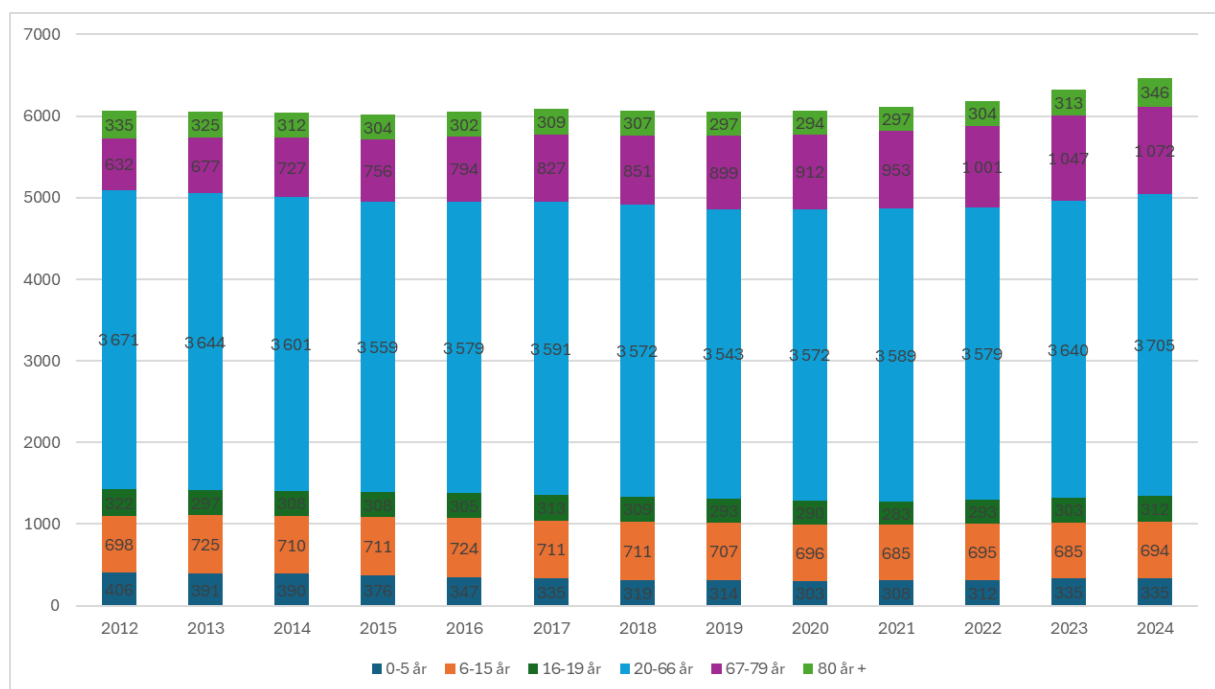
År 2012	År 2013	År 2014	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018	År 2019	År 2020	År 2021	År 2022	År 2023	År 2024
6 064	6 059	6 048	6 014	6 051	6 086	6 069	6 053	6 067	6 115	6 184	6 323	6464

I perioden 2012 til 2024 har det vært økning i folketallet i Tvedestrand. Økningen har vært på 400 personer, eller 6,6 prosent. En ser av tabellen at endringen i folketallet har vært varierende fra ene året til det andre. Siden 2019 har folketallet vært stigende, med 411 personer eller 6,8 prosent vekst. Det er økning på 141 innbyggere fra 2023 til 2024. Folketallet er inkludert ca. 100 nye innbyggere fra Røysland krets.

Folketallet fordelt på alder ved utgangen av sist år framgår av tabellen nedenfor.

År	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år +	I alt
2012	406	698	322	3 671	632	335	6 064
2013	391	725	297	3 644	677	325	6 059
2014	390	710	308	3 601	727	312	6 048
2015	376	711	308	3 559	756	304	6 014
2016	347	724	305	3 579	794	302	6 051
2017	335	711	313	3 591	827	309	6 086
2018	319	711	309	3 572	851	307	6 069
2019	314	707	293	3 543	899	297	6 053
2020	303	696	290	3 572	912	294	6 067
2021	308	685	283	3 589	953	297	6 115
2022	312	695	293	3 579	1001	304	6 184
2023	335	685	303	3 640	1047	313	6 323
2024	335	694	312	3 705	1 072	346	6 464
Endring i perioden 2012-2024	-17,5 %	-0,6 %	-3,1 %	0,9 %	69,6 %	3,3 %	6,6 %

På figuren nedenfor vises de samme tallene i et diagram:



Det er forskjellig utvikling for de ulike aldersgruppene over tid. En ser av diagrammet over at aldersgruppene under 20 år har sunket i perioden.

Antall barn og unge (aldersgruppen 0-19 år) har blitt gradvis redusert, fra 1 426 i 2012 til 1 341 i 2024. Dette er en nedgang på 6 prosent. Nedgangen i aldersgruppen 0-5 år er markant, hele 17,5 prosent.

På motsatt side har en hatt en stor økning i aldersgruppen 67-79 år på hele 69,6 prosent i perioden (økning på 440 personer).

Fra 2023 til 2024 er det størst økning i aldersgruppen 20-66 år (65 personer) og 80+ (33 personer) og 67-79 år (25 personer). Alle aldersgruppene unntatt 0-5 år har hatt økning i folketallet fra 2023-2024.

En ser at kommunen får en stadig eldre befolkning, mens barn/unge har hatt en reduksjon i perioden. Den yrkesaktive delen av befolkningen (16-66 år) har hatt en marginal økning på om lag 0,6 prosent.

Ser en framover i tid for alle alderskategorier har SSB gjort følgende framskriving av folketallet for Tvedestrand, oppdaterte tall pr august 2024:

År 2025	År 2030	År 2040	År 2050
6 416	6 669	6 937	7 077

Dette en framskriving basert på det SSB kaller hovedalternativet, dvs. at det er basert på middelsvekst på fruktbarhet, levealder, flytting og innvandring. Eventuell effekt av særskilte regionale/lokale utviklingstrekk som f.eks. en større Morrow-etablering, fanges ikke opp i en slik framskriving.

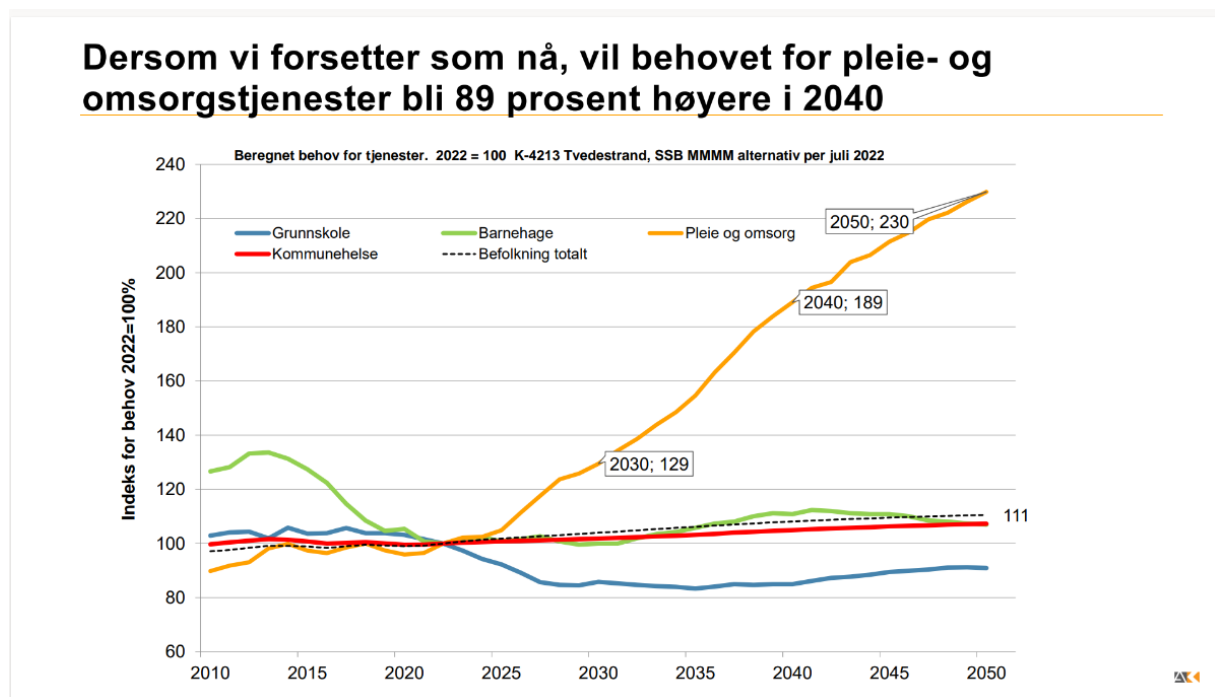
Framskriving av aldersgrupper:

	2025	2030	2040	2050	Endring 2025-2050
0 år	54	58	59	55	2 %
1-5 år	288	306	316	297	3 %
6-12 år	437	449	461	466	7 %
13-15 år	238	201	201	208	-13 %
16-19 år	306	279	266	267	-13 %
20-44 år	1 803	1 901	1 805	1 717	-5 %
45-66 år	1 900	1 918	2 053	2 084	10 %
67-79 år	1 056	1 065	1 102	1 221	16 %
80-89 år	274	437	542	584	113 %
90 år eller eldre	60	55	132	178	197 %
I alt	6 416	6 669	6 937	7 077	10 %

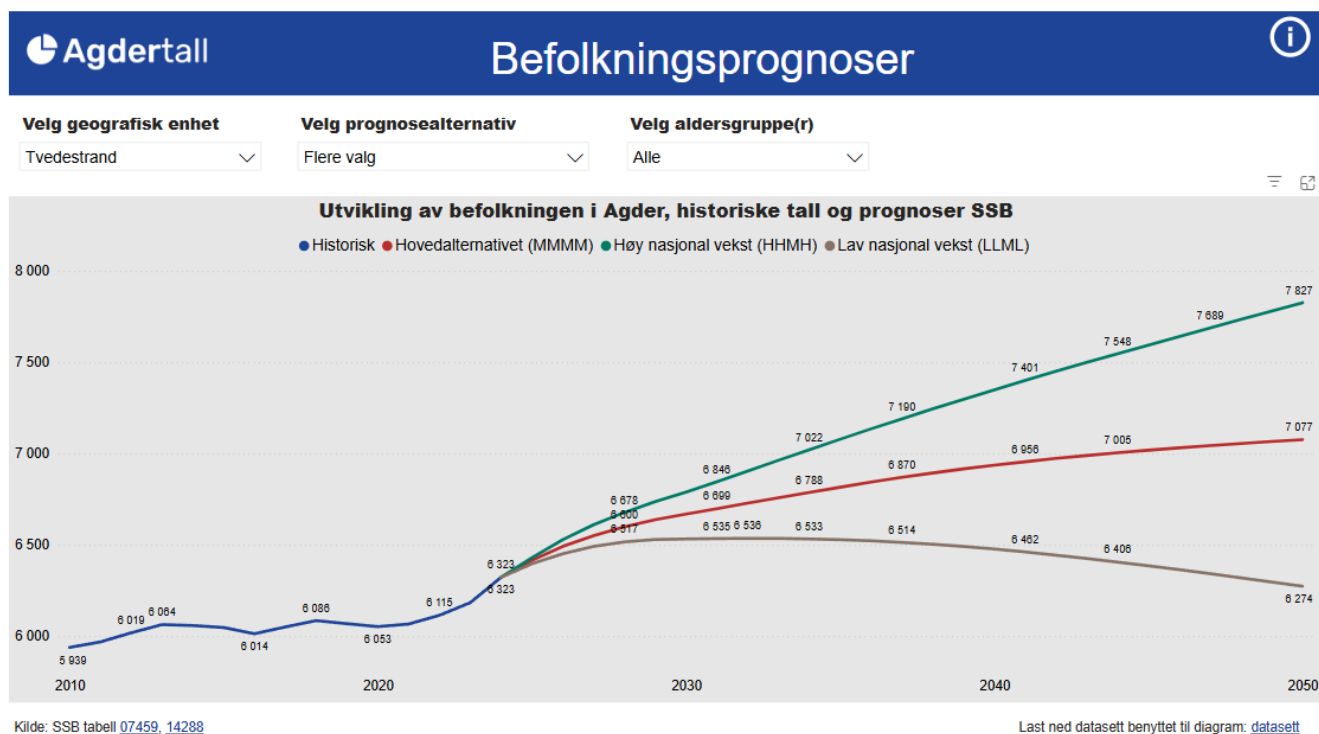
Agenda Kaupang peker i «Norges best styrte kommuner - Kommuneindeksen 2024» på hvordan den aldrende befolkningen stiller store krav til omstilling mellom sektorene i kommunene.

Agenda Kaupang har laget en profil som viser beregnet behov for tjenester fram mot 2050:

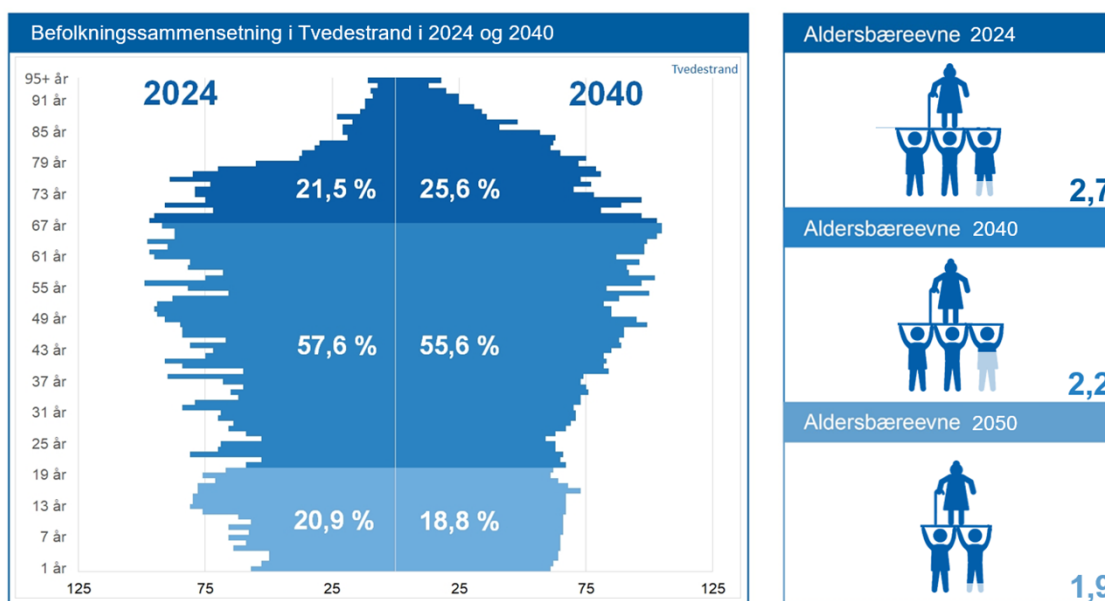
I indeksen i figuren nedenfor viser de den store endringen i tjenestebehov for hver av de største sektorene i kommunene fram til i dag og videre fram til 2050 dersom en fortsetter som i dag og setter 2024 som 0-punkt (=100).



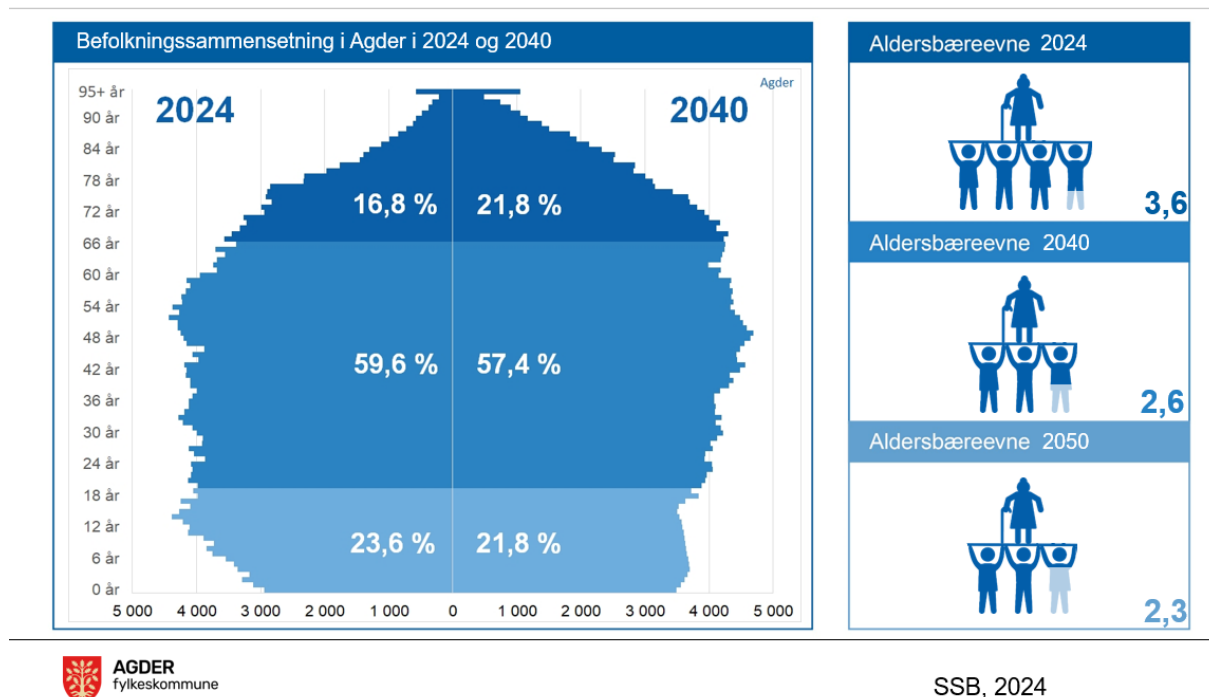
Agdertall viser:



Aldersbæreevne:



Sammenlignet med Agder samlet:



Nedenfor er det pekt på noen generelle utfordringer som kan komme i kjølvannet av flere eldre og færre unge i befolkningen:

1. Økt belastning på helsevesenet

Med en større andel eldre i befolkningen kan behovet øke for helsetjenester, pleie og omsorg. Dette kan føre til økt press på helsevesenet og behov for flere ressurser og personell.

2. Pensjon og økonomisk bærekraft

En aldrende befolkning betyr flere pensjonister og færre i arbeidsfør alder. Dette kan utfordre pensjonssystemet og økonomisk bærekraft, da færre arbeidstakere må støtte flere pensjonister.

3. Arbeidskraft og produktivitet

Med færre unge i arbeidsfør alder kan det bli mangel på arbeidskraft, noe som kan påvirke produktiviteten og økonomisk vekst. Det kan også føre til behov for å tiltrekke seg arbeidskraft fra andre land.

4. Sosial isolasjon og ensomhet

Eldre kan oppleve sosial isolasjon og ensomhet, spesielt hvis de bor alene eller har begrenset sosialt nettverk. Dette kan påvirke deres mentale og fysiske helse negativt.

5. Bolig og infrastruktur

Økt antall eldre kan kreve tilpasninger i bolig og infrastruktur, som tilgjengelige boliger, transport og offentlige rom som er tilpasset eldre.

6. Intergenerasjonelle forhold

Forskjeller i behov og prioriteringer mellom generasjonene kan skape spenninger.

Det er viktig å finne balanse og forståelse mellom unge og eldre for å sikre et harmonisk samfunn.

Mulige løsninger sett fra et overordnet perspektiv:

- **Investering i helsevesenet:** Øke ressurser og personell for å møte behovene til en aldrende befolkning.
- **Pensjonsreformer:** Sikre bærekraftige pensjonssystemer som kan støtte en større andel pensjonister.
- **Arbeidsmarkedstiltak:** Fremme inkludering av eldre i arbeidslivet og tiltrekke seg utenlandsk arbeidskraft.
- **Sosiale tiltak:** Skape programmer og initiativer for å redusere sosial isolasjon blant eldre.
- **Tilpasning av infrastruktur:** Utvikle boliger og offentlige rom som er tilgjengelige og trygge for eldre.

Disse problemstillingene krever en helhetlig tilnærming og samarbeid mellom myndigheter, samfunn og individer for å sikre en bærekraftig og inkluderende framtid.

2 Visjon og målsetting

Kommunen har siden 2011 hatt visjonen:

2.1 Aktiv hverdag – trygg framtid.

Visjonen har stått i mange år, men er minst like relevant i dag som tidligere. Med de utfordringer som står foran oss som samfunn både lokalt og nasjonalt, ikke minst knyttet til demografisk utvikling, må kommunen både som samfunn og organisasjon i det daglige være aktiv for å legge grunnlag for framtidig bærekraft og opprettholdelse av vårt velferdssamfunn.

Kommunens «mission» eller eksistensberettigelse er å gi **dagens og framtidige** innbyggerne tjenester med god kvalitet gjennom effektiv ressursutnyttelse – og å legge til rette for framtidig vekst, utvikling og bærekraft.



2.2 Kommunens målsetting

I kommuneplanens samfunnsdel har kommunestyret vedtatt følgende målsetting:

- **Være en attraktiv bokommune med Østre Agder/Agder som arbeidsplassregion**
- **Styrket næringsutvikling med økt antall arbeidsplasser**
- **En befolkningsutvikling tilnærmet lik landet**
- **Gode levekår**

I tillegg er det behov for å komplettere med følgende målsetting:

- **Være en kommune hvor både organisasjon og samfunn aktivt arbeider for nødvendig endring slik at en kan sikre nødvendig framtidig bærekraft og opprettholdelse av velferdssamfunnet**

3 Strategi, satsingsområder og handlingsregler

3.1 Bakgrunnsbilde og utgangspunkt

Tvedestrand kommune står overfor en kompleks virkelighet preget av økende tjenestebehov, økonomiske utfordringer og demografiske endringer. Handlingsplanen for 2026–2029 tar utgangspunkt i disse forholdene og bygger videre på kommunens langsiktige strategier, særlig arbeidet med tidlig innsats og Innsatstrappa.

1. Økende tjenestebehov og demografisk press

Til tross for mangeårig satsing på forebygging og tidlig innsats, øker behovet for kommunale tjenester – spesielt innen helse, omsorg, habilitering og sosiale ytelser. En aldrende befolkning forsterker dette presset og vil være en av de største utfordringene fremover.

2. Utenforskap og mestring

Reduksjon av utenforskap og styrking av innbyggernes evne til å mestre eget liv er sentrale mål. Kommunen vil prioritere tiltak som fremmer livskvalitet og selvstendighet, samtidig som tjenestene må tilpasses stramme økonomiske rammer.

3. Arbeidskraft og kompetanse

Kampen om kvalifisert arbeidskraft er allerede merkbar, særlig innen enkelte yrkesgrupper. Kompetanseutvikling og effektiv organisering av tjenestene blir avgjørende for å møte fremtidens behov.

4. Økonomisk situasjon og gjeldsbelastning

Kommunens økonomi er presset. Regnskapsresultatet for 2023 var negativt, og ved inngangen til 2025 er disposisjonsfondet tomt. Det er innført ansettelses- og innkjøpsstopp, og flere ikke-lovpålagte tjenester vurderes redusert, eller avviklet. Målet er å redusere lånegjelden til under 600 millioner kroner og bygge opp et robust disposisjonsfond.

5. Befolkningsvekst og næringsutvikling

Befolkningsvekst er avgjørende for bærekraftig samfunnsutvikling. Overføringen av Røysland krets fra Risør gir kommunen rundt 100 nye innbyggere fra 2025. Det er også forventninger knyttet til ringvirkninger fra Morrow-batterifabrikken i Arendal, selv om dette er beheftet med usikkerhet og har et langsiktig tidsperspektiv.

6. Klima, miljø og infrastruktur

Kommunen må bidra til nasjonale klimamål og vil ha økt fokus på lokale klima- og miljøtiltak. Usikkerhet rundt utbygging av ny E18 påvirker også næringsutviklingen i regionen.

7. Endringer i inntektssystem og nasjonale rammer

Endringer i inntektssystemet fra 2025 og usikkerhet knyttet til eiendomsskatt etter dom i Eidsivating lagmannsrett påvirker kommunens inntektsgrunnlag. Økte priser på energi og varer, som følge av internasjonale konflikter, bidrar til ytterligere økonomisk usikkerhet.

8. Effektivisering og inntektsøkning

Kommunen vil arbeide systematisk med effektivisering, blant annet gjennom digitalisering og interkommunalt samarbeid. Det vurderes også tiltak for å øke inntektene, som justering av gebyrer og tiltrekking av nye næringsaktører.

9. Økt fokus på sikkerhet og beredskap

2020-årene representerer et tydelig tidsskille både i Norge og internasjonalt. Etter flere tiår preget av stabilitet, økonomisk vekst og fred, har de siste årene vært kjennetegnet av økende utrygghet. Krigene i Europa, særlig i Ukraina, økt kriminalitet, økonomisk usikkerhet og en akselererende klima- og naturkrise har skapt en ny virkelighet – også for norske kommuner.

Som en del av en åpen og globalisert økonomi er Norge, og dermed også Tvedestrand kommune, sårbar for internasjonale svingninger. Økte energipriser, inflasjon, forsyningsproblemer og endringer i geopolitisk stabilitet påvirker både kommunens økonomi, næringsliv og innbyggernes hverdag. Dette stiller nye krav til kommunens evne til å planlegge, prioritere og tilpasse seg raskt.¹

3.2 Strategi

Strategi defineres her som de overordnede veivalgene og organisasjonens langsiktige kurs. Dette kan komprimeres til følgende strategier i handlingsperioden:

- Kommunen skal jobbe aktivt med å oppnå en bærekraftig økonomi. Reduksjon av driftsutgiftene og økning av inntektene er svært for å skape balanse i økonomien. For å skape et handlingsrom og redusere usikkerheten må disposisjonsfondet bygges opp igjen.
- Innsatstrappa legges til grunn som en hovedsatsing for omstilling av både organisasjon og samfunnet Tvedestrand. Dette betyr hovedfokus på tiltak som understøtter denne satsingen.

¹ Prop. 142 S (2024 – 2025) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Kommuneproposisjonen 2026. Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 15. mai 2025, godkjent i statsråd samme dag.

- Kommunen skal posisjonere seg for å være en attraktiv kommune for næringsutvikling og bosetting.

3.3 Satsingsområder

Satsingsområdene er konkrete og sentrale oppgaver som skal gjøres i handlingsplanperioden. De er basert på gjeldende handlingsplan og prioritering gjort i kommunestyresak 112/2024.

Satsingsområder 2026-2029		År (igangsettelse) og kommentarer
Investeringsrelaterte satsinger		
Legge til grunn svært strenge vurderinger for investeringer.		Kontinuerlig arbeid, må vurderes/avklares i økonomiplan
Satsinger som innebærer nye prosjekter/større prosesser eller utredninger		
Best mulig bosettings- og næringsutvikling. Eventuelle boligutbyggingsprosjekter må i hovedsak skje via private aktører. Ferdigstille havneplan, sentrum Nord, kommuneplanens arealplan og kommuneplanens samfunnsdel.		2025-2026
Klima og miljø med konkretisering av viktigste tiltak. Ikke minst blir det viktig å fokusere på hvordan kommunens transportbehov kan løses mer klimavennlig.		2025/2026
Satsinger som er knyttet til løpende drift		
Salg av næringsområder ved A 67 og Tvedestrand næringspark og fortsette å ha et sterkt fokus på næringsutvikling, herunder gjennomføre de tiltakene som er nedfelt i strategisk næringsplan for kommunen.		Kontinuerlig arbeid
Videre arbeid med en helhetlig innsatstrapp for bærekraftige oppvekst, helse- og omsorgstjenester legges til grunn som arbeidsmetodikk for hele den kommunale organisasjonen.		Kontinuerlig arbeid
Tverrsektoriell tilnærming – følge opp prosjektene BTI/BTS. Målet med dette er å bli bedre på å identifisere utsatte barn tidlig, samt sette inn riktige og koordinerte tjenester til rett tid for å forebygge utenforskap blant barn og unge.		I hele perioden – men må sees i sammenheng med øvrige oppgaver

Satsingsområder 2026-2029	År (igangsettelse) og kommentarer
Fokus på heltidskultur	Kontinuerlig prosess – oppfølging pga. endret lovverk
Intensivere arbeidet med internkontrollen	Må defineres og konkretiseres
Fokus på oppdaterte seriøsitetsbestemmelser knyttet til innkjøp av varer og tjenester i Tvedestrand kommunes regi.	2025
Anskaffelsesstrategi: Anskaffelser skal bidra til best mulig verdiskapning til lavest mulig ressursbruk. I forslag til «Lov om endringer i anskaffelsesloven», fremlagt i mai 2025, foreslår nærings- og fiskeridepartementet en ny bestemmelse som pålegger oppdragsgiver en plikt til å ha en anskaffelsesstrategi og -rutiner.	2026/2027
Beredskap – «i en ny verden» - helhetlig ROS og oppdatere beredskapsplan	2025
Interkommunalt samarbeid, blant annet: Felles satsning Østre Agder: Utenforskap	2025/2026

Det er viktig at en har et realistisk forhold til hvor mye som er mulig å gjennomføre i handlingsplanperioden. En ser stadig at ordinær drift tar mye mer tid enn en skulle tro, og at uforutsette hendelser krever mye ressurser. Både politisk og administrativt er det viktig å være svært «edruelige» med tanke på å sette i gang ytterligere nye prosjekter og planer før en har gjennomført det som allerede er vedtatt. Ved revidering av handlingsplanen må også satsingsområdene vurderes om de understøtter strategiene.

3.4 Handlingsregler og finansielle nøkkeltall

Ifølge den nye kommunelovens § 14-2, punkt c, skal kommunestyret fastsette finansielle måltall for kommunens økonomi, og som det skal styres etter. Loven inneholder ikke noen klare føringer til hvilke måltall som kan være aktuelle og hvilke nivå de skal ligge på. Dette definerer kommunestyret med utgangspunkt i kommunelovens § 14-1 som setter tydeligere krav til at kommunen skal forvalte økonomien, slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

Nåværende handlingsregler

I vedtatt handlingsplan, økonomiplan og budsjett er følgende finansielle nøkkeltall på kronenivå (ikke prosent) lagt til grunn:

- Netto driftsresultat korrigert for bruk og avsetning til budne driftsfond
- Disposisjonsfond
- Lånegjeld (investeringslån)
- Netto finansutgifter

Følgende gradering av ovennevnte finansielle nøkkeltall foreslås endret slik, røde tall viser endringer fra inneværende plan:

Finansielle måltall	Lite handlingsrom	Moderat handlingsrom	Større handlingsrom
Netto driftsresultat korrigert for budne driftsfond	< 2 mill. kr	2 - 10 mill. kr	> 10 mill. kr
Disposisjonsfond	< 10 mill. kr	10 - 50 mill. kr	> 50 mill. kr
Lånegjeld (investeringslån)	> 600 mill. kr	450-600 mill. kr	< 450mill. kr
Netto finansutgifter	> 35 mill. kr	25-35 mill. kr	< 25 mill. kr
Disposisjonsfond – pensjon/premieavvik	< 10 mill. kr	10 - 75 mill. kr	> 75 mill. kr

Hensikten med nøkkeltallene er å styre mot en bærekraftig økonomi.

Det er stor usikkerhet knyttet til målsettingene rundt de finansielle nøkkeltallene og det forutsettes en svært stram økonomisk styring med særlig vekt på effektivisering og nedstyring av kommunens driftsutgifter, samtidig som inntekspotensialet må utnyttes i større utstrekning enn i dag.