

Organisasjonsgjennomgang Austrheim kommune 2018:

«Frå krise til utvikling.....»



Prosjektleder: Ole Georg Hoaas, Bedre Organisasjon AS
Prosjektgruppe: Økonomisjef Odd Birger Andersen og personlrådgjevar Wenche Myrmet
Prosjektansvarleg: Assisterande rådmann Olav Mongstad
Kvalitetssikrar / rådgjevar: Trond Wincentsen, TWI Consulting AS



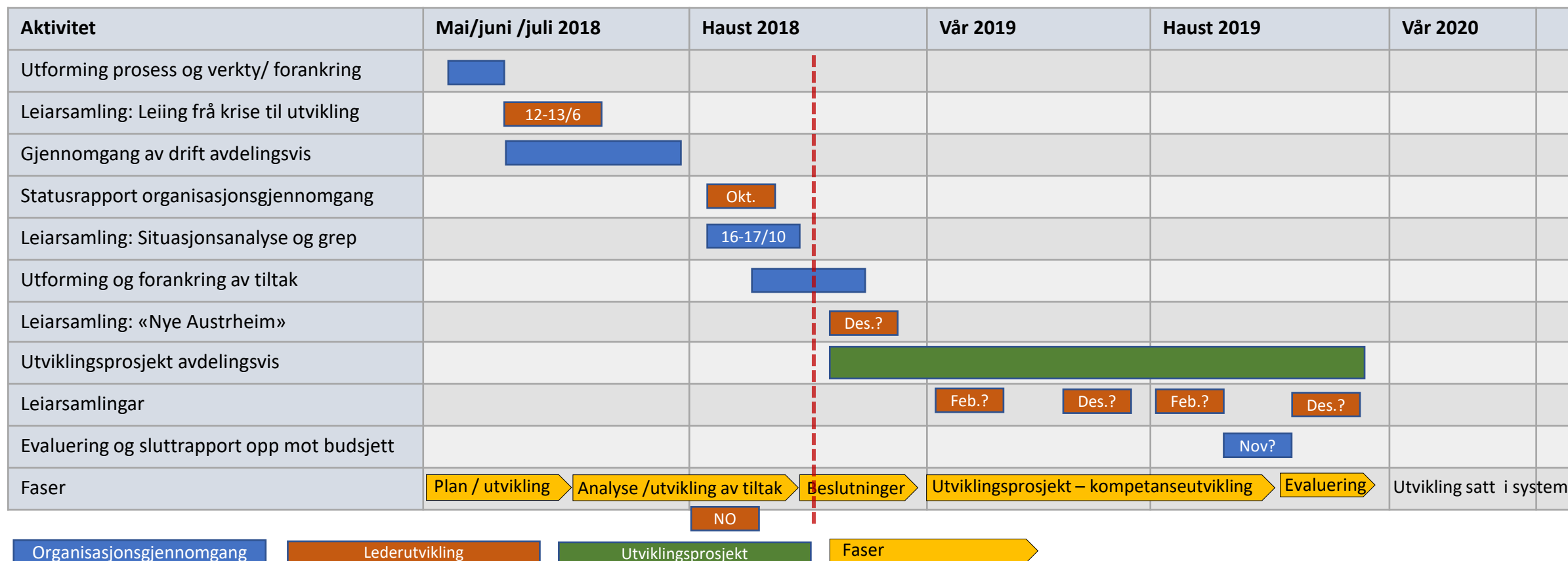
Konklusjonar og funn i organisasjonsgjennomgangen 2018

Kommunestyre 13.12.2018
Austrheim kommune

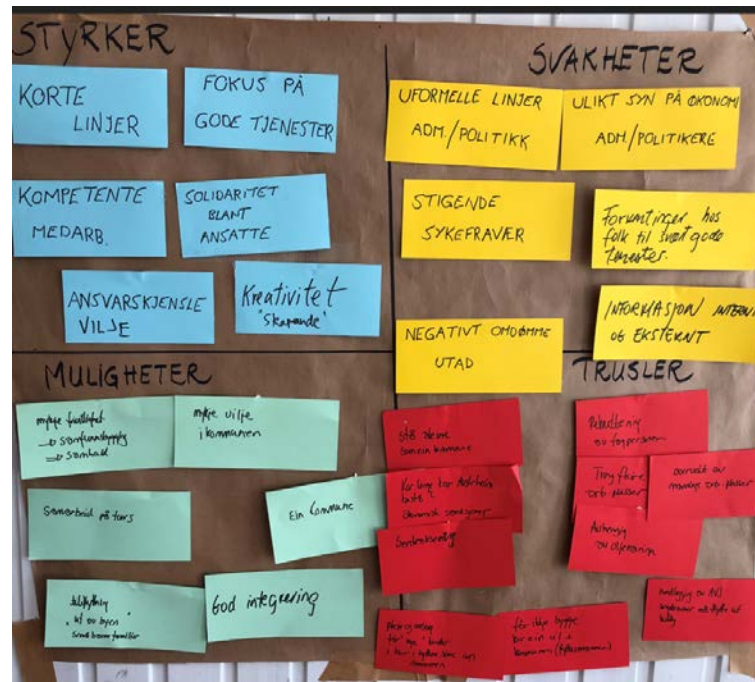


»»» BEDREORGANISASJON

Framdrift – status prosessen



Oppdrag: Samanheng kommuneorganisasjon / økonomi



- Utgangspunkt: Telemarkforsking sin kostra- og effektivitetsanalyse
- Komprimert prosess – bygd i hovudsak på kvalitative intervju
- Prioritert oversikt framfor å gå djupt inn på enkeltområde
- **Hovudvekt på å utfordre avdelingsleiarane til å ta grep i eiga avdeling**
- Rapporten har vore kjent i organisasjonen over ein måned – få innspel om endringar

Funn: Høge individretta ytingar

Kostnadar i størrelsesorden:

- Barnevern + 3,9 mill. kroner
- NAV + 3,2 mill. kroner
- PPT –stipulert 20 prosent over nødvendig nivå +2,2 mill. kroner
- Sum 9,3 mill. kroner berre på desse postane

Vurdering:

- Eksterne årsaker: Arbeidsløyse
- Interne grunner
 - Langsiktige strategiar?
 - Organisering
 - Leiing

Eksempel: Lærlingar i Austrheim



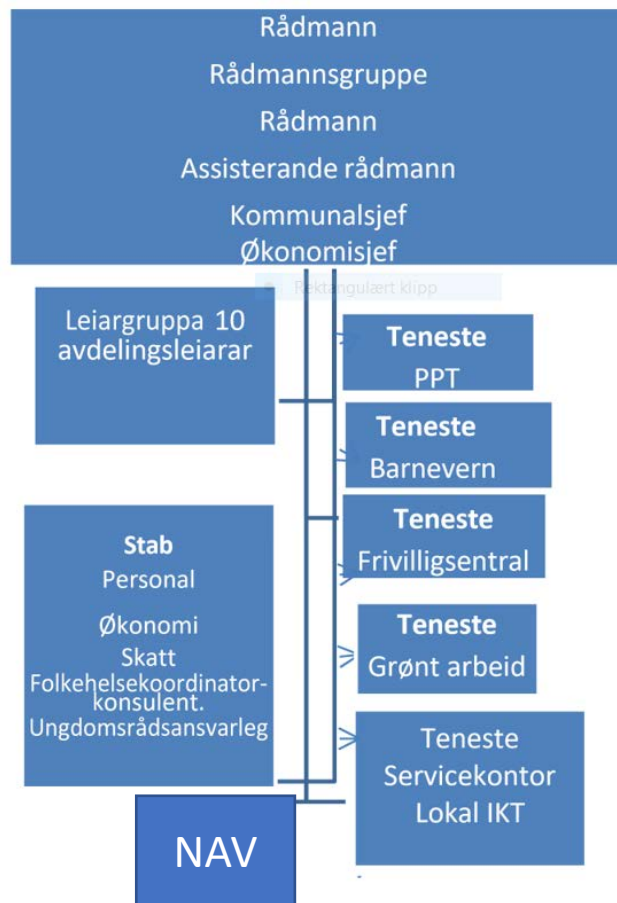
Foto: Guri Moen Lajord

Lærlinger i kommunesektoren

KS utdanning har utarbeidet notat til alle høstkonferansene. Notatet viser antall søkere, godkjente lærekontrakter og søkere uten tilbud pr 1. oktober 2014

- Prioritert høgt politisk?
- KS rår til som minimumsnorm at kommunane tar inn 1 lærling pr. 1000 innbyggjar
- Samspelet med vidaregåande skule og lokalt er tydeleg prioritering
- Etter KS-norma skulle kommunen hatt ca. 3 lærlingar
- Austrheim har 8 lærlingar pluss 4 TAFF-elevar
- Netto kostnad mellom 150.000 – 200.000, pr. lærling?

Avdelingar og tilsette direkte under rådmannen



Tjeneste-område	Mer-/mindreutgift 2017 (mill. kr) ift.		
	Landsgjennomsnittet	«Normert nivå»	«Normert og inntektsjustert nivå»
Administrasjon	4,4	1,2	0,8

- Ressursbruken under «administrasjon» er 0,8 mill. kroner over «normert og inntektsjustert nivå»
- Prioritert ned fra 2015 – 17
- Sparetiltak å styre barnevern, PPT og sosialtjeneste direkte fra rådmannsnivået.
 - Forståelig at rådmannsnivået tar i et tak – men uheldig å nedprioritere ledelse på så krevende fagområder. Resultat kostnadsspiral?
- **Behov for å evaluere og utvikle administrativ organisering**

Drift av barnehage

Tjeneste- område	Mer-/mindreutgift 2017 (mill. kr) ift.		
	Landsgjennom- snittet	«Normert nivå»	«Normert og inntektsjustert nivå»
Barnehage	5,7	6,8	6,0

	Netto driftsutgifter barnehager, per innbygger 1-5 år (kr)		Korrigerte brutto driftsutgifter f201 per korrigeret oppholdstimer i kommunale barnehager (kr)	
	2016	2017	2016	2017
1260 Radøy	138 940	146 217	55	55
1264 Austrheim	166 018	175 105	59	64
1266 Masfjorden	151 679	165 557	54	58
EKA12 Hordaland	139 672	144 263	49	50
EKG02 KOSTRA- gruppe 2	137 758	146 814	53	55

- Av dei store tenesteområda den tenesta som driv dyrast
- Eit potensiale for å spare 6 mill. kroner om ein driv på normert og inntektjustert nivå

Nokre særtrekk for personalstyring/ barnehage

- Det har tidlegare vore tilsett fleire pedagogar enn norma. Frå 2019 har norma blitt auka til Austrheim kommune sitt nivå
- Det har vore betalt ut to ped.leiartillegg i mange avdelingar (Kystbarnehagen)
- Høg styrarressurs (Kystbarnehagen 200 %)
- Det vert sett inn ekstra bemanning for barnehagelærarane sin plantid (er ikkje avtalefesta eller lovpålagt)
- Tilrettelagt arbeidssituasjon for enkelte medarbeidarar har blitt vidareført som faste stillingar over grunnbemanninga («flytande stillingar»)
- Praksis for spes.ped.ressurs utan vedtak (fagleg grunngjeve)
- DUÅ-koordinering



Ressursbruk som er iverksett ut frå gode intensjonar, og truleg god fagleg grunngjeving. Utfordringa er at slike ordningar som blir fast praksis, blåser opp ressursbruken.

Avdeling for helsetenester

Komplekse
lovpålagte
tenester

Har mangla
tydeleg
strategisk
leiing

Tenester:

- **Legekontor , fysioterapi , psykiatri, helsestasjon, jordmor**

Leiing er organisert slik:

- Kommuneoverlege er avdelingsleiar for heile helseavdelinga, og har det daglege ansvaret for fag og dagleg drift av legekontoret.
- Fysioterapeut har det daglege ansvaret for fag og drift av fysioterapitenesta.
- Psykiatrisk sjukepleiar har det daglege ansvaret for fag og dagleg drift av psykiatritenestene
- Leiande helsesøster har det daglege ansvaret for fag og dagleg drift av helsestasjonen.
- Jordmor har det daglege ansvaret for fag og dagleg drift av jordmortenesta.
- Funksjonen som ansvarleg for den daglege drifta av helsesenteret er tillagd ein av stillingane ved senteret.

Stillingsressurs pr. juni 2018: 1560 prosent

Meirforbruk i forhold til normert og inntektsjustert nivå i helsetenestene

Tjeneste-område	Mer-/mindreutgift 2017 (mill. kr) ift.		
	Landsgjennomsnittet	«Normert nivå»	«Normert og inntektsjustert nivå»
Barnehage	5,7	6,8	6,0
Administrasjon	4,4	1,2	0,8
Landbruk	0,5	0,3	0,3
Grunnskole	6,0	4,0	2,7
Pleie og omsorg	5,3	-4,1	-5,8
Kommunehelse	6,1	4,4	4,2
Barnevern	2,8	4,1	3,9
Sosialtjeneste	1,2	3,4	3,2
Sum	32,0	20,0	15,3

- Telemarksforskning stipulerer eit meirforbruk i 2017 på 4,2 mill. kroner
- Svært høgt i forhold til eit årsbudsjett på ca. 13. mill. kroner
- Truleg i hovudsak eit korrekt bilete – analysen dekkjer dei same oppgåvene som ei avdeling – helseavdelinga
- Driv utelukkande lovpålagte tenester
- Mogleg overlapping av kostnader i forhold til pleie og omsorg

Austrheim brukar 6,7 % av netto driftsutgifter til helsetenester medan snittet i kgr.2 er 5,5 %

Moglege årsakar til høgt kostnadsnivå i helsetenestene

- Avtalar med tilsette fastlegar som er kostbare for kommunen
- Høg bemanning for legesekretærer / merkantilt personale
- Krevjande rollekombinasjon – avdelingsleiar – kommuneoverlege – fastlege (med normal liste)
- Dyr avdelingsleiarressurs
- Opphopping av elles normale utdanningspermisjonar for fastlegane – bør ligge som ein fast ordning innanfor normalbemanninga
- Netto kostnad ved å fast ha to turnuslegar bør bli sett nærare på. Desse vil truleg og belaste helsesekretærkapasiteten ved legekantoret
- Helseavdelinga sitt bidrag til sjukeheimsdrifta bør bli belasta helseavdelinga, og kan kanskje forklare om lag eit meirforbruk på ca. 500.000,- kroner
- Avdelingsleiar har gjort greie for ytterligare utfordringar for drifta av helseavdelinga, mellom anna kostbar interkommunal legevakt / KAS-sengepost – men dette er kostbare tenester for alle kommunar

Pleie- og omsorg

Tjeneste- område	Mer-/mindreutgift 2017 (mill. kr) ift.		
	Landsgjennom- snittet	«Normert nivå»	«Normert og inntektsjustert nivå»
Barnehage	5,7	6,8	6,0
Administrasjon	4,4	1,2	0,8
Landbruk	0,5	0,3	0,3
Grunnskole	6,0	4,0	2,7
Pleie og omsorg	5,3	-4,1	-5,8
Kommunehelse	6,1	4,4	4,2
Barnevern	2,8	4,1	3,9
Sosialtjeneste	1,2	3,4	3,2
Sum	32,0	20,0	15,3

- Det er utarbeidd ein eigen delrapport for pleie- og omsorgsavdelinga
- Låg ressursbruk – Kostra: mindreforbruk på 5,8 mill.
- Noko kan vere underrapportering i forhold til andre avdelingar, til dømes helse(lege) og teknisk drift (til dømes vaktmeister brukt til utdeling av hjelpemiddel), bruk av fysioterapiressurs i forhold til tilpassing av hjelpemiddel
- **Sektor å lære av: Den sektoren som synes å ha kombinert strategisk styring og tett operativ leiing.**
- Jfr. Demografiutvikling med auke i aldersgruppene over 80 år, særleg frå 2020. Aktuelt å opne plassar på sjukeheimen som ikkje er i bruk (8 plassar)
- Interessant samanheng: Austrheim vektlegg sjukeheimstenester sterkare enn heimetenester. Dvs. i motsetnad til fagtrenden sektoren. Kan ha noko å seie for kostnadsbilete

Grunnskulane i Austrheim

Tjeneste- område	Mer-/mindreutgift 2017 (mill. kr) ift.		
	Landsgjennom- snittet	«Normert nivå»	«Normert og inntektsjustert nivå»
Barnehage	5,7	6,8	6,0
Administrasjon	4,4	1,2	0,8
Landbruk	0,5	0,3	0,3
Grunnskole	6,0	4,0	2,7
Pleie og omsorg	5,3	-4,1	-5,8
Kommunehelse	6,1	4,4	4,2
Barnevern	2,8	4,1	3,9
Sosialtjeneste	1,2	3,4	3,2
Sum	32,0	20,0	15,3

Andel av totale netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder. Kilde: KOSTRA (Konsern), beregninger ved TF

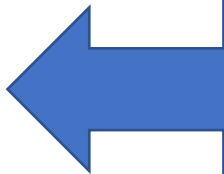
	Austrheim			K gr. 2	Hele landet
	2015	2016	2017	2017	2017
Administrasjon og styring	9,5	8,7	8,2	9,9	7,4
Barnehage	14,2	14,4	14,6	11,5	14,5
Grunnskole	24,1	24,1	22,1	23,5	23,0
Kommunehelse	5,3	6,1	6,7	5,5	4,5

- Betydeleg meirforbruk (2,7)
- Særleg for sjølve grunnskuledrifta (3,3)
- Men prioritert lågare i forhold til totale netto driftsutgifter, enn gjennomsnittet i kgr.2
- Prioritert lågare frå 2015 - 2017
- Svært kompleks drift med mange lovkrav
- Drift av to fulldelte skular med elevtal på grensa til klassesdeling og små elevgrupper
- Område med meirforbruk:
 - Vikarpraksis / vikarbruk
 - Andre driftskostnader (dvs. ikkje personalkostnader)
 - **Spesialundervisning**

Tema 3, grunnskule – spes.ped.ressursar

	Lærartimer	Årsverk	Asistent	Årsverk	Sum årsverk
Årås skule	106	4,24	225	6	10,25
Kaland b&u	108	4,32	139,5	3,72	8,04
Sum					18,29
Snitt kostnad pr årsverk / brutto 650.000				Sum	11888500
Innsparing 10 prosent utgjer				Sum	1188850

- I tabellen over har vi summert lærartimar og assistenttimar for dei to skulane for hausten 2018, og rekna dette nivået om til årsverk
- Med snitt brutto årsløn på kr. 650.000,- kroner brukar Austrheim kommune ca. 14. mill. kroner på slike tiltak
- **Om ein kan utvikle betre system og samhandling omkring elevane som treng disse ressursane, og med det spare 10 prosent, utgjer det ca. 1,2 mill. kroner**
- Dette krev god samhandling og planlegging mellom PPT og rektor
- Viktig tema i dagens faglege skuledebatt



Prosjekt for
system og praksis
for tildeling og
bruk av
spes.ped.tiltak

Ressursbruk for sektorane utanfor inntektssystemet

	Netto driftsutgifter (i kr per innb.)			Mer-/mindreutgift (mill. kr) ift.	
	Austrheim kommune	Lands- gjennomsnitt	Austrheim «normert nivå»	Lands- gjennomsnittet	«Normert nivå»
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø	1 223	687	743	1,6	1,4
Kultur	3 305	2 292	2 477	2,9	2,4
Kirke	1 252	574	620	2,0	1,8
Samferdsel	1 452	863	932	1,7	1,5
Brann og ulykkesvern	1 398	794	858	1,8	1,6
Sum				9,9	8,7

Kultur søker
betydelige
eksterne
midler

- I ulik grad overlappende for avdelingar i Austrheim kommune
- Innsats er dels direkte politisk styrt – eksempel støtte til private lag og organisasjoner
- «Kirke»: Skal bevilgninga til kyrkjeleg fellsråd vere ein del av innsparingsprosessen?
 - I så fall viktig med tidlege signalar til kyrkjeleg fellesråd
- Samferdsel / brann og ulykkesvern ligg i avdeling for teknisk drift /eigedom – ikke sett nærare på dette – ressurskrevjande!

Kultur / bibliotek

	Netto driftsutgifter (i kr per innb.)			Mer-/mindreutgift (mill. kr) ift.	
	Austrheim kommune	Lands- gjennomsnitt	Austrheim «normert nivå»	Lands- gjennomsnittet	«Normert nivå»
Kultur	3 305	2 292	2 477	2,9	2,4

- Ligg 2,4 mill. over snittet i kgr 2.
- Dess mindre kommune, dess vansklegare å halde seg på snittet av større kommunar
- Tenester som er lovpålagt å ha, men som ikkje har fastsatt lovpålagt nivå
- Omfattar og direkte løyvingar til lag og organisasjonar (ca. 650.000)
- Godt eksempel på fleksibel drift
- Kommunal eigeninnsats utløyser store statlege tilskot – som truleg forklarar 2,4 mill. over lovpålagt nivå
- Integrert drift med folkebibliotek – skolebibliotek – bibliotek for vidaregående skole

Mogleg å spare her, men innsparing kan få store reelle kutt i ekstern finansiering

Plan, byggesak, oppmåling og miljø

	Netto driftsutgifter (i kr per innb.)			Mer-/mindreutgift (mill. kr) ift.	
	Austrheim kommune	Lands- gjennomsnitt	Austrheim «normert nivå»	Lands- gjennomsnittet	«Normert nivå»
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø	1 223	687	743	1,6	1,4

- God kontroll på økonomi og budsjett – men ser ut til å ha eit meirforbruk over normert nivå
- Ein del av kostnadsbilete ligg truleg i grenseland mellom avdelinga – rådmannen – politisk nivå (eks. innleigde konsulenttenester for ulike arealplanar)
- Stillingsressurs 400 prosent
- Er ajour med oppgåvene og har ikkje restansar i sakshandsaminga
- Aktivitetsnivået heng nøye saman med politiske prioriteringar (jfr. Satsinga på offentlege reguleringsplanar), og bør takast opp eksplisitt i budsjettprosessen av politisk nivå

Eigedom / teknisk drift

	Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)			Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)			Areal på formålsbygg per innbygger (m2)			Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)			Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (m2)			Herav utgifter til renhold (kr)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1264 Austrheim	10,3	11,0	11,1	0,0	0,0	471,0	5,6	5,6	5,5	36,0	36,0	140,0	733,0	799,0	760,0	221,0	264,0	261,0
EAK Landet	8,7	8,8	8,9	246,0	259,0	279,0	4,9	4,9	5,0	93,0	101,0	108,0	481,0	525,0	537,0	143,0	150,0	155,0
EKA12 Hordaland	9,0	9,2	9,3	306,0	274,0	271,0	4,1	4,1	4,2	113,0	122,0	131,0	577,0	622,0	628,0	159,0	163,0	160,0
EKG02 KOSTRA-gruppe 2	8,5	8,8	8,8	192,0	220,0	248,0	6,6	6,5	7,0	86,0	91,0	81,0	462,0	488,0	466,0	137,0	154,0	154,0

	Rekneskap 2017	Prognose 2018	Budsjett 2019
Samla budsjett	13.288 (heile tusen)	16.369(ht)	?
Av dette reinhald	5.821(ht)	6.207(ht)	?

- Høge utgifter til vedlikehald kan delvis skuldlaust at utgifter til bygg som ikkje lenger er formålsbygg
- Utgifter til vedlikehald pr. kvm. er høgt i 2017, og viser innsats med statlege midlar dette året
- Utgifter til reinhald / pr kvm er svært høg (kr. 261/kvm mot 154 i KGR2)
- Betydeleg auke i budsjett for eigedom / teknisk drift i 2018
- Utgiftene til bygg vert belasta tenestesektorane og er ein del av kostnadsbilete der

Organisering / leiing / personal – teknisk drift

- Organisering og leiarressurs typisk for ein mindre kommune
- Gjev høve for fleksibilitet mellom drift og vedlikehald i bygg, vva, vegar etc.
- Stort spenn i utfordringar i avdelingsleiarrolla, frå tett operativ leiing til overordna strategisk eigedomsforvalting
- Utfordring å ha oppdaterte system og effektivisering av driftsmåtar (ek. effektivt reinhald)
 - Krevjande å etablere gode system for eigedomsdrift i ein liten kommune
 - I ein liten kommune er det kanskje enda meir kritisk å ikkje ha gode system enn i ein større kommune
- **Beslutningsprosessen via rådmannen til politisk nivå viktig for langsiktig strategisk eigedomsforvalting**

Eksempel på strategi: Prioritere formålsbygg

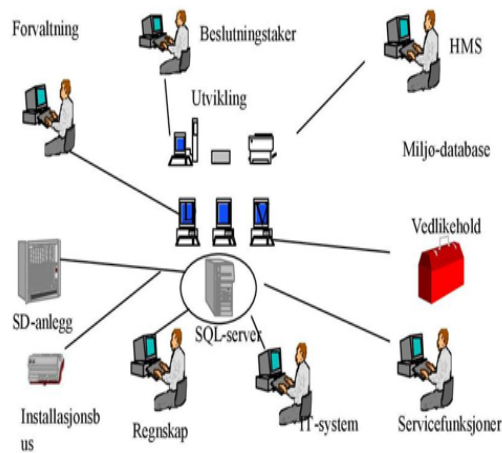
Mogleg strategi for bygg som ikkje er formålsbygg: Sal / utleige osv.

Avdelingsleiar viser til følgjande eksempel:



- Den gamle skulen i Rongevær
- Seniorsenteret (Eventuelt kan denne drivast av ideelle organisasjonar)
- Austrheim gamle skule
- Hytte – Kaland
- Gamalt skulebygg på Kaland skule
- Kunsthuset / det gamle rådhuset

Utvikle gode system for eiendomsforvaltning



- System for vedlikehald /rehabilitering / nybygg / sanering av bygg som ikkje lenger er i bruk til dei sentrale kommunale tenestene.
- System for samhandling mellom fag / kompetanse i teknisk avdeling og brukarane av bygga ute i dei kommunale tenestene.
- System for enkeltfag, eks. system for moderne, effektivt reinhald.

Fungerer dei overordna styrings- og organisasjonsprinsippa i Austrheim kommune?

- Åpenbart nei – i forhold til krisen som har oppstått
- Eksemplet individretta ytelser overfor svake grupper
- Spart på strategisk leiarkapasitet når det var mest behov for dette
- Austrheim er i organisasjonsplanen framstilt som 2-nivå-organisasjon
 - Organisasjonstenkning som bygger på «mål- og resultatstyring» – men som ikkje er gjennomført slik det er forutsatt i organisasjonsplanen
- Styringsdialog og delegering mellom politikk og administrasjon har behov for gjennomgang



Behov for eit organisasjonsprosjekt for ein meir effektiv styringsstruktur

Kva grep er viktigast for å få krise under kontroll?

- **På kort sikt:**

- Ta inn slakk i driftskostnadane i organisasjonen / stillingsstopp
- Legge kostnadane **ned på «lovpålagt nivå» – tolka strengt**
- Situasjonen krev upopulære tiltak – også politisk – politisk forankring og forplikting svært viktig
- Innsparing i avdelingar som tydeleg har høge personalkostnader
 - Eksempel barnehage og helsetenester, men andre avdelingar må og bidra

- **Utvikle / reorganisere organisasjonen**

- Sikre strategisk styring og kapasitet / kompetanse til analyse
- Avdelingsstruktur som sikrar synergi og leiing på operativt nivå
- Sikre gode beslutningsprosessar mellom administrativt og politisk nivå / delegering

- **Sikre effektive arbeidsprosessar i avdelingane og på tvers av avdelingane** (metode: LEAN / kontinuerlig forbetring)

Viktig: Kontroll over utviklingsprosessar i mange delar av organisasjonen, og med deltaking av alle roller og nivå: Kompetanse i prosjektstyring