



Drifts- og ressursbruksanalyse

Osterøy kommune

AUDUN THORSTENSEN, KJETIL LIE, TROND WINCENTSEN

TF-rapport nr. 550

2020

Tittel: Drifts- og ressursbruksanalyse – Osterøy kommune
Undertittel:
TF-rapport nr: 550
Forfatter(e): Audun Thorstensen, Kjetil Lie, Trond Wincentsen
Dato: 26.08.20
ISBN:
ISSN: 1501-9918
Pris: 150,-
Framsidedfoto: TF
Prosjekt: Osterøy kommune – drifts- og organisasjonsgjennomgang
Prosjektnr: 20200760
Prosjektleder: Audun Thorstensen
Oppdragsgiver(e): Osterøy kommune

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Telemarksforskning har gjennomført en kartlegging og analyse av Osterøy kommunes drifts- og ressursbruk. Basert på en slik analyse kommer vi med konkrete tilrådinger for å sikre en bærekraftig drift fremover.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter, og er ansatt som seniorforsker ved Telemarksforskning. Han arbeider med FoU-prosjekter innen kommunaløkonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt. Han har ellers vært Telemarksforskings prosjektleder på typiske drifts- og organisasjonsgjennomganger for enkeltkommuner, hvor hovedmålet har vært å kartlegge og analysere med tanke på konkretisering av effektivitets- og kostnadsreducerende tiltak.



Kjetil Lie er utdannet sosialøkonom (cand.oecon) og bedriftsøkonom, og er ansatt som seniorforsker ved Telemarksforskning. Gjennom en årrekke har han vært prosjektleder for rammeavtalene på kommuneøkonomi. Han har ellers vært mye involvert i drifts- og organisasjonsgjennomganger for mange kommuner. Kjetil har spesialkompetanse på kommunal økonomi.



Trond Wincentsen, samarbeidspartner og underleverandør. Trond Wincentsen er utdannet cand.polit. fra Universitetet i Bergen med hovedfag i offentlig administrasjon og organisasjonsvitenskap samt Foretaksøkonom fra NHHK. Han har over 30 års arbeidserfaring, de siste 20 som eksternkonsulent, med spisskompetanse innen omstilling, ledelse- og organisasjonsutvikling, virksomhetsstyring, kvalitets- og prosessledelse, kontinuerlig forbedring / Lean, gevinstrealisering, risikostyring og fasilitering. Han har vært/er engasjert i en rekke kommunale oppdrag, herunder kommunesammenslåinger og organisasjonsgjennomganger.

Forord

Telemarksforskning har på oppdrag fra Osterøy kommune gjennomført en drifts- og ressursbruksanalyse. Prosjektet er gjennomført fra mai til august 2020. I vårt arbeid har vi benyttet en kombinasjon av ulike metoder, herunder dokumentanalyse og litteraturgjennomgang, statistiske analyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå/KOSTRA og intervjuer med ledere og tillitsvalgte i kommunen.

Audun Thorstensen har vært prosjektleder, mens Kjetil Lie og Trond Wincentsen har vært prosjektmedarbeidere. Videre har vi hatt med to ressurspersoner med spesialkompetanse på hhv. oppvekst- og helse- og omsorgsfeltet prosjektteamet; Helge Støren og Jørund Verpe. I tillegg har Knut Vareide bidratt med grunnlagsdata til nærings- og attraktivitetsanalyser.

Vi vil takke for godt samarbeid og nyttige innspill i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

Bø, 26.08.2020

Audun Thorstensen

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag.....	10
1. Innledning.....	13
1.1 Bakgrunn og formål.....	13
1.2 Metode og gjennomføring	14
1.3 Samfunns- og tjenesteutvikling	14
2. Status kommuneøkonomi.....	16
2.1 Økonomiske rammebetingelser	16
2.2 Økonomisk styring og prioritering	17
2.3 Økonomisk situasjon på tjenestenivå.....	19
2.4 Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler.....	23
2.5 Analyse av ressursbruk i sammenlignbare kommuner i 2019	24
2.6 Analyse av ressursbruk på utvalgte områder utenfor inntektssystemet i 2019	26
2.7 Oppsummering	27
3. Framtidig tjenestebehov	29
3.1 Scenarier for Osterøy	29
3.2 Attraktivitetsanalyser	31
3.2.1 Næringsattraktivitet	32
3.2.2 Bostedsattraktivitet.....	36
3.3 Anslått endring i ulike aldersgrupper.....	38
3.4 Framtidig utgiftsbehov.....	39
3.5 Forsørgerbyrde og framtidig behov for kommunale årsverk.....	42
3.6 Framtidig behov for omsorgsplasser.....	44
3.7 Oppsummering	46
4. Administrasjon og styring	48
4.1 Økonomianalyse – administrasjon og styring.....	48

4.2	Administrasjon (Funksjon 120)	49
4.3	Politisk styring	51
4.4	Kontroll og revisjon	51
4.5	Øvrige observasjoner og innspill	51
4.5.1	Overordnet fokus – strategisk ledelse, analyse og utvikling	51
4.5.2	Samhandling og kultur	52
4.5.3	Rolleavklaring stab/støtte	53
4.5.4	Prinsipper for omstilling og nedbemanning	53
4.5.5	Nærmere om omstillingsavtale	54
4.5.6	Nærvær og heltidskultur	54
4.5.7	Interkommunalt samarbeid	55
4.5.8	Målinger – brukere og medarbeidere	55
4.5.9	Prosjektstyring og gevinstrealisering	55
4.5.10	Kontinuerlig forbedring – «jobbe smartere» - digitalisering	56
4.5.11	Evaluerings og møtepraksis	57
4.5.12	Prosess for bærekraft som integrert i planarbeidet. Kommune 3.0	57
4.5.13	Systematisk omdømmebygging.....	57
4.5.14	Videre prosess	58
5.	Helse, omsorg og sosial	59
5.1	Sektor for Helse, omsorg og sosial	59
5.2	Dagens tjenestetilbud på pleie og omsorg	60
5.2.1	Tjenesteprofil.....	60
5.2.2	Dekningsgrader for heldøgns omsorg	61
5.2.3	Økonomiske nøkkeltall.....	63
5.3	Institusjonsdrift og kostnader.....	63
5.4	Bo- og avlastningstjenesten	64
5.5	Psykisk helse og rus.....	64

5.6	Økt egenomsorg.....	65
5.7	Velferdsteknologi og digitalisering	65
5.8	Heltidskultur og store stillinger	66
5.9	Oppsummering og mulige tiltak	66
6.	Oppvekst, undervisning og kultur	69
6.1	Sektor for oppvekst, undervisning og kultur	69
6.2	Grunnskolesektoren	70
6.3	Kommunale og private skoler.....	72
6.3.1	Forklaringer	73
6.4	De kommunale skolene.....	74
6.4.1	Skolelokaler.....	75
6.4.2	Skoleskyss	76
6.4.3	Skolefritidsordningen	77
6.5	Grunnskole.....	78
6.5.1	Fotlandsvåg skule	82
6.5.2	Haus skule	83
6.5.3	Valestrand skule	85
6.5.4	Lonevåg skule.....	87
6.5.5	Osterøy ungdomsskule	88
6.5.6	Mulig innsparing i grunnskolen med dagens struktur	90
6.6	Barnehagedrift	91
6.7	PP-tjenesten	93
6.8	Barneverntjenesten	93
6.9	Helsestasjon	94
6.10	Kultur.....	95
7.	Samfunnsutvikling	99
7.1	Sektor for samfunnsutvikling	99

7.2	Ressursbruk på utvalgte tjenester i 2019	100
7.3	Tekniske tjenester	101
7.3.1	Tekniske tjenester: Tiltak	105
8.	Anbefalinger og tiltak	107
8.1	Generelle anbefalinger	107
8.2	Tiltaksliste.....	107
8.3	Videre prosess.....	108

Sammendrag

Telemarksforskning har gjennomført en kartlegging og analyse av Osterøy kommunes drifts- og ressursbruk. Basert på en slik analyse kommer vi med konkrete tilrådinger for å sikre en bærekraftig drift fremover.

De innledende økonomianalysene viser at Osterøy kommune har en høyere ressursbruk på de sentrale tjenestoområdene enn det de økonomiske rammebetingelsene skulle tilsi. Områdene administrasjon, pleie og omsorg og barnevern peker seg ut med merforbruk, mens barnehage og grunnskole har mindreforbruk. Vi har også sett på ressursbruken i Osterøy opp mot aktuelle sammenligningskommuner. Sammenligningene mot enkeltkommuner og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10 harmonerer med funnene i analysen av kommunens ressursbruk sammenholdt mot de økonomiske rammebetingelsene.

Osterøy har en høy andel grunnskoleelever i private skoler, og får dermed et uttrekk over rammetilskuddet. Hensyntatt uttrekket over rammetilskuddet finner vi at Osterøy har merforbruk også på skoleområdet.

På øvrige tjenestoområder finner vi at ressursbruken er noe lavere enn landet for øvrig.

Vi har utarbeidet ulike scenarier for framtidig befolkningsutvikling for Osterøy kommune. Disse scenariene vil være et godt grunnlag for beskrivelser av eventuelt framtidig omstillingsbehov. Med bakgrunn i scenariene har vi beregnet parametere (indikatorer) for demografikostnader, forsørgerbyrde, årsverksbehov og behov for omsorgsplasser (både heldøgns og hjemmetjenester).

Analysene viser at det må påregnes betydelig økte utgifter knyttet til den eldre delen av befolkningen, og at framtidige økte demografikostnader i all hovedsak vil være knyttet til tjenestområdet pleie og omsorg. Kun i det mest optimistiske scenariet (H) er det anslått en vekst i samtlige aldersgrupper, med unntak av aldersgruppen 0-5 år og 6-15 år. I alle scenariene er det anslått en lavere andel barn og unge og en høyere andel eldre. H-scenariet vil generelt gi noe lavere framtidig behov, sett i forhold til de to andre scenariene.

Innledende økonomianalyser viser at administrasjon og styring er et av områdene i kommunen med et teoretisk stort innsparingspotensiale. Ifølge kommunen skyldes merforbruket i 2019 i hovedsak regnskapsføring av IKT-kostnader. På sektorområde for administrasjon, stab og støtte anbefaler vi at kommunen gjennomfører en helhetlig organisasjonsgjennomgang med fokus på sentral ledelse, stab og støttefunksjoner, herunder vurdere dimensjonering og kompetanse. Organiseringen av stab og støtte og administrativ ressursbruk påvirker i stor grad effektiv drift og kvalitet i resten av organisasjonen ut fra hvordan den fungerer. En slik OU-prosess bør sees i sammenheng med vurdering av interkommunalt samarbeid for de merkantile funksjoner og bruk av verdistrømanalyse for utvalgte prosesser.

Vi finner at kommunens ressursbruk på pleie og omsorg er betydelig høyere enn det de økonomiske rammebetingelsene skulle tilsi. Kommunen har merforbruk på både institusjon og hjemmebaserte tjenester. Generelt anbefaler vi å dreie ressurser (les budsjetttramme) fra institusjon og over til større grad av hjemmebaserte tjenester.

Sett på bakgrunn av at sykehjemsdrift er det klart mest kostnadsdrivende norske kommuner driver med, bør dette være en tjeneste som kun tilbys de som absolutt ikke kan fungere i eget hjem. Osterøy har ikke en spesielt høy dekningsgrad sammenlignet med andre kommuner: heller ikke om vi tar med heldøgns bemannede omsorgsboliger. Driften av plassene er for øvrig kostbar, og man bør vurdere en ytterligere plassreduksjon. Vi anbefaler både redusert pleiefaktor, redusert antall plasser, redusert bruk av nattevakt, samt å vurdere muligheter for utleie av sykehjemsplasser. Ved redusert institusjonstilbud bør kommunen vurdere å flytte noe ressurser til hjemmetjenestene.

På grunnskole finner vi at kommunen har en høyere ressursbruk enn det de økonomiske rammebetingelsene skulle tilsi. Vi har da hensyntatt at kommunen har en høy andel elever i privat skole. Våre analyser viser at Osterøyskolene har ca. 10 årsverk mer til ordinær undervisning enn sammenligningsskolene. Til gjengjeld bruker man ca. 4 årsverk mindre til spesialundervisning og særskilt språkopplæring og ca. 3 årsverk mindre til assistenter enn sammenligningsskolene. Når det gjelder annet arbeid for det pedagogiske personalet, bruker Osterøy ca. tre årsverk mer enn sammenligningsskolene. Vi anbefaler reduksjon i årsverk til ordinær undervisning og reduksjon i årsverk til annet arbeid for det pedagogiske personalet. Vi ser ikke noen umiddelbare muligheter for å spare inn på driftsutgiftene i barnehagene i Osterøy.

På øvrige tjenestoområder (herunder tekniske tjenester) finner vi at ressursbruken for Osterøy er noe lavere enn landet for øvrig. Generelt anbefaler vi at kommunen bør foreta en gjennomgang av sin bygningsmasse med tanke på arealbruk, fremtidig behov, driftskostnader, mulige besparende tiltak som for eksempel redusert arealbruk, ENØK-tiltak, investeringer etc. I tillegg anbefaler vi bl.a. å utrede mulighetene for mer interkommunalt samarbeid; f.eks. på plan og byggesak, landbruk, VAR og eiendomsforvaltning. Konkret foreslår vi en årsverksreduksjon for sektoren for samfunnsutvikling.

I tabellen nedenfor viser vi de beløpsfestede tiltakene som vi foreslår på de ulike sektorområdene. Totalt summerer tiltakene seg til mellom 13,5 mill. kr og 16,0 mill. kr.

Tiltak	Kommentar	Årlig besparelse (mill. kr)
Samordne adm. ressurser/ organisasjonsgjennomgang	Sees i sammenheng med utredning/OU-prosess for interkommunalt samarbeid. Innsparingspotensiale bør økes, samt kvalitative gevinster.	1,0
Reduksjon på kontroll og revisjon	Redusere til gjennomsnitt til kommunegruppe 10	0,5
Årsverksreduksjon på grunnskole	Redusere med 2 årsverk til ordinær undervisning og 3 årsverk til annet arbeid for det pedagogiske personalet	3,5-4,0
Årsverksreduksjon institusjon	Redusere pleiefaktor fra 0,86 til 0,82, dvs. 2 ÅV	1,5
Redusere antall sykehjemsplasser	Redusere med 9-10 plasser (en avdeling). Alternativt redusere med 3-4 plasser. Ved redusert institusjonstilbud, bør man vurdere å flytte noe ressurser til hjemmetjenestene.	1,5-3,0
Redusere nattevakter, institusjon	Redusere 1 vakt per natt, dvs. 1,8 ÅV	1,5
Utleie/salg av sykehjemsplasser	3-4 plasser	1,5-2,0
Årsverksreduksjon samfunnsutvikling og kommunal teknikk	Tre stillingshjemler i 100 prosent stilling foreslås inndratt, hvorav en innenfor teknisk forvaltning.	2,5
Sum		13,5-16

1. Innledning

Telemarksforskning har gjennomført en kartlegging og analyse av Osterøy kommunes drifts- og ressursbruk. Basert på en slik analyse kommer vi med konkrete tilrådinger for å sikre en bærekraftig drift fremover.

1.1 Bakgrunn og formål

Osterøy kommune ønsker ekstern analysebistand og prosessveiledning. Kommunen sliter økonomisk og er nødt til å snu hver stein i håp om å finne en mer effektiv og kostnadsreduserende måte å drive kommunen på. Det er behov for innsparinger på kort og lang sikt.

Vi oppfatter at mandatet er å gjennomføre en kartlegging og analyse av kommunens nåværende drifts- og ressursbruk. Vi vil så komme med konkrete forslag og anbefalinger til omstillings- og effektiviseringstiltak som kan bidra til isolert sett å redusere kommunens ressursbruk (netto driftsutgifter) i økonomiplan-perioden (2021-24).

Våre innledende analyser og kartlegginger av nå-situasjonen vil sette oss på sporet av potensielle omstillings- og effektiviseringstiltak. Vi vil så liste opp disse tiltakene, og – slik vi oppfatter det som naturlig og ønskelig, beløpsfeste innsparingseffekten på hvert av tiltakene.

I kapittel to ser vi nærmere på økonomi og kostnadsutvikling i kommunen, og vi belyser både økonomiske rammebetingelser og ressursbruk. I kapittel tre retter vi blikket mot mulige utviklingsscenarier for Osterøy kommune de neste årene. Mer konkret ser vi på scenarier for demografisk utvikling for Osterøy, og hvilke konsekvenser scenariene vil kunne få for kommunens økonomi og framtidige ressursbehov.¹ Med demografisk utvikling mener vi utvikling eller endring i befolkningens alder og sammensetning. I kapittel fire til sju ser vi nærmere på ressursbruken på ulike sektorområder, herunder også på administrasjon og styring. Osterøy kommune er organisert med tre sektorer; sektor for oppvekst, undervisning og kultur, sektor for helse, omsorg og sosial og sektor for miljø og teknikk. Under rådmannen ligger stabseksjonene. Kommunen har felles IKT med Nordhordland.

Avslutningsvis i rapportens kapittel åtte oppsummeres våre forslag tiltak.

¹ Analysene vi presenterer i kapittel 2 og 3 kan også leses via våre interaktive webrapporter: kostraanalyse.no

I de digitale analysene er det mye informasjon som blir for omfattende å presentere i denne rapporten. Vi anbefaler derfor personer med interesse for dette temaet til å bruke de digitale analysene aktivt. De digitale rapportene har flere fordeler. For det første finner man her interaktive grafer og tabeller. For det andre blir rapportene oppdatert løpende ettersom data blir tilgjengelig.

1.2 Metode og gjennomføring

Vi presenterer her en kort oppsummering av grunnlaget for denne rapporten. I vårt arbeid har vi benyttet en kombinasjon av ulike metoder, herunder dokumentanalyse og litteraturgjennomgang, statistiske analyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå/KOSTRA og intervjuer med ledere og tillitsvalgte i kommunen. Som følge av korona-utbruddet er både intervjuer og fokusgruppemøter i hovedsak gjennomført som digitale videomøter over Microsoft Teams/Zoom. Selv om det er vanskelig å få til en like åpen og god dialog som ved fysiske møter, har dette etter vår vurdering fungert greit.

Alle grunnlagsdata om befolknings- og næringsutvikling er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og bearbeidet av Telemarksforskning. Befolkningsframskrivingene våre er basert på SSBs befolkningsframskrivinger², men justert for ulik utvikling når det gjelder attraktivitet. Vi har i økonomi- og tjenesteanalysene basert oss på KOSTRA-data, samt oversendt dokumentasjon fra kommunen.

1.3 Samfunns- og tjenesteutvikling

I tillegg til å identifisere og konkretisere omstillingsområder og innsparingsforslag, vil vi anbefale at kommunen også har et fokus på omstilling i et langsiktig perspektiv – både når det gjelder samfunns- og tjenesteutvikling. Disse faktorene har avgjørende betydning også for kommuneøkonomien. Både innbyggere og næringsliv bidrar med skatteinntekter til kommunen, og flere innbyggere betyr også økt statlig rammetilskudd til kommunen. Vi vil under peke på noen temaer som vil være relevante i så måte.

Innovasjon i tjenestene, forebygging av helsemessige og sosiale utfordringer og digitalisering er eksempler på forhold som vil kunne gi økonomiske innsparinger og bidra til effektivisering, men som kan være vanskelig å tallfeste på kort sikt. Også samskaping og mulighetene for mobilisering av ressurser i lokalsamfunnet kan være et naturlig tema. Samskaping blir gjerne sett på som en måte å supplere jakten på sparetiltak med systematiske forsøk på å mobilisere nye ressurser i lokalsamfunnet, for på den måten å opprettholde eller øke tjenestekvaliteten uten å ramme kommuneøkonomien. Slik sett kan samskaping være en alternativ strategi som bryter med forestillingen om at kommunen er eneansvarlig for å levere tjenester og problemløsning til innbyggerne.

Innen helse- og omsorgsektoren kan effektivisering av arbeidsprosesser, bedre helse hos de eldre, velferdsteknologi, mer frivillig arbeid og større involvering av pårørende og brukerne i tjenestene være forhold som kan bidra til redusert utgiftsbehov pr. innbygger i forhold til dagens utgiftsbehov.

Innovasjon og digitalisering har vist seg å være et bidrag til å nå målsettinger på økonomiske innstramminger. Samtidig vil det gjerne være et økt behov for ressursinnsats for å få dette til –

² Det vil si nye, oppdaterte nasjonale befolkningsframskrivinger fra juni 2020.

og dermed kunne hente ut gevinster på lengre sikt. Det må være aksept for at gevinster ved innovasjon og digitalisering ikke kan realiseres umiddelbart. Mye tyder på at det kan være krevende å hente ut gevinster av det digitaliserings- og innovasjonsarbeidet som kommunene er involvert i. Erfaringen fra andre er at gevinstene ofte er knyttet til tjenestekvalitet og frigjøring av times- og ukesverk som er vanskelig å omgjøre til økonomiske gevinster. Det er derfor viktig med oppfølging av gevinstrealiseringsplaner for å sikre at digitaliseringsarbeidet får den effekten en ønsker.

Norske kommuner opererer i et spenningsfelt mellom statlig styring på den ene siden, og lokalt folkestyre og frihet til å gjøre prioriteringer ut i fra lokale behov på den andre. I tilnærmingen til omstilling og effektivisering i driften er det i den sammenheng viktig å huske på at det går et skille mellom oppgaver og tjenester kommunen må ha (lovpålagte) og oppgaver kommunen bør eller kan ha (frivillige/ikke-lovpålagte). Noe forenklet kan vi si at de lovpålagte oppgavene er knyttet til kommunens rolle som tjenesteutøver og myndighetsorgan, mens de frivillige oppgavene er knyttet til kommunens rolle som samfunnsutvikler.

I vårt arbeid har vi gjennomgått både lovpålagte kjerneoppgaver og ikke-lovpålagte oppgaver og tiltak. Her er det imidlertid viktig å tenke på én ting. Det er ingen automatikk i at det å redusere eller kutte ut de ikke-lovpålagte oppgavene er det eneste riktige. Riktignok vil kutt i de frivillige oppgavene gi innsparinger på kort sikt, men det vil også kunne medføre økte utgifter på lang sikt. Eksempelvis er mye av det kommunale arbeidet med næringsutvikling gjerne en ikke-lovpålagt oppgave, men utslag av lokale prioriteringer. Samtidig kan slik støtte tenkes å bidra positivt til kommunens nærings- og bostedsattraktivitet, noe som i neste omgang vil kunne gi kommunen ekstra inntekter gjennom økt bosetting, høyere sysselsetting og flere arbeidsplasser.

Etter vårt syn bør kommunen se på muligheter for reduksjoner, effektivisering og omprioriteringer knyttet til både lovpålagte tjenester og oppgaver, og frivillige tiltak og oppgaver knyttet til samfunnsutvikling. Dernest må det gjøres vurderinger av fordeler og ulemper i hvert enkelt tilfelle, før kommunen selv – i sitt videre arbeid – må gjøre prioriteringer knyttet til hvilke strategier og tiltak kommunen skal satse på fremover. Til slutt må de økonomiske ressursene allokeres deretter.

2. Status kommuneøkonomi

Vi vil her se nærmere på økonomi og kostnadsutvikling i kommunen, hvor vi belyser både økonomiske rammebetingelser og ressursbruk.

Analysene på kommuneøkonomi viser at Osterøy kommune på de sentrale tjenesteområdene samlet sett hadde et merforbruk på ca. 21 mill. kr i forhold til kommunens «normerte og inntektsjusterte utgiftsnivå» i 2019. Områdene administrasjon, pleie og omsorg og barnevern peker seg ut med merforbruk, mens barnehage, grunnskole og sosialtjeneste hadde mindreforbruk.

Avvik fra «normert nivå» indikerer at det kan være et innsparingspotensial på området, og i alle fall naturlig å se nærmere på årsaken til merforbruk i forhold til «normert nivå». Det er viktig å påpeke at årsaken til merforbruk i forhold til «normert nivå» ikke nødvendigvis betyr at det er et innsparingspotensial. Det kan skyldes særskilte utfordringer innen tjenesteområdet, bevisste enkeltsatsinger og prioriteringer fra kommunens side, eller rett og slett spesielle forhold i 2019 eller feil i regnskapsføring. Det vil likevel i utgangspunktet være mest aktuelt å søke etter omstillings-, innovasjons- eller effektiviseringstiltak på de tjenestene som synes å ha spesielt høyt forbruk.

Vi har også sett på ressursbruken i Osterøy opp mot aktuelle sammenligningskommuner. Sammenligningene mot enkeltkommuner og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10 harmonerer med funnene i analysen av kommunens ressursbruk sammenholdt mot de økonomiske rammebetingelsene.

Osterøy har en høy andel grunnskoleelever i private skoler, og får dermed et uttrekk over rammetilskuddet. Hensyntatt uttrekket over rammetilskuddet finner vi at Osterøy har merforbruk også på skoleområdet.

På øvrige tjenesteområder var ressursbruken noe lavere enn landsgjennomsnittet i 2019. Området kultur peker seg særlig ut med mindreforbruk.

Nøkkeltallene på finans viser at Osterøy har svakere netto resultat og lavere nivå på disposisjonsfond enn landet for øvrig. Gjeldsgraden er på nivå med landsgjennomsnittet. Nærmere om hvordan vi har beregnet dette, er utdypet over de neste avsnittene.

2.1 Økonomiske rammebetingelser

De økonomiske rammebetingelsene vil være styrende for det tjenestetilbudet kommunen kan tilby innbyggerne. Osterøy kan defineres som en lavinntektskommune. I KOSTRA er Osterøy plassert i kommune-gruppe 10, dvs. mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter. Kommunens inntektsnivå (målt som korrigerte frie inntekter) lå 3 prosent under landsgjennomsnittet i 2019, mens samlet beregnet utgiftsbehov lå 3 prosent over landsgjennomsnittet.

Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunenes reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehovet. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov, eller som kan betraktes som «billige i drift», får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov, eller som kan betraktes som «dyre i drift», får justert ned sine inntekter. Forskjeller i korrigerte frie inntekter skal dermed gjenspeile at ulike kommuner har forskjellige muligheter til å yte det samme tjenestetilbudet.

Tabellen under viser nivået på korrigerte frie inntekter for Osterøy og andre sammenlignbare «gruppe-7 kommuner». Nivået (i prosent av landsgjennomsnittet) er vist med eiendomsskatt, konsesjonskraftsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Tabellen viser at Osterøy hadde et inntektsnivå som lå 3 prosent under landsgjennomsnittet i 2019.

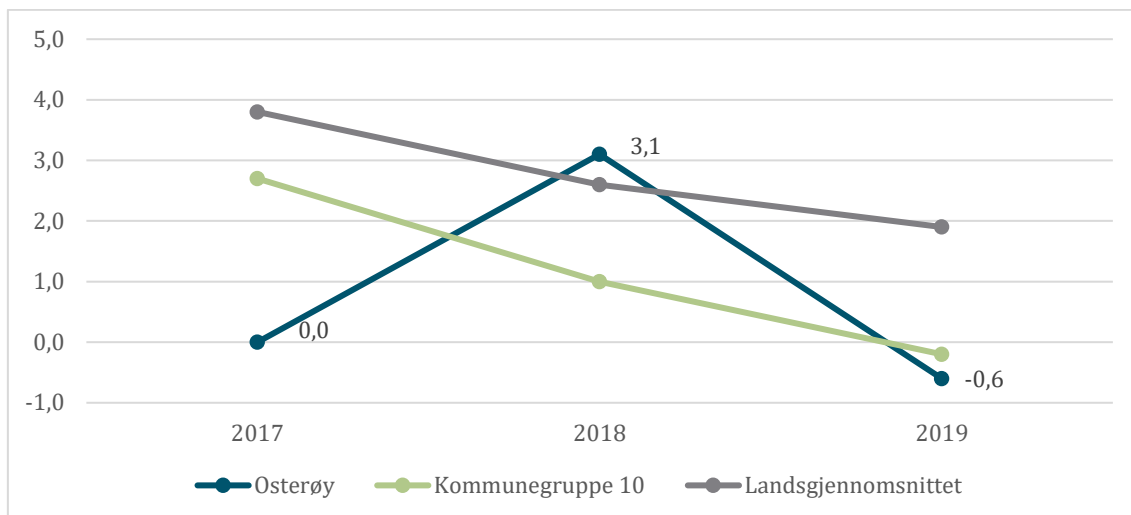
Tabell 1 Innbyggertall og nivå på korrigerte frie inntekter 2019. Kilde: SSB/KMD

	Innbyggertall 2019	Korrigerte frie inntekter 2019
Osterøy	8 098	97
Råde	7 508	94
Rakkestad	8 255	95
Giske	8 461	93
Ulstein	8 571	95
K-gr. 10	8 884	94

2.2 Økonomisk styring og prioritering

God kontroll på økonomien og evne til å håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby innbyggerne gode velferdstjenester. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere innstramminger eller uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne.

Netto driftsresultat blir blant annet brukt av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at nivået på netto driftsresultat for kommunene som helhet bør være 1,75 prosent. Dette for å sikre at kommunene skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Som det framgår av diagrammet under, hadde Osterøy et netto driftsresultat på -0,6 prosent i 2019.



Figur 1 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2017-2019. Kilde: SSB

Tabellen under viser sentrale finansielle nøkkeltall for Osterøy kommune hentet fra KOSTRA. Det er klare sammenhenger mellom de ulike nøkkeltallene. Dersom kommunen klarer å forholde seg til et gitt mål på netto driftsresultat, vil dette gi muligheter for å nå målet om en økonomisk buffer i form av et gitt nivå på disposisjonsfondet. Til slutt gir lånegjelden et bilde på hvor stor andel av framtidige inntekter som vil bli bundet til rente- og avdragsutgifter.

Tabell 2 Sentrale finansielle nøkkeltall. I prosent av brutto driftsinntekter 2017-2019. Kilde: SSB

	Osterøy			K-gr. 10	Landet
	2017	2018	2019	2019	2019
Netto driftsresultat	0,0	3,1	-0,6	-0,2	1,9
Disposisjonsfond	2,4	2,2	2,3	8,2	10,7
Netto lånegjeld	64,2	69,0	80,3	98,0	85,3

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunene har ved uforutsette hendelser eller ved egenfinansiering av investeringer. For kommuner med lavt nivå på disposisjonsfondet vil det være en viktig oppgave å bygge opp fondet som en økonomisk trygghet mot uventet utgiftsøkning eller sviktende inntekter. Osterøy kommune hadde et disposisjonsfond på 2,3 prosent i 2019. Til sammenligning var nivået på landsbasis 10,7 prosent.

Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Indikatoren viser om kommunen har lav eller høy gjeld i forhold til betalingsevnen. Jo lavere tall desto bedre er det for kommunens økonomi. Kommuner som har korrigert netto lånegjeld på over 75 prosent av inntektene regnes å ha begrenset økonomisk handlingsrom (KS, 2018). Gjeldsgraden for Osterøy kommune var noe lavere enn landsgjennomsnittet i 2019.

Totalt sett viser nøkkeltallene at Osterøy kommune har noe svakere netto resultat og lavere nivå på disposisjonsfond enn landet for øvrig. Gjeldsgraden var noe lavere enn landsgjennomsnittet i 2019. Det er viktig å være oppmerksom på at disse tallene er basert på historiske tall, og gir ikke nødvendigvis et godt bilde av kommunens framtidige økonomiske handlingsrom.

2.3 Økonomisk situasjon på tjenestenivå

Netto driftsutgifter er kommunens driftsutgifter minus driftsinntekter, og viser hvordan kommunen prioriterer de frie midlene. Prioriteringsindikatorene skal si noe om hvor mye av egne penger kommunen «velger» å bruke til de enkelte tjenesteområdene. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert når en kommune bruker en relativt stor andel av sine ressurser på en bestemt tjeneste, sett opp mot andre kommuner, landsgjennomsnittet eller utvikling i egen kommune over tid. Tabellen under viser andel ressursbruk på ulike tjenesteområder for Osterøy, KOSTRA-gruppe 10 og landsgjennomsnittet.

Tabell 3 Andel av totale netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder. Kilde: KOSTRA, beregninger ved TF

	Osterøy			K-gr. 10	Landet
	2017	2018	2019	2019	2019
Barnehage (F201, 211, 221)	13,7	15,5	14,7	14,8	14,4
Administrasjon og styring (F100, 110, 120, 121, 130)	7,8	8,6	10,8	8,1	7,8
Landbruk (F329)	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2
Grunnskole (F202, 215, 222, 223)	23,2	24,5	23,2	24,6	22,5
Pleie og omsorg (F234, 253, 254, 261)	34,2	34,2	34,4	32,1	31,1
Kommunehelse (F232, 233, 241)	5,0	5,2	5,2	4,7	4,9
Barnevern (F244, 251, 252)	3,1	3,4	4,0	4,0	3,6
Sosialtjeneste (F242, 243, 281)	2,7	3,1	2,8	2,9	4,3
Sum sentrale tjenesteområder	90,2	94,9	95,5	91,5	88,8
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø (F301, 302, 303, 335, 360, 365)	1,3	0,7	0,7	1,1	1,4
Kultur (F231, 370, 373, 375, 377, 380, 381, 383, 385, 386)	1,9	2,1	1,9	3,5	4,2
Kirke (F390, 393)	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9
Samferdsel (F330, 332)	1,1	1,3	1,2	1,8	1,6
Brann og ulykkesvern (F338, 339)	1,5	1,6	1,6	1,4	1,4
Sum utvalgte områder utenfor IS	6,8	6,8	6,5	8,8	9,5
Totalt	97,0	101,7	102,0	100,3	98,3

Tabellen viser at Osterøy hadde en høyere andel ressursbruk (netto driftsutgifter/egenfinansiering) på de sentrale tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet enn landsgjennomsnittet i 2019. På utvalgte øvrige tjenesteområder var andel ressursbruk tilsvarende noe lavere enn landsgjennomsnittet i 2019.

På barnehage, administrasjon og styring, landbruk, grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelse og barnevern var andel ressursbruk høyere enn landsgjennomsnittet. På området sosialtjeneste var andel ressursbruk lavere enn landsgjennomsnittet.

I disse tallene er det ikke korrigert for forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene. Det vil vi gjøre senere i rapporten for å sammenligne mer reelt.

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur og demografisk sammensetning. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med kommunenes inntektssystem er å fange opp slike variasjoner. En «tar» fra de relativt sett lettdrevne kommunene og «gir» til

de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vekter fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp.

Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive, sammenlignet mot det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. En indeks over 1,0 betyr at kommunen får et tillegg i innbyggertilskuddet i form av et utgiftsutjevneende tilskudd. Osterøy kommune fikk beregnet en utgiftsbehovsindeks på 1,0342 i inntektssystemet for 2019 (der indeks lik 1 betyr et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet). Det vil si at kommunen ble beregnet å være om lag 3,4 prosent mer kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen.

Kostnadsnøkkelen eller utgiftsbehovet kan dekomponeres i åtte ulike delkostnadsnøkler. Tabellen under viser beregnet utgiftsbehov for Osterøy fordelt på ulike delkostnadsområder i 2019. Nivået på behovsindeksen varierer noe fra år til år, og endring fra 2018 til 2020 er vist i vedlegg.

Barnehage, administrasjon, landbruk, grunnskole, kommunehelse og sosialtjeneste fikk beregnet et lavere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, mens områdene pleie og omsorg og barnevern fikk beregnet et høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet i 2019.

Tabell 4 Indeks for beregnet utgiftsbehov 2019. Osterøy kommune. Kilde: KMD/beregninger ved TF

	Vekt	Indeks	Bidrag til "kostnadsindeks"
Barnehage	0,1645	1,0704	1,2 %
Administrasjon	0,0812	1,0340	0,3 %
Landbruk	0,0020	1,9473	0,2 %
Grunnskole	0,2553	1,0796	2,0 %
Pleie og omsorg	0,3449	1,0445	1,5 %
Helse	0,0505	1,0911	0,5 %
Barnevern	0,0439	0,9264	-0,3 %
Sosialtjeneste	0,0576	0,6686	-1,9 %
Kostnadsindeks	1,0000	1,0342	3,4 %

Osterøy fikk f.eks. beregnet en behovsindeks på delkostnadsnøkkelen for sosialtjeneste som innebærer at kommunen framstod som ca. 33 prosent *mindre* kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen (indeks 0,67). Dette har bl.a. sammenheng med at Osterøy har en lavere andel innbyggere i aldersgruppen 16-66 år enn gjennomsnittskommunen.

På delkostnadsnøkkelen for grunnskole ble kommunen beregnet å være om lag 8 prosent *mer* kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen (indeks 1,08). Dette har bl.a. sammenheng med at Osterøy har en høyere andel barn og unge i aldersgruppen 6-15 år enn gjennomsnittskommunen.

I KOSTRA- og effektivitetsanalyser har vi utviklet en metode som skal illustrere hvordan kommunens ressursbruk på sentrale tjenestoområder harmonerer med kommunens økonomiske rammebetingelser (dvs. hensyntatt både beregnet utgiftsbehov og reelt inntektsnivå). Vi vil imidlertid presisere at et slikt beregnet utgiftsnivå generelt ikke må oppfattes som en slags fasit på et "riktig" nivå. Beregningene er mer en illustrasjon på hvordan kommunen faktisk har tilpasset seg et forbruksnivå på det aktuelle tjenestoområdet - sammenlignet med hva utgiftsbehovet

(ifølge kriteriene i inntektssystemet) og de reelle, frie inntektene ideelt sett skulle tilsi.³ Hensikten med beregningene er å få en indikasjon på hvilke tjenesteområder som det kan være grunn til å se nærmere på.

I tabellen under er netto driftsutgifter på sentrale tjenesteområder i 2019 sammenlignet med landsgjennomsnittet og et «normert» og inntektsjustert nivå.

Våre beregninger viser at Osterøy kommune, på de sentrale tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet, hadde merutgifter i forhold til landsgjennomsnittet på 23,5 mill. kr i 2019. Da er det ikke hensyntatt verken for at kommunen hadde et høyere beregnet utgiftsbehov enn «gjennomsnittskommunen» (ca. 3,4 prosent i 2019), eller at kommunen hadde et inntektsnivå som lå ca. 3 prosent under landsgjennomsnittet (tilsvarende om lag 14,2 mill. kr i 2019).

Tabell 5 Mer-/mindreforbruk sammenlignet mot landsgjennomsnittet og «normert nivå» i 2019. I mill. kr. Osterøy kommune. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

	Beregnet utgiftsbehov 2019	Netto driftsutgifter 2019			Mer-/mindreutgift sammenlignet med		
		Osterøy kommune	Landsgjennomsnitt	Osterøy "normert nivå"	Landsgjennomsnittet	"Normert utgiftsnivå"	«Normert og inntektsjust. nivå»
		kr pr innb	kr pr innb	kr pr innb	Mill. kr	Mill. kr	Mill. kr
Barnehage	1,0704	9 072	9 080	9 719	-0,1	-5,2	-2,9
Administrasjon	1,0340	6 612	4 918	5 085	13,7	12,4	13,5
Landbruk	1,9473	255	115	223	1,1	0,3	0,3
Grunnskole	1,0796	14 300	14 129	15 253	1,4	-7,7	-4,1
Pleie og omsorg	1,0445	21 178	19 575	20 446	13,0	5,9	10,8
Kommunehelse	1,0911	3 202	3 030	3 307	1,4	-0,8	-0,1
Barnevern	0,9264	2 406	2 261	2 095	1,2	2,5	3,1
Sosialtjeneste	0,6686	1 715	2 727	1 823	-8,2	-0,9	-0,1
Sum	1,0342				23,5	6,4	20,6

Oppsummert indikerer oversikten i tabellen over at kommunen bruker mer penger på de sentrale tjenesteområdene enn det de økonomiske rammebetingelsene skulle tilsi, og at dette er knyttet både til administrasjon, pleie og omsorg og barnevern. Årsakene til avvikene må imidlertid undersøkes nærmere før det er mulig å konkludere på om det er innsparingspotensial på disse områdene.

I tabellen under er vist netto driftsutgifter i kr per innbygger og mer-/mindreutgifter etter justering for behov og inntektsnivå, fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner. Her er altså tallene i tabellen over ytterligere spesifisert.

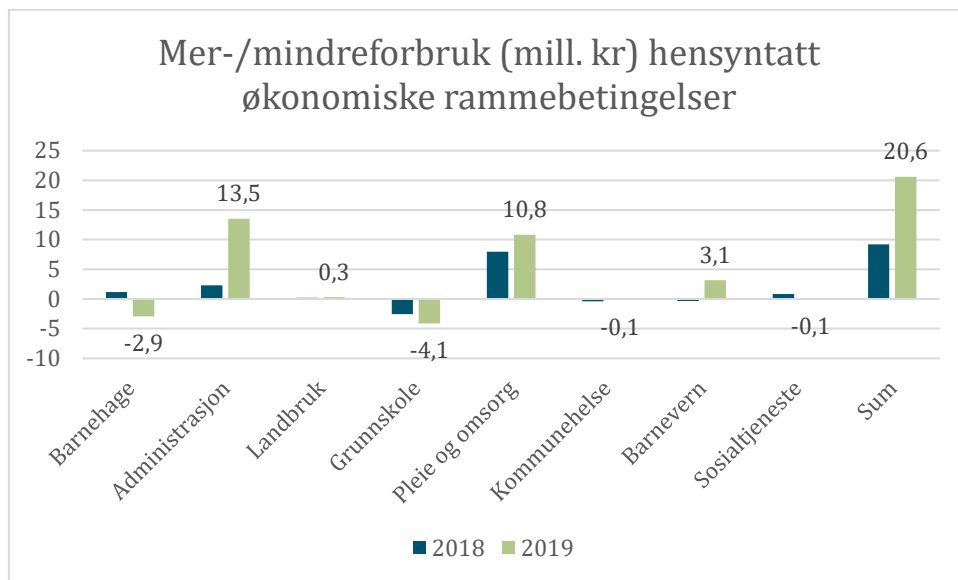
³ Det bør også presiseres at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning, og at kriteriene i inntektssystemet ikke inkluderer alle tjenesteområder.

Tabell 6 Netto driftsutgifter i kr per innb. Mer-/mindreforbruk sammenlignet mot landsgjennomsnittet og «normert nivå», fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner i 2019. I mill. kr. Osterøy kommune. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

	Netto driftsutgifter (kr per innb.)		Mer-/mindreutgifter (mill. kr) sammenlignet med		
	Os-terøy	Landet	Landsgjennomsnittet	"Normert utgiftsnivå"	"Normert og inntektsjustert utgiftsnivå"
Barnehage (F201, 211, 221)	9 072	9 080	-0,1	-5,2	-2,9
201 Førskole	7 709	7 761	-0,4	-4,8	-2,9
211 Styrket tilbud til førskolebarn	616	719	-0,8	-1,2	-1,1
221 Førskolelokaler og skyss	747	600	1,2	0,9	1,0
Administrasjon og styring (F100, 110, 120, 121, 130)	6 612	4 918	13,7	12,4	13,5
100 Politisk styring	463	443	0,2	0,0	0,1
110 Kontroll og revisjon	162	101	0,5	0,5	0,5
120 Administrasjon	5 601	3 677	15,6	14,6	15,5
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	22	313	-2,4	-2,4	-2,4
130 Administrasjonslokaler	364	383	-0,2	-0,3	-0,2
Landbruk (F329)	255	115	1,1	0,3	0,3
329 Landbruk	255	115	1,1	0,3	0,3
Grunnskole (F202, 215, 222, 223)	14 300	14 129	1,4	-7,7	-4,1
202 Grunnskole	11 009	11 124	-0,9	-8,1	-5,3
215 Skolefritidstilbud	337	291	0,4	0,2	0,3
222 Skolelokaler	2 311	2 447	-1,1	-2,7	-2,1
223 Skoleskyss	644	266	3,1	2,9	3,0
Pleie og omsorg (F234, 253, 254, 261)	21 178	19 575	13,0	5,9	10,8
234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede	1 296	1 053	2,0	1,6	1,9
253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	7 862	7 328	4,3	1,7	3,5
254 Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet	11 084	10 177	7,3	3,7	6,2
261 Botilbud i institusjon	936	1 016	-0,6	-1,0	-0,8
Kommunehelse (F232, 233, 241)	3 202	3 030	1,4	-0,8	-0,1
232 Forebygging - skole- og helsestasjonstjeneste	705	733	-0,2	-0,8	-0,6
233 Forebyggende arbeid, helse og sosial	430	247	1,5	1,3	1,4
241 Diagnose, behandling, rehabilitering	2 067	2 050	0,1	-1,4	-0,9
Barnevern (F244, 251, 252)	2 406	2 261	1,2	2,5	3,1
244 Barneverntjeneste	602	726	-1,0	-0,6	-0,4
251 Barneverntiltak i familien	354	275	0,6	0,8	0,9
252 Barneverntiltak utenfor familien	1 449	1 260	1,5	2,3	2,7
Sosialtjeneste (F242, 243, 281)	1 715	2 727	-8,2	-0,9	-0,1
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	635	1 024	-3,1	-0,4	-0,1
243 Tilbud til personer med rusproblemer	154	458	-2,5	-1,2	-1,2
281 Økonomisk sosialhjelp	926	1 245	-2,6	0,8	1,2

Vi ser av tabellen at for eksempel en stor andel av merforbruket på barnevern kan henføres til F252 Barneverntiltak utenfor familien. Tallene kan indikere at det er noe å hente på å vri innsatsen til mer forebyggende tiltak, men det er ikke mulig å konkludere på dette uten å undersøke hva som ligger bak tallene.

I diagrammet under er vist mer-/mindreforbruk hensyntatt økonomiske rammebetingelser for Osterøy i 2018 og 2019. Samlet sett øker merforbruket med ca. 11 mill. kr fra 2018 til 2019. Diagrammet indikerer at utgiftene øker på områdene administrasjon, pleie og omsorg og barnevern. På barnehage, grunnskole og sosialtjeneste er utgiftene redusert.



Figur 2 Mer-/mindreforbruk hensyntatt økonomiske rammebetingelser 2018 og 2019. Osterøy kommune. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF

2.4 Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

Kommunene får et trekk i rammetilskuddet (utgiftsutjevningen) knyttet til antall elever i statlige og private skoler (korreksjonsordningen). Korreksjonsordningen omfordeler midler fra kommuner med mange elever i statlige og private skoler til kommuner med få eller ingen elever i statlige og private skoler. I denne ordningen får kommunene et uttrekk i rammetilskuddet for de elevene de har i statlige og private skoler. Etter at trekket er gjort, blir samlede trekket tilbakeført til alle kommuner etter kommunens andel av utgiftsbehovet/ kostnadsnøkkelen (UB). Trekkssatsen per elev i vanlig undervisning utgjorde 95.600 kr i 2019. Trekkssatsene ligger under gjennomsnittskostnadene per elev på landsbasis, fordi man antar at marginal innsparing knyttet til å ha en elev mindre ofte er lavere enn gjennomsnittskostnaden. Osterøy hadde 216 elever i privat skole (dvs. talletidspunkt per 1.10.17) og fikk dermed et trekk i rammetilskuddet på 20,7 mill. kr i 2019. Tilbakeføring av samlet trekk på landsbasis utgjorde 3,4 mill. kr. Netto virkning av korreksjonsordningen utgjorde dermed minus 17,2 mill. kr for Osterøy i 2019.

I analysene i forrige avsnitt antar vi at kommunen har lik andel elever i private skoler som gjennomsnittskommunen. Analysene vil dermed undervurdere ressursbruken på grunnskoleområdet for Osterøy. Dette på bakgrunn av at kommunen har en betydelig større andel elever i privat skole enn landet for øvrig. I 2019 hadde Osterøy om lag 20 prosent av elevene i privat skole. Til sammenligning utgjorde andelen på landsbasis bare 3-4 prosent.

For å hensynta uttrekket kan utgiftene på F202 justeres opp tilsvarende, både for kommunen og landet. På grunnskoleområdet finner vi dermed at kommunen hadde et merforbruk sammenlignet med landsgjennomsnittet på rundt 19 mill. kr. Etter justering for økonomiske rammebetingelser kan merforbruket beregnes til rundt 13 mill. kr i 2019.

2.5 Analyse av ressursbruk i sammenlignbare kommuner i 2019

Vi kan også se på utgiftene i Osterøy opp mot aktuelle sammenligningskommuner i 2019. Under er det sammenlignet mot andre aktuelle kommuner fra KOSTRA-gruppe 10, samt gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10. Poenget med dette er å se om disse analysene gir oss samme bildet som analysene over, eller om sammenligningene kan utdype eller nyansere tidligere analyser.

Tabellen under viser innbyggertall og inntektsnivå (målt som korrigerte frie inntekter) for de aktuelle sammenligningskommunene og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10.

Tabell 7 Kjennetegn sammenligningskommuner. Kilde: SSB/KMD

	Innbyggertall 2019	Korrigerte frie inntekter 2019
Osterøy	8 098	97
Råde	7 508	94
Rakkestad	8 255	95
Giske	8 461	93
Ulstein	8 571	95
K-gr. 10	8 884	94

I tabellen under har vi beregnet mer-/mindreforbruk for Osterøy sammenlignet mot de aktuelle kommunene på ulike sentrale tjenesteområder, der forskjeller i utgiftsbehov og inntektsnivå skal være hensyntatt.⁴

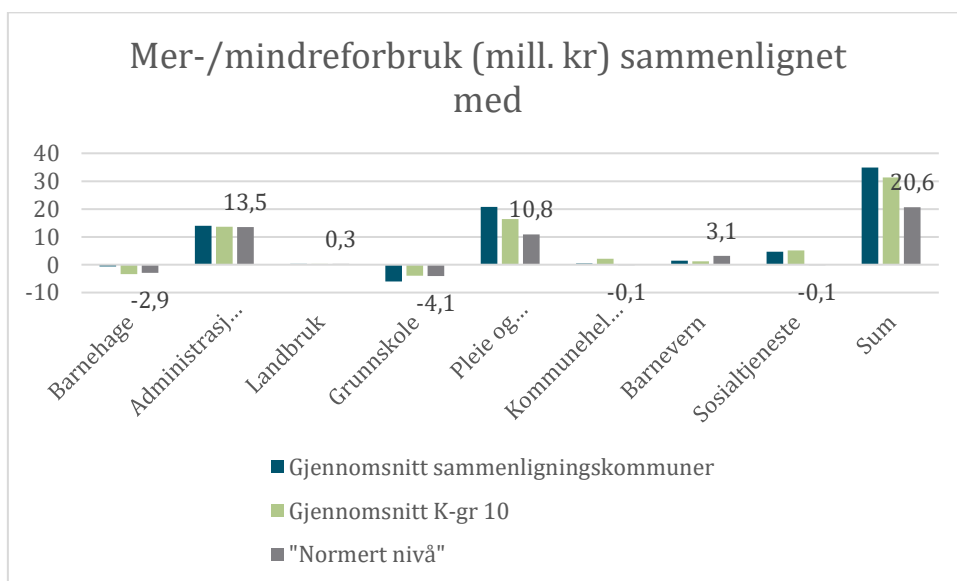
⁴ For å gjøre sammenligninger mot og enkeltkommuner og kommunegrupper mer reelle, har vi justert kommunenes utgiftsnivå på bakgrunn av beregnet utgiftsbehov. Kommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet vil få justert ned utgiftene sine, mens kommuner med et beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet vil få justert opp utgiftene sine. Denne «omregningen» gjør vi for å kunne sammenligne utgiftsnivået mellom kommuner på et mer robust og trygt grunnlag. For 2019-dataene har vi omregnet ved å basere oss på kriteriene og delkostnadsnøklerne brukt i inntektssystemet for aktuelt år. I tillegg har vi justert for kommunenes inntektsnivå, målt som korrigerte frie inntekter.

Tabell 8 Mer-/mindreforbruk Osterøy kommune sammenlignet mot enkeltkommuner og K.gr. 10. Mill. kr. Kilde: SSB/KMD/beregninger ned TF.

	Mer-/mindreutgifter (mill. kr) sammenlignet med					
	Rakkestad	Råde	Ulstein	Giske	Gj. snitt	K-gr. 10
Barnehage	6,2	0,9	-7,9	-1,0	-0,6	-3,4
Administrasjon	18,3	7,2	11,8	17,5	13,9	13,6
Landbruk	0,5	0,0	-0,3	0,3	0,3	0,3
Grunnskole	-6,8	-4,6	-7,0	-6,4	-6,0	-4,0
Pleie og omsorg	18,0	13,2	31,8	18,6	20,8	16,4
Kommunehelse	-2,5	4,4	1,4	-1,7	0,4	2,1
Barnevern	-8,5	-3,7	5,5	10,0	1,4	1,2
Sosialtjeneste	2,9	3,4	5,7	7,0	4,7	5,1
Sum	28,0	20,9	40,9	44,3	34,9	31,4

Tallene viser at Osterøy samlet sett hadde et merforbruk på de sentrale tjenesteområdene sammenlignet mot andre aktuelle kommuner. Områdene administrasjon og pleie og omsorg peker seg ut med merforbruk, mens barnehage og grunnskole har mindreforbruk.

Diagrammet under viser at analysene med sammenligninger mot enkeltkommuner harmonerer med funnene av ressursbruk sammenlignet mot økonomiske rammebetingelser.



Figur 3 Mer-/mindreforbruk Osterøy kommune. Gjennomsnitt sammenligningskommuner, K.gr. 13 og «nivå» for Osterøy. Mill. kr. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF

2.6 Analyse av ressursbruk på utvalgte områder utenfor inntektssystemet i 2019

Vi har også utarbeidet en analyse som illustrerer kommunens ressursbruk på utvalgte områder som ikke inngår i inntektssystemet. I vurderingen av utgiftsnivået for de aktuelle områdene har vi tatt høyde for kommunens samlede utgiftsbehov. Analysen viser at Osterøy kommune på de utvalgte områdene, samlet sett hadde mindreutgifter på rundt 17,3 mill. kr i 2019.

Tabell 9 Analyse av ressursbruk på utvalgte områder utenfor inntektssystemet. Osterøy kommune 2019. Kilde: KOSTRA, beregninger ved TF

	Netto driftsutgifter (i kr per innb.)			Mer-/mindreutgifter (mill. kr) sammenlignet med	
	Osterøy kommune	Landsgjennomsnitt	Osterøy «normert nivå»	Landsgjennomsnittet	«Normert nivå»
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø	392	834	862	-3,6	-3,8
Kultur	1 157	2 627	2 717	-11,9	-12,6
Kirke	650	603	624	0,4	0,2
Samferdsel	744	979	1 013	-1,9	-2,2
Brann og ulykkesvern	1 043	880	910	1,3	1,1
Sum				-15,7	-17,3

Tabellen viser at spesielt området kultur peker seg ut med mindreforbruk på om lag 13 mill. For å få mer innsikt i årsakene til avvik fra «normert nivå» kan vi dele de enkelte områdene opp på aktuelle KOSTRA-funksjoner. I tabellen under har vi vist netto driftsutgifter i kr per innbygger og mer-/mindreutgifter etter justering for behov, fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner.

Tabell 10 Netto driftsutgifter i kr per innb. Mer-/mindreforbruk sammenlignet mot landsgjennomsnittet og «normert nivå», fordelt på aktuelle KOSTRA-funksjoner i 2019. I mill. kr. Osterøy kommune. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

	Netto driftsutgifter (kr per innb.)		Mer-/mindreutgifter (mill. kr) sammenlignet med	
	Osterøy	Landet	Landet	«Normert nivå»
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø	392	834	-3,6	-3,8
301 Plansaksbehandling	278	291	-0,1	-0,2
302 Bygge- delings- og seksjoneringsarbeid	13	41	-0,2	-0,2
303 Kart og oppmåling	63	103	-0,3	-0,3
335 Rekreasjon i tettsted	37	235	-1,6	-1,7
360 Naturforvaltning og friluftsliv	-1	142	-1,2	-1,2
365 Kulturminnevern	2	22	-0,2	-0,2
Kultur	1 157	2 627	-11,9	-12,6
231 Aktivitetstilbud barn og unge	47	235	-1,5	-1,6
370 Bibliotek	419	309	0,9	0,8
373 Kino	0	11	-0,1	-0,1
375 Muséer	2	115	-0,9	-0,9
377 Kunstformidling	0	144	-1,2	-1,2
380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg	82	255	-1,4	-1,5
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	233	630	-3,2	-3,4
383 Musikk- og kulturskoler	369	300	0,6	0,5
385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg	5	363	-2,9	-3,0
386 Kommunale kulturbygg	0	266	-2,2	-2,2
Kirke	650	603	0,4	0,2
390 Den norske kirke	646	515	1,1	0,9
393 Gravplasser og krematorier	4	88	-0,7	-0,7
Samferdsel	744	979	-1,9	-2,2
330 Samferdselsbedrifter/transporttiltak	-15	-137	1,0	1,0
332 Kommunale veier	759	1 116	-2,9	-3,2
Brann og ulykkesvern	1 043	880	1,3	1,1
338 Forebygging av branner og andre ulykker	-31	65	-0,8	-0,8
339 Beredskap mot branner og andre ulykker	1 075	815	2,1	1,9

2.7 Oppsummering

Analysene på kommuneøkonomi viser at Osterøy kommune på de sentrale tjenestekområdene samlet sett hadde et merforbruk på ca. 21 mill. kr i forhold til kommunens «normerte og inntektsjusterte utgiftsnivå» i 2019. Områdene administrasjon, pleie og omsorg og barnevern peker seg ut med merforbruk, mens barnehage og grunnskole hadde mindreforbruk. Vi har også sett på ressursbruken i Osterøy opp mot aktuelle sammenligningskommuner. Sammenligningene mot enkeltkommuner og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10 harmonerer med funnene i analysen av kommunens ressursbruk sammenholdt mot de økonomiske rammebetingelsene. På

øvrige tjenesteområder var ressursbruken lavere enn landsgjennomsnittet i 2019. Området kultur peker seg særlig ut med mindreforbruk.

Nøkkeltallene på finans viser at Osterøy har noe svakere netto resultat og lavere nivå på disposisjonsfond enn landet for øvrig. Gjeldsgraden var noe lavere enn landsgjennomsnittet i 2019.

3. Framtidig tjenestebehov

Vi har utarbeidet ulike scenarier for framtidig befolkningsutvikling for Osterøy kommune. Disse scenariene vil være et godt grunnlag for beskrivelser av eventuelt framtidig omstillingsbehov. Vi ser videre på hvilke konsekvenser den demografiske utviklingen i de ulike scenariene vil kunne få for kommunens økonomi og ressursbehov i framtida. Med bakgrunn i scenariene har vi beregnet parametere (indikatorer) for demografikostnader, forsørgerbyrde, årsverksbehov og behov for omsorgsplasser (både heldøgns og hjemmetjenester).

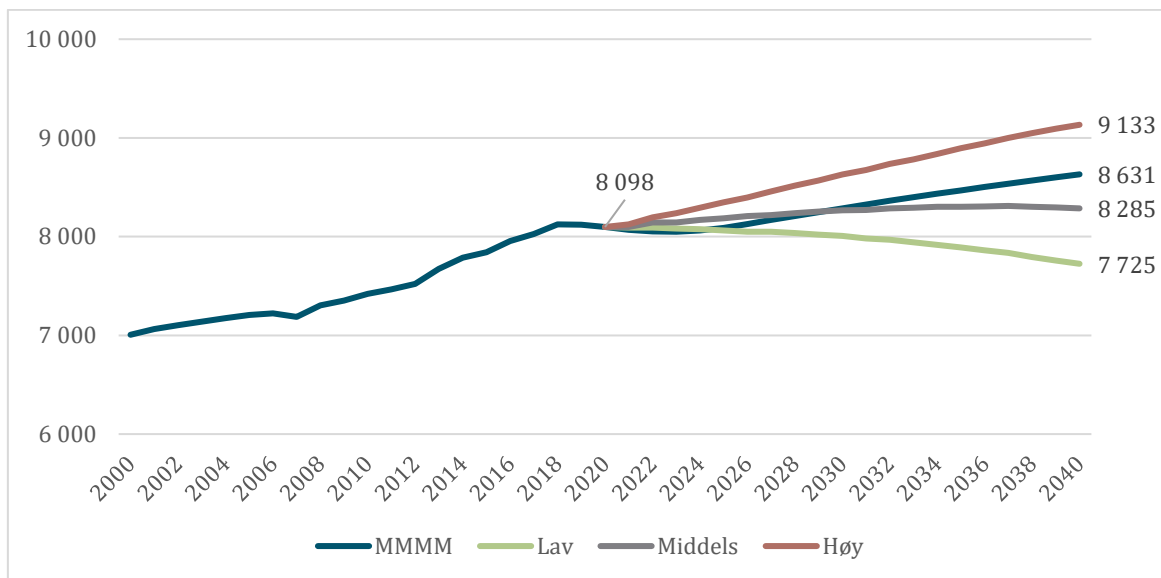
3.1 Scenarier for Osterøy

Telemarksforskning har utarbeidet scenarier for utvikling av folketall og demografi for Osterøy. Disse scenariene er et supplement til SSBs framskrivninger. Telemarksforskning bruker de nasjonale framskrivingene til SSB, men har en annen modell for å beregne flyttetallene.⁵ Det gjør at vi kan beregne ulike scenarier alt etter hvor attraktiv Osterøy lykkes med å bli for bosetting og næringsliv.

Vi har laget ulike scenarier for befolkningsframskrivninger for Osterøy basert på ulike verdier av attraktivitet for bosetting og næringsliv. Filosofien bak dette er at kommuner kan påvirke sin egen vekst gjennom sin attraktivitet for bosetting og næringsliv. Attraktivitetsverdiene er hentet fra analyser av attraktivitet for de ti siste årene. Alle scenariene tar utgangspunkt i at SSBs framskriving for nasjonal befolkningsvekst skal bli som i hovedalternativet, men tar hensyn til ulike verdier av attraktiviteten for Osterøy.

I figuren under er vist ulike scenarier for framtidig befolkningsutvikling for Osterøy.

⁵ Vi baserer oss på sist oppdaterte befolkningsframskrivninger fra SSB (2020).



Figur 4 Befolkningsframskriving for ulike attraktivitetsscenarier. Osterøy kommune. Kilde: SSB/TF

I Middel-scenariet (normal) er både bosteds- og næringsattraktiviteten lik null. Det betyr at både flyttetallene og arbeidsplassveksten i næringslivet er lik forventet verdi. Dette siste scenariet regner vi for å være det sannsynlige, dersom Osterøys utvikling blir akkurat som forventet. I dette scenariet er Osterøy hverken attraktiv eller lite attraktiv. Dette betyr ikke at Osterøy ikke forsøker å skape attraktivitet, men at deres innsats for å bli attraktive gir like gode resultater og er like effektiv som innsatsen til en gjennomsnittlig kommune. For mange kommuner kan en slik forventet utvikling være svakere enn det SSB (MMMM) legger til grunn. M-scenariet anslår en befolkningsvekst for Osterøy på rundt 2 prosent fram til 2040.

Scenariet merket «lav» viser utviklingen dersom Osterøy har lav bostedsattraktivitet og lav næringsattraktivitet. Attraktivitetsverdiene er satt slik at Osterøy er mindre attraktiv enn 80 prosent av kommunene (mer attraktiv enn 20 prosent) for både bosetting og næringsliv. Dette scenariet er ment å være et «worst case». Lav-scenariet anslår en befolkningsnedgang for Osterøy på rundt 5 prosent fram til 2040.

Scenariet merket «høy» viser utviklingen dersom Osterøy har høy attraktivitet for både bosted og næringsliv. Attraktivitetsverdiene er satt slik at Osterøy er mer attraktiv enn 80 prosent av kommunene (mindre attraktiv enn 20 prosent) for både bosetting og næringsliv. Dette scenariet kan brukes som «best case»-scenario, men betinger altså at Osterøy er attraktiv både for bosetting og næringsliv i hele perioden fram til 2040. Høy scenariet anslår en befolkningsvekst for Osterøy på rundt 13 prosent fram til 2040.

I diagrammet er også vist SSBs hovedalternativ MMMM fra de nye, oppdaterte befolkningsframskrivingene fra 2020. SSB anslår nå en befolkningsvekst for Osterøy på rundt 7 prosent fram til 2040. Til sammenligning anslo de forrige SSB-framskrivingene fra 2018, for perioden 2020 til 2040, en vekst for Osterøy på 19 prosent, dvs. betydelig høyere enn TFs høy-alternativ.

3.2 Attraktivitetsanalyser

Vi har utarbeidet en regional analyse for Osterøy. Analysen viser utvikling i arbeidsplasser og befolkning. Hensikten med analysene er å komme fram til de viktigste strukturelle drivkreftene bak utviklingen. Noen steder har høyere vekst enn de strukturelle drivkreftene tilsier. Dette er steder som enten har vært attraktive for næringsliv eller attraktive for bosetting. Gjennom analysemodellen kan vi beregne attraktiviteten til hvert enkelt sted.

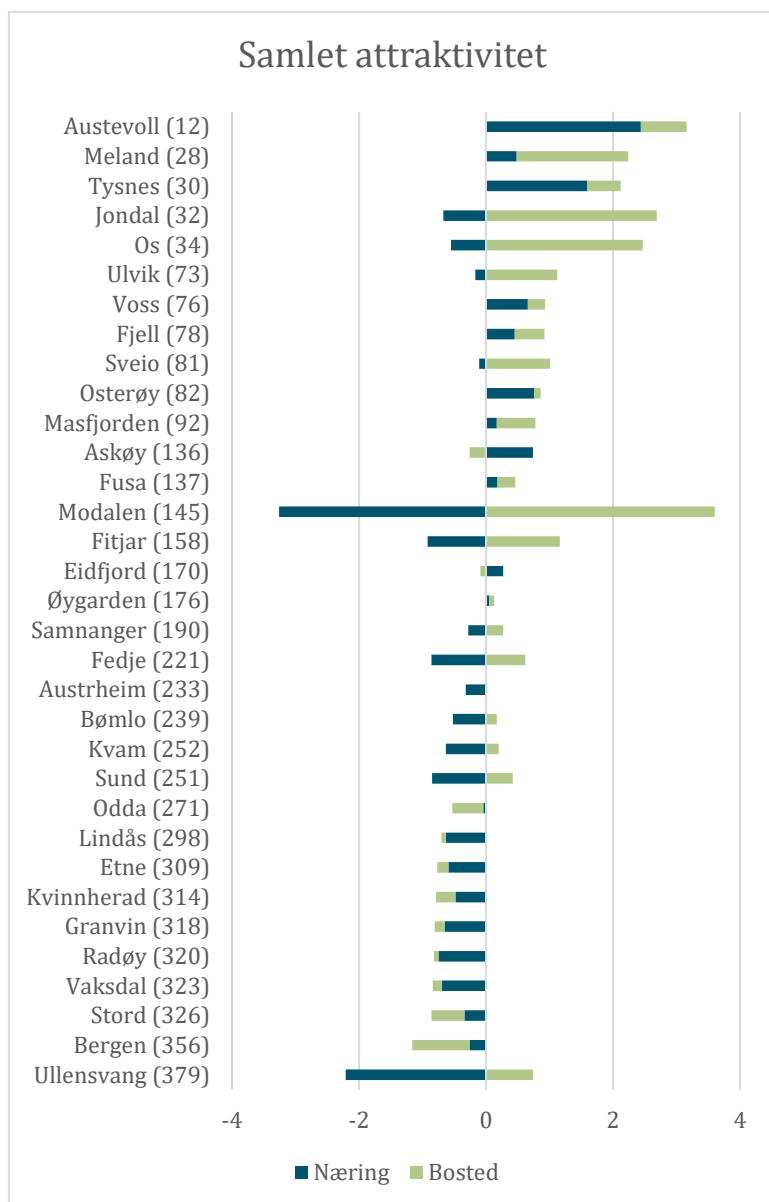
Osterøy har hatt en vekst i arbeidsplasser og befolkning på hhv. 8,5 prosent og 9,1 prosent siste 10 år. Kommunen rangeres dermed som hhv. nummer 62 og 102 blant landets 422 kommuner. Attraktive steder er de stedene som oppnår sterkere vekst enn forventet.

Den nasjonale veksten, bransjesammensetningen på stedet og befolkningsveksten har sterk betydning for arbeidsplassveksten i næringslivet på et sted.

Den nasjonale innvandringen, det sentraliserte flyttemønsteret og arbeidsplassutviklingen i de omkringliggende stedene («nabovekst») utgjør til sammen strukturelle forhold som påvirker nettoflyttingen til kommunen.

Analysene viser at Osterøy har hatt en vekst i arbeidsplasser som er bedre enn forventet ut fra de strukturelle betingelsene siste 10 år. Kommunen rangeres som nummer 63 av landets 422 kommuner. Når det gjelder bostedsattraktivitet viser analysene at Osterøy har hatt en befolkningsutvikling omtrent som forventet ut fra de strukturelle forholdene siste 10 år. Kommunen rangeres som nummer 173 av landets 422 kommuner.

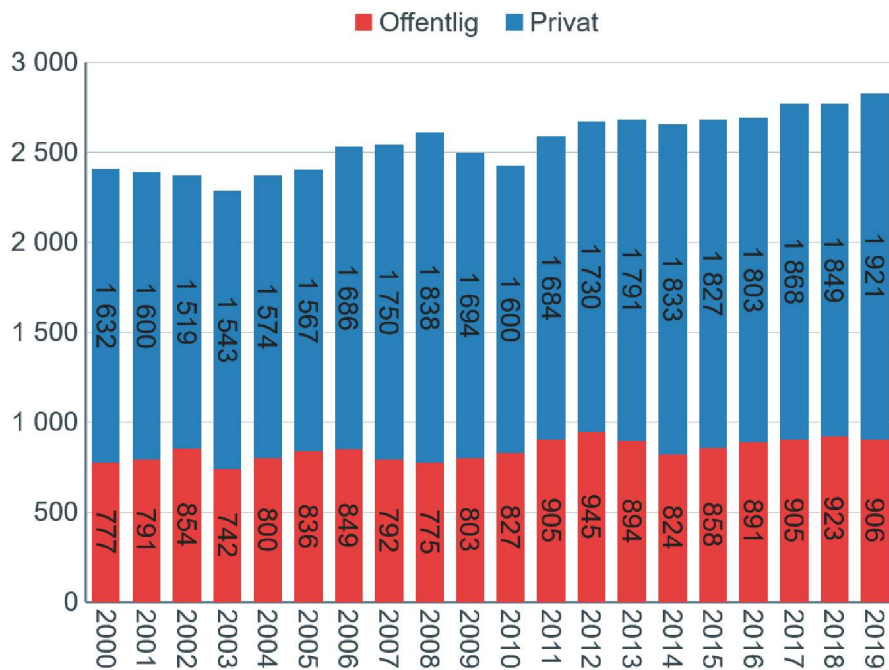
På samlet attraktivitet for bosetting og næringsliv rangeres Osterøy som nummer 82 av landets 422 kommuner siste 10 år.



Figur 5 Attraktivitet for bosetting og næringsliv 2010-2019. Kilde: SSB/TF

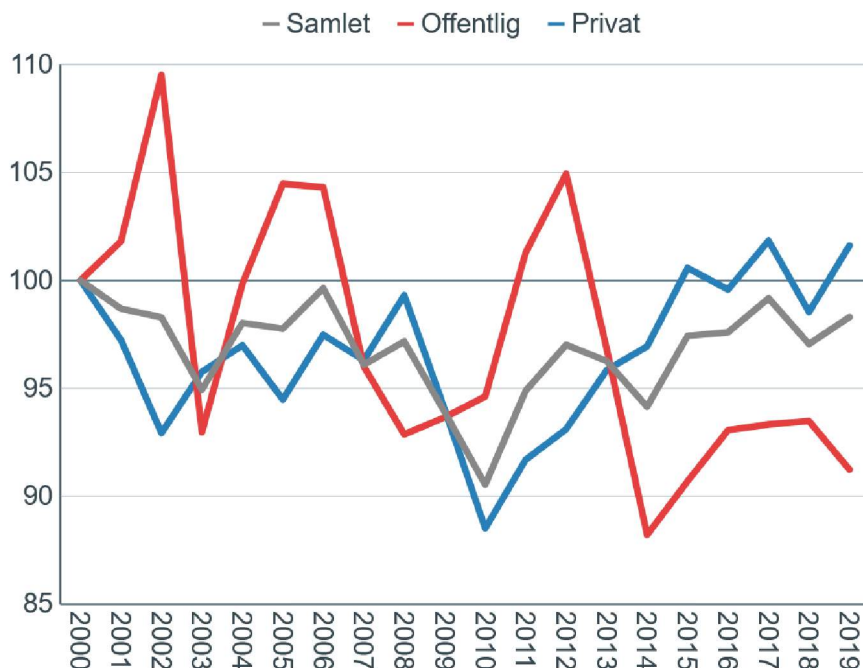
3.2.1 Næringsattraktivitet

I figuren under er vist utvikling i antall arbeidsplasser i Osterøy, fordelt på offentlig og privat sektor i årene fra 2000 til 2019. SSB endret metoden for å beregne antall sysselsatte i 2015. Den nye metoden ga omtrent fire prosent færre arbeidsplasser i næringslivet.



Figur 6 Utvikling i arbeidsplasser 2000-2019. Osterøy kommune. Kilde: SSB/TF

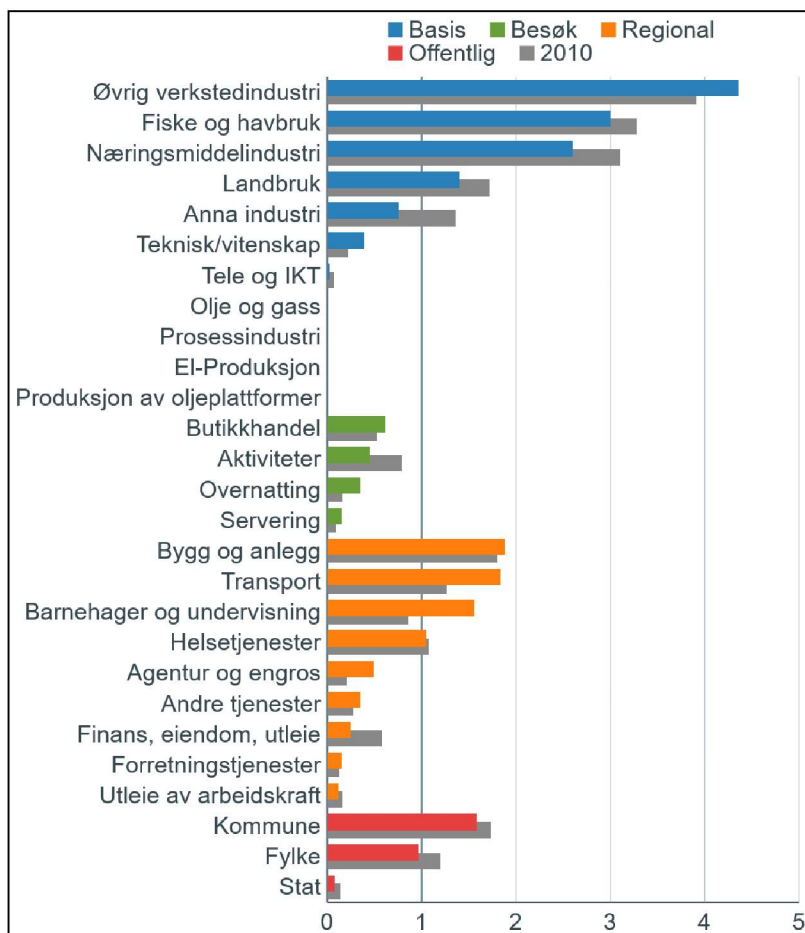
I figuren under har vi vist utviklingen i antall arbeidsplasser i Osterøy i forhold til utviklingen i Norge. Utviklingen er først indeksert slik at nivået i 2000=100. Deretter har vi sett på indeksens utvikling i forhold til indeksen for Norge slik at vi får relativ indeks. En indeksverdi på 100 betyr at utviklingen er den samme som i landet. Figuren viser at Osterøy har hatt en relativt sterk utvikling i arbeidsplasser i næringslivet siste 10 år.



Figur 7 Utvikling i arbeidsplasser 2000-2019. Osterøy kommune. Indeksert, 2000=100. Kilde: SSB/TF

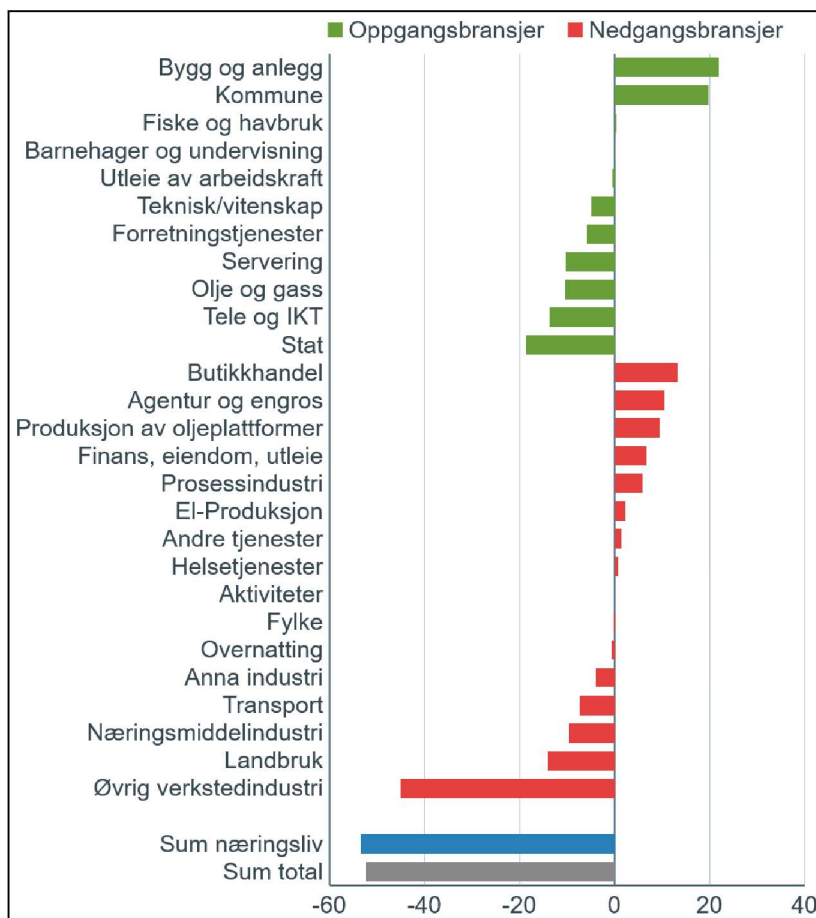
Det er særlig tre forhold som har en systematisk og sterk betydning for arbeidsplassveksten i næringslivet på et sted. Det første forholdet er den nasjonale veksten, det vil si om næringslivet i Norge har vekst eller nedgang i den perioden vi ser på. Den nasjonale veksten er imidlertid den samme for alle steder. Det andre forholdet er bransjesammensetningen på stedet. Hvis det er en høy andel av arbeidsplasser i vekstbransjer, vil det normalt føre til vekst.

Figuren under viser lokaliseringkvotientene til de ulike bransjene i Osterøy. Bransjer med lokaliseringkvotient over 1 er bransjer som Osterøy har relativt mye av. Vi kan også se hvilken lokaliseringkvotient bransjen hadde i 2010 i de grå søylene. Osterøy har relativt mange arbeidsplasser innenfor basishandlingene: øvrig verkstedindustri, næringsmiddelindustri, fiske og havbruk og landbruk. Når det gjelder de regionale næringene, har kommunen relativt mange arbeidsplasser innenfor bygg og anlegg, transport og barnehager og undervisning. Innenfor det offentlige er det relativt mange kommunale arbeidsplasser i Osterøy.



Figur 8 Lokaliseringskvotienter i 2019 for ulike bransjer i Osterøy sammenliknet med 2010.

Bransjestrukturen til et sted betyr mye for hvilken vekst som vi forventer på stedet. Det er fordi det er stor variasjon i veksten mellom de ulike bransjene. I figuren har vi vist hvordan dette påvirker forventet vekst i Osterøy i den siste tiårsperioden. De grønne søylene viser vekstbransjene (som har vekst over gjennomsnittet). Her vil stedet få en ekstra vekst dersom bransjen er relativt stor. Stedet får også lavere forventet vekst dersom vekstbransjen er relativt liten. De røde søylene viser bransjer med nedgang. Her vil et sted få høyere forventet vekst dersom de har lite av denne bransjen, men lavere forventet vekst dersom bransjen er relativt stor på stedet.



Figur 9 Bransjeeffekten for Osterøy. Kilde: SSB/TF

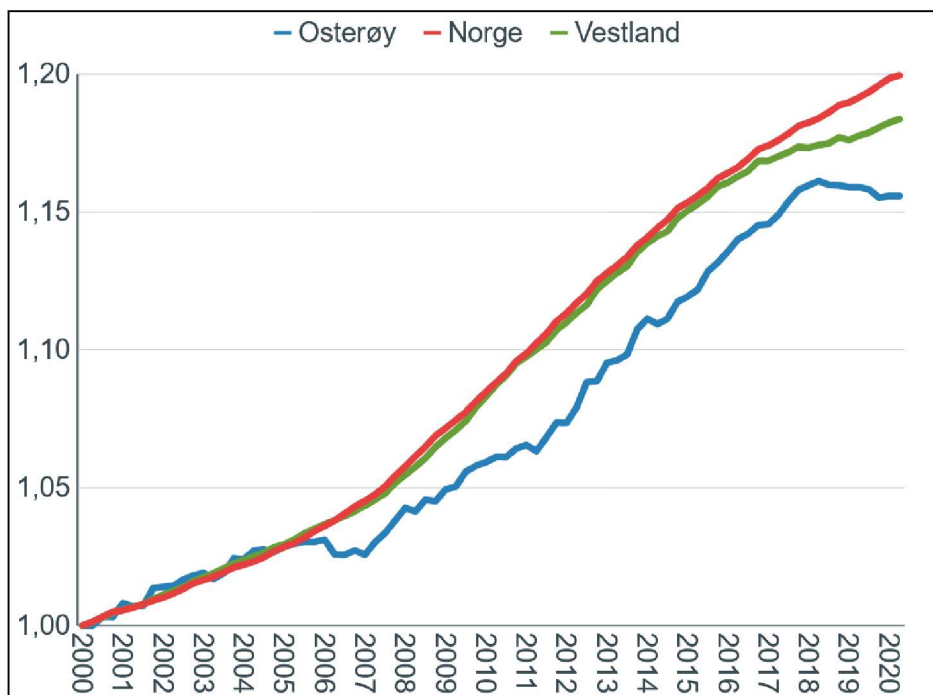
Det tredje forholdet som har en systematisk og sterk betydning for arbeidsplassveksten i næringslivet på et sted, er befolkningsvekstens direkte effekt på veksten i noen bransjer, som handel og servering, lokale næringer, bygg og anlegg og eiendom.

Analysene viser at Osterøy har hatt en vekst i arbeidsplasser som er bedre enn forventet ut fra de strukturelle betingelsene siste 10 år. Kommunen rangeres som nummer 63 av landets 422 kommuner.

3.2.2 Bostedsattraktivitet

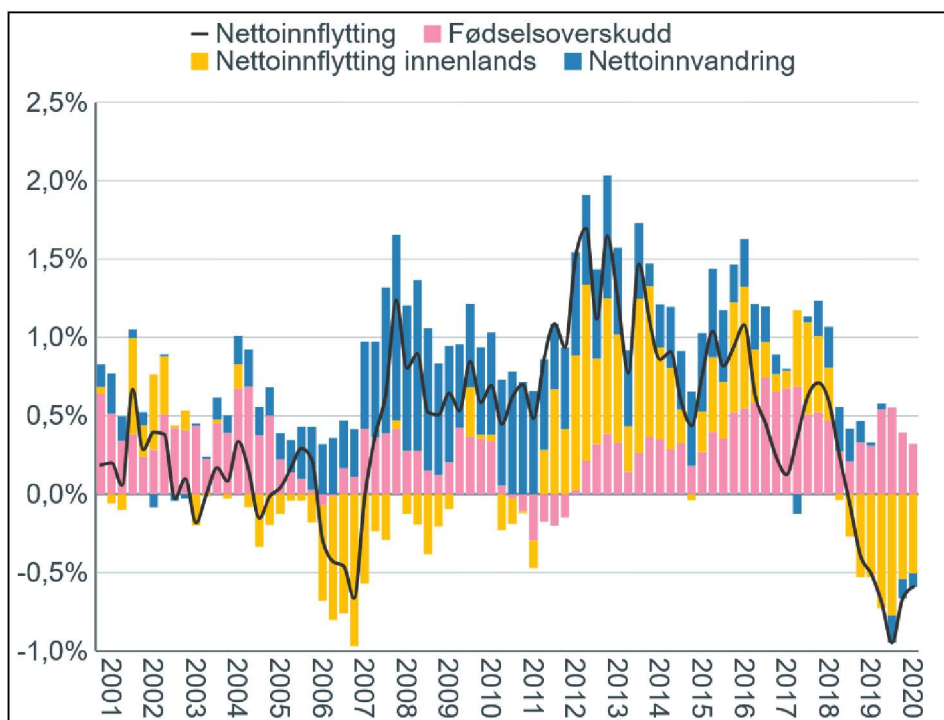
Utviklingen i folketallet er antakelig den viktigste overordnede indikatoren for utviklingen i en kommune.

I figuren under har vi indeksert folketallet slik at nivået i 2000=100 og sammenliknet utviklingen i Osterøy med fylket og Norge. Når vi indekserer folketallet og sammenlikner med utviklingen i Norge og Vestland, er det tydelig at befolkningsveksten har vært lavere i Osterøy, både sammenliknet med utviklingen i fylket og landet de siste årene. Fra 2000 til 2020 har Osterøy hatt en befolkningsvekst på ca. 16 prosent, mens fylket og landet har hatt en vekst på hhv. 18 prosent og 20 prosent.



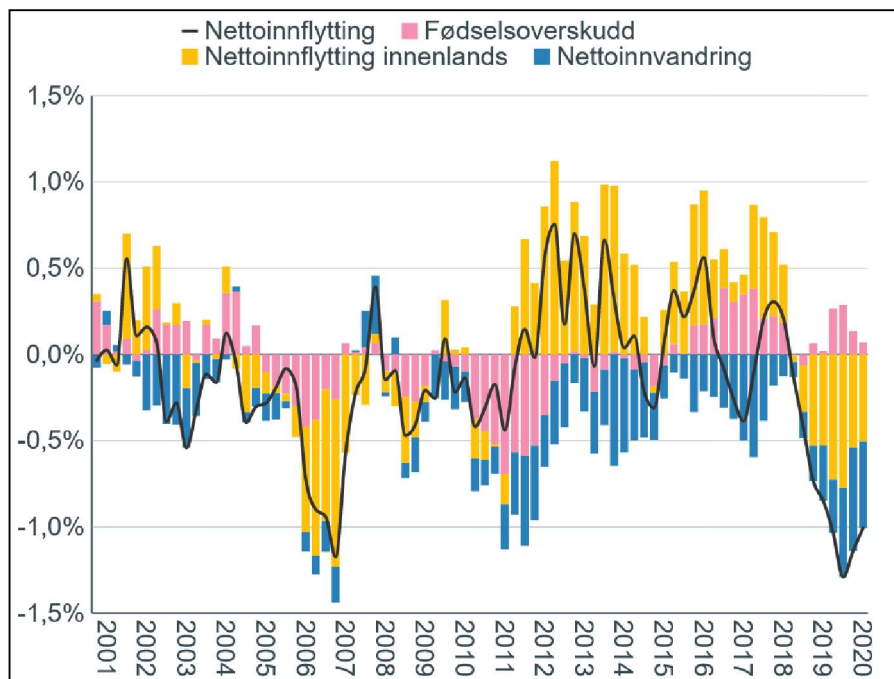
Figur 10 Befolkningsutvikling 2000-2020. Indeksert 2000=100. Kilde: SSB

Figuren viser under befolkningsveksten dekomponert i fødselsoverskudd, netto innenlands flytting og netto innvandring.



Figur 11 Befolkningsutvikling dekomponert. Kilde: SSB/beregninger ved TF

Osterøy hadde tidligere netto innflytting, men i 2018 og 2019 har dette snudd til netto fraflytting. For å se på denne utviklingen sammenliknet med resten av landet, viser vi i neste figur de samme tallene, men trekker fra landsgjennomsnittet.



Figur 12 Befolkningsutviklingen dekomponert, relativt til landsgjennomsnittet. Kilde: SSB/beregninger ved TF

Figuren viser at Osterøy hadde sterkere befolkningsutvikling enn landsgjennomsnittet i starten av den siste 10 års-perioden, mens utviklingen de siste 2-3 år har vært betydelig svakere enn på landsbasis.

Det er tre strukturelle forhold påvirker nettoflyttingen til steder: Landets nettoinnvandring, stedets sentralitet og arbeidsplassveksten i omkringliggende steder (nabovekst). Vi kaller disse forholdene strukturelle, fordi de ikke kan påvirkes i særlig grad. Siste 10 års-periode har Osterøy hatt en befolkningsutvikling omtrent som forventet ut fra de strukturelle forholdene.

På bostedsattraktivitet rangeres Osterøy som nummer 173 av landets 422 kommuner.

I det videre vil vi se på hvilke konsekvenser scenariene for framtidig befolkningsutvikling vil kunne få for kommunens økonomi og ressursbehov i framtida.

3.3 Anslått endring i ulike aldersgrupper

Tabellen under viser befolkningssammensetningen i Osterøy, Vestland fylke og landet som helhet ved inngangen til 2020. Som vi ser, har Osterøy i dag en noe eldre befolkning enn landet for øvrig. Andelen eldre over 67 år utgjorde 16,9 prosent. Til sammenligning utgjorde andelen for både fylket og landet 15,4 prosent.

Tabell 11 Andel innbyggere i ulike aldersgrupper per 1.1.20. Kilde: SSB/beregninger ved TF

	Osterøy	Vestland	Landet
0-5 år	7,3	6,8	6,5
6-15 år	12,7	12,2	12
16-66 år	63,2	65,6	66,1
67-79 år	11,9	10,8	11,1
80-89 år	3,8	3,6	3,5
90 år og eldre	1,2	1,0	0,8
0-66 år	83,1	84,6	84,6
67 år og eldre	16,9	15,4	15,4

I tabellen under viser vi framtidig utvikling i ulike aldersgrupper med bruk av TFs framskrivingsalternativer. Når det gjelder befolkningsutvikling totalt, er det store variasjoner mellom de tre scenariene. I det pessimistiske scenariet (L) anslås en befolkningsutvikling på -4,6 prosent fra 2020 til 2040, mens det i det optimistiske scenariet (H) anslås en vekst på 12,8 prosent. I middelscenariet (M) anslås den totale befolkningsveksten å bli 2,3 prosent. I aldersgruppene 0–66 år er det anslått en utvikling på mellom -14,6 prosent og 5,3 prosent, mens det i aldersgruppene 67 år og eldre er anslått en utvikling på mellom 44,3 prosent og 49,7 prosent.

Tabell 12 Personer i ulike aldersgrupper 2020 og 2040. Prosentvis endring 2020-2040. Osterøy kommune. TFs framskrivingsalternativer.

	2020	2040			%endring 2020-2040		
		L	M	H	L	M	H
0-5 år	588	442	496	585	-24,8	-15,6	-0,5
6-15 år	1 027	813	893	1 014	-20,8	-13,0	-1,3
16-66 år	5 114	4 494	4 889	5 485	-12,1	-4,4	7,3
67-79 år	961	1 153	1 182	1 217	20,0	23,0	26,6
80-89 år	309	615	617	624	99,0	99,7	101,9
90 år og eldre	99	208	208	208	110,1	110,1	110,1
Sum	8 098	7 725	8 285	9 133	-4,6	2,3	12,8
0-66 år	6 729	5 749	6 278	7 084	-14,6	-6,7	5,3
67 år og eldre	1 369	1 976	2 007	2 049	44,3	46,6	49,7

Det anslås en markant økning i antall eldre i alle scenariene. Scenariene skiller seg lite når det gjelder utviklingen i antall eldre, fordi eldre personer sjelden flytter mellom kommuner. I scenariene L og M vil det bli færre barn og unge. I det optimistiske H-scenariet er det anslått en vekst i samtlige aldersgrupper, med unntak av aldersgruppen 0-5 år og 6-15 år. I alle scenariene er det likevel anslått en lavere andel barn og unge og en høyere andel eldre.

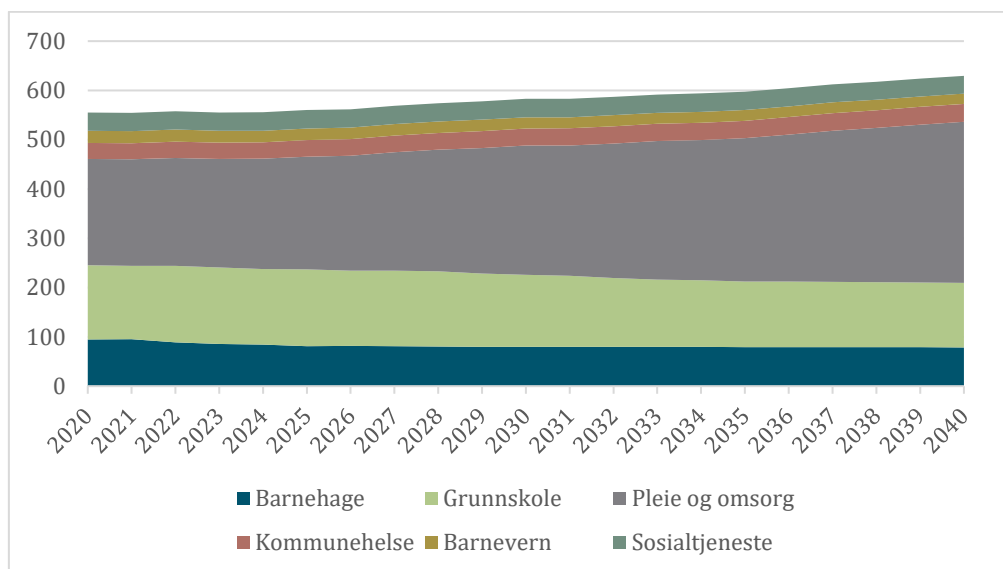
Hvilken betydning dette får for det framtidige utgiftsbehovet for de ulike tjenesteområdene, om-taler vi nærmere nedenfor.

3.4 Framtidig utgiftsbehov

Vi har utarbeidet en analyse som skal illustrere hvordan befolkningsframskrivingene vil påvirke kommunens framtidige kostnader og utgiftsbehov. Vi har beregnet demografikostnadene totalt

og fordelt på ulike aldersgrupper og tilhørende tjenesteområder i kommunen. I beregningen av demografikostnadene baserer vi oss på det samme opplegget som Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (heretter forkortet TBU) benytter.⁶ Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunene å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Demografikostnadene vil gjenspeiles gjennom inntektene fra staten, og analysen vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser kommunen vil ha for å håndtere framtidig befolkningsutvikling og endret utgiftsbehov.

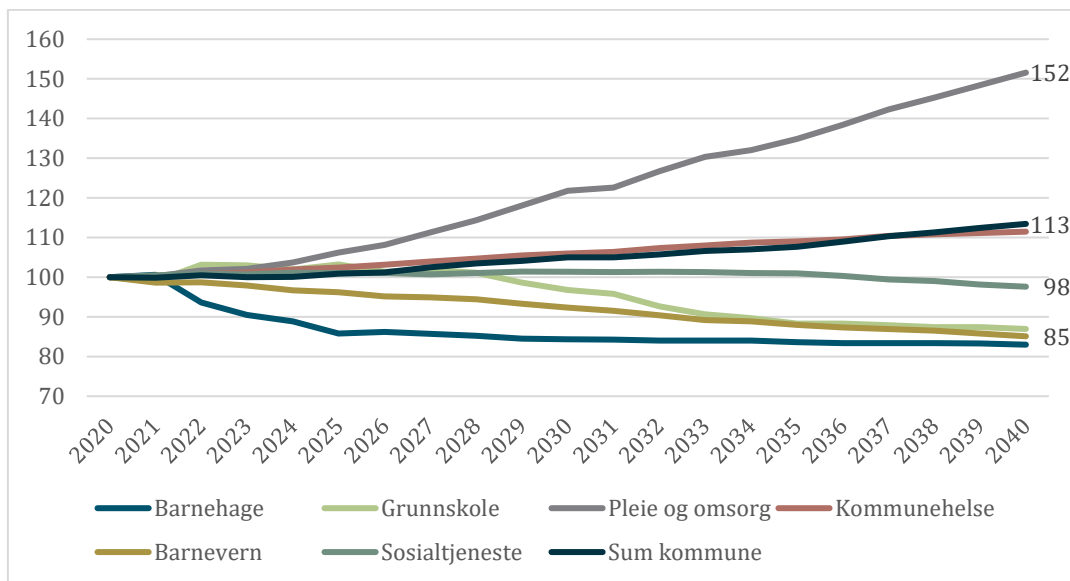
I figurene under er framtidig beregnede demografikostnader fordelt på ulike tjenesteområder for Osterøy kommune. Framskrivningene er basert på M-scenariet fra TF. Vi begynner med å se på hvordan utviklingen i utgiftsbehov på ulike tjenesteområder anslås å bli fram mot 2040. Av figuren under kan vi se at framtidige økte demografikostnader i all hovedsak vil kunne knyttes til tjenesteområdet pleie og omsorg.



Figur 13 Beregnet utgiftsbehov på ulike sentrale tjenesteområder 2020-2040. Framskrivingsalternativ M. Osterøy kommune. Faste mill. 2020-kr. Kilde: TBU/beregninger ved TF

I figuren nedenfor viser vi utvikling i beregnet utgiftsbehov for ulike sentrale tjenesteområder fra 2020 til 2040. Samlet sett er kommunens utgiftsbehov anslått å øke med omlag 13 prosent i perioden. På pleie og omsorg og kommunehelse er utgiftsbehovet anslått å øke med hhv. 52 prosent og 11 prosent. På områdene barnehage og grunnskole er utgiftsbehovet anslått å reduseres med hhv. 17 prosent og 13 prosent, mens utgiftsbehovet på barnevern og sosialtjeneste er anslått å reduseres med hhv. 15 prosent og 2 prosent.

⁶ TBU estimerer at den demografiske utviklingen i 2020 vil medføre merutgifter (demografikostnader) for kommunene på om lag 1,4 mrd. i 2021. Utgiftsberegningene er basert på hovedalternativet (MMM) fra befolkningsframskrivingene fra SSB (juni 2020). Merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, vil med hovedalternativet kunne anslås til om lag 1,1 mrd. kr for 2021. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med stor usikkerhet.



Figur 14 Utvikling i beregnet utgiftsbehov ulike sentrale tjenesteområder 2020-2040. Indeksert utvikling, 2020=100. Osterøy kommune. Kilde: TBU/beregninger ved TF

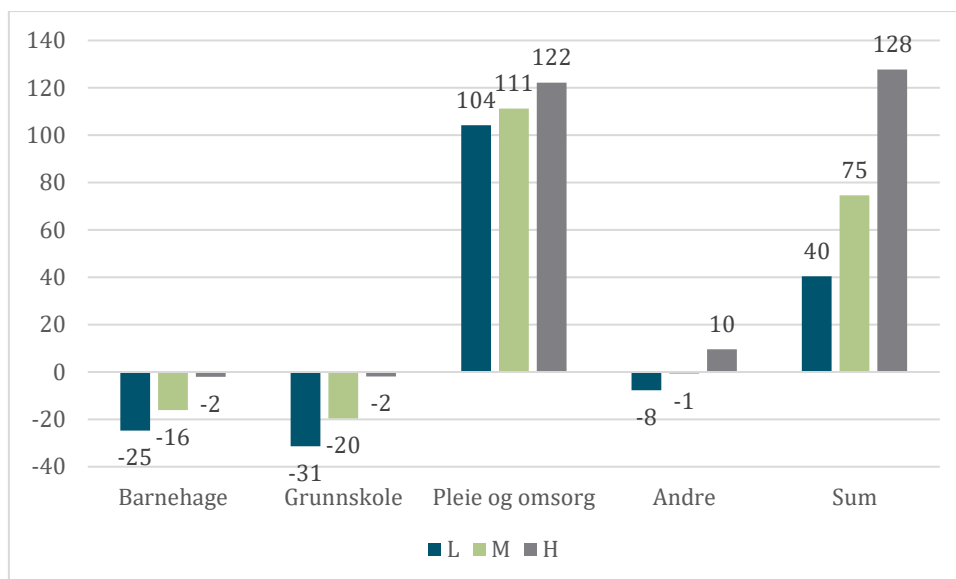
Under er vist akkumulerte demografikostnader for perioden 2021-2040, basert på de ulike scenariene for befolkningsutvikling fra TF. De tre framskrivingsalternativene anslår endring i demografikostnader på mellom 40,5 mill. kr i det pessimistiske scenariet (L) og 127,7 mill. kr i det optimistiske scenariet (H). For aldersgruppene under 66 år er det anslått reduserte demografikostnader i framskrivingsalternativ L og M, mens det i aldersgruppene over 67 år er anslått økte demografikostnader. Det er anslått betydelig økte utgifter knyttet til den eldre delen av befolkningen i alle de tre scenariene. Det vil si mellom 118,3 mill. kr i det pessimistiske scenariet (L) og 124,1 mill. kr i det optimistiske scenariet (H).

Tabell 13 Beregnede demografikostnader 2021-2040 knyttet til den demografiske utviklingen. Aldersgrupper. Osterøy kommune. Akkumulert. Faste mill. 2020-kr. Kilde: TBU/beregninger ved TF

	L	M	H
0-5 år	-28,2	-18,3	-2,1
6-15 år	-36,2	-22,6	-2,2
16-66 år	-13,5	-5,0	7,9
67-79 år	11,8	13,6	15,8
80-89 år	62,6	63,0	64,4
90 år og eldre	43,9	43,9	43,9
Sum	40,5	74,6	127,7
0-66 år	-77,9	-45,9	3,6
67 år og eldre	118,3	120,5	124,1

Figuren under viser beregnede demografikostnader for de ulike sentrale tjenesteområdene for perioden 2021–2040. For området barnehage er det anslått demografikostnader på mellom -25 mill. kr (L) og -2 mill. kr (H). For grunnskole ligger kostnadsanslaget på mellom -31 mill. kr (L) og -2 mill. kr (H), mens anslaget for pleie- og omsorgsområdet ligger i intervallet +104 mill. kr

(L) og +122 mill. kr (H). På områdene helse, barnevern og sosialtjeneste (andre i figuren) er det anslått demografikostnader på mellom -8 mill. kr og +10 mill. kr.

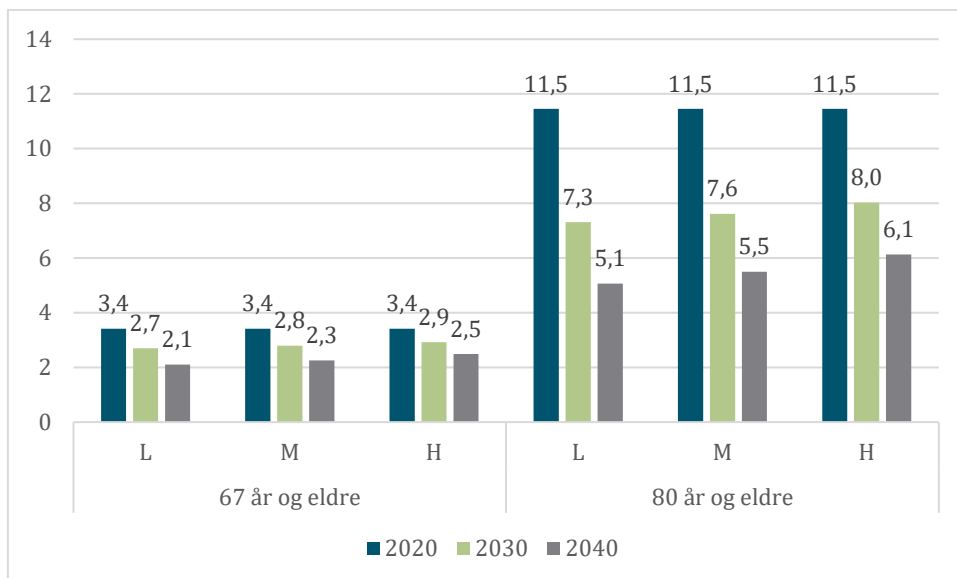


Figur 15 Beregnede demografikostnader 2021-2040 knyttet til den demografiske utviklingen. Tjenesteområder. Osterøy kommune. Akkumulert. Faste mill. 2020-kr. Kilde: TBU/beregninger ved TF

3.5 Forsørgerbyrde og framtidig behov for kommunale årsverk

I figuren under har vi beregnet den såkalte forsørgerbyrden i Osterøy kommune fram mot 2040, basert på TFs framskrivinger.

Forsørgerbyrden viser forholdet mellom antall personer i arbeidsfør alder og antall eldre. Arbeidsfør alder er 20–66 år, mens de eldre aldersgruppene er 67 år og over, og 80 år og over. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det er færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i den eldre aldersgruppen, altså blir forsørgerbyrden større.



Figur 16 Antall innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere. 2020, 2025 og 2040. Osterøy kommune. TF framskrivinger L, M og H. Kilde: SSB/beregninger ved TF⁷

Forholdstallet for aldersgruppen 67 år og eldre (3,4 i 2020) anslås i 2040 å ligge mellom 2,1 (L-scenariet) og 2,5 (H-scenariet). Forholdstallet for aldersgruppen 80 år og eldre (11,5 i 2020) anslås i 2040 til mellom 5,1 (L-scenariet) og 6,1 (H-scenariet).

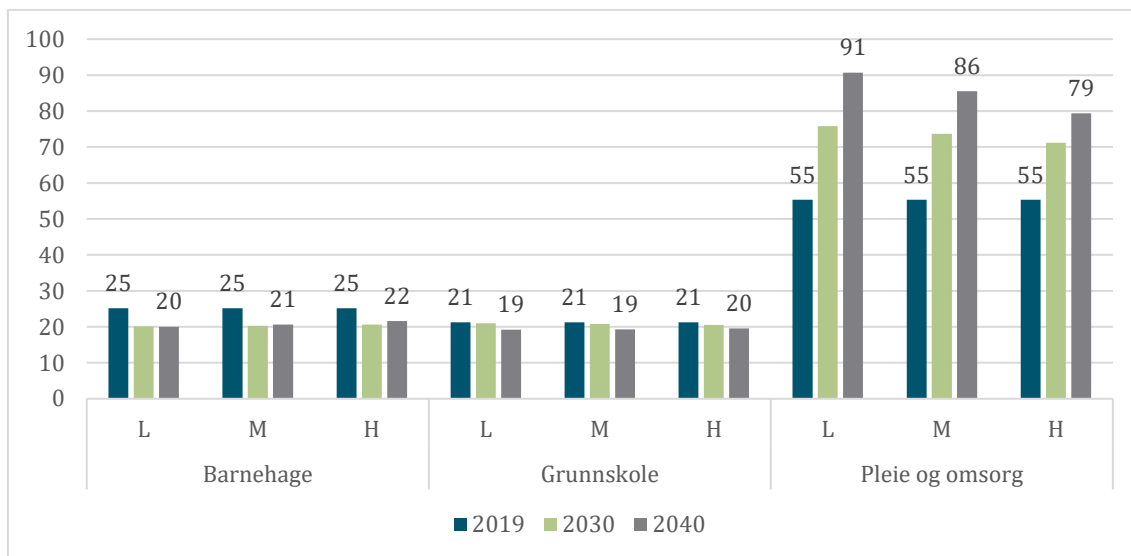
H-scenariet vil dermed gi høyest andel arbeidsføre innbyggere i forhold til eldre innbyggere. Dette innebærer at Osterøy må lykkes i å bli attraktive for å redusere forsørgerbyrden per innbygger.

Basert på utviklingen i de ulike aldersgruppene kan vi også anslå framtidig behov for årsverk innenfor de sentrale velferdsområdene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

Vi har beregnet framtidig behov for årsverk basert på TFs befolkningsframskrivinger. I anslagene av framtidig tjenestebehov er det lagt til grunn samme standard og dekningsgrad som i dag. Det er ikke tatt hensyn til teknologisk utvikling eller andre samfunnsendringer som kan påvirke tjenestebehovet framover. Det er også viktig å merke seg at ulike kommuner har ulikt behov for årsverk per bruker innenfor de ulike tjenestene, og at årsverk per bruker ikke nødvendigvis sier noe om effektiviteten innenfor de ulike sektorene.

Figuren under viser at behovet for årsverk på barnehage og grunnskole vil endres lite fram til 2030 og 2040.

⁷ MMM-alternativet fra SSB anslår for Osterøy et forholdstall for aldersgruppene 67 år og eldre og 80 år og eldre på hhv. 2,2 og 5,4 i 2040. For landsgjennomsnittet er forholdstallet (4,0 og 14,3 i 2020) anslått til hhv. 2,5 og 6,8 i 2040



Figur 17 Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere i arbeidsfør alder (20-66 år). 2019, 2030 og 2040. Osterøy kommune. TF framskrivinger L, M og H. Kilde: SSB/beregninger ved TF⁸

Behovet for årsverk på pleie og omsorg i 2040 (per 1000 innb. 20–66 år) varierer fra 79 i H-scenariet til 91 i L-scenariet. L-scenariet vil dermed gi størst økning i framtidig behov for årsverk innen pleie og omsorg. Behovet for årsverk vil uansett hvilket av scenariene vi legger til grunn øke kraftig i årene framover. Dette må ses i lys av eldrebølgen og gjelder for alle landets kommuner.

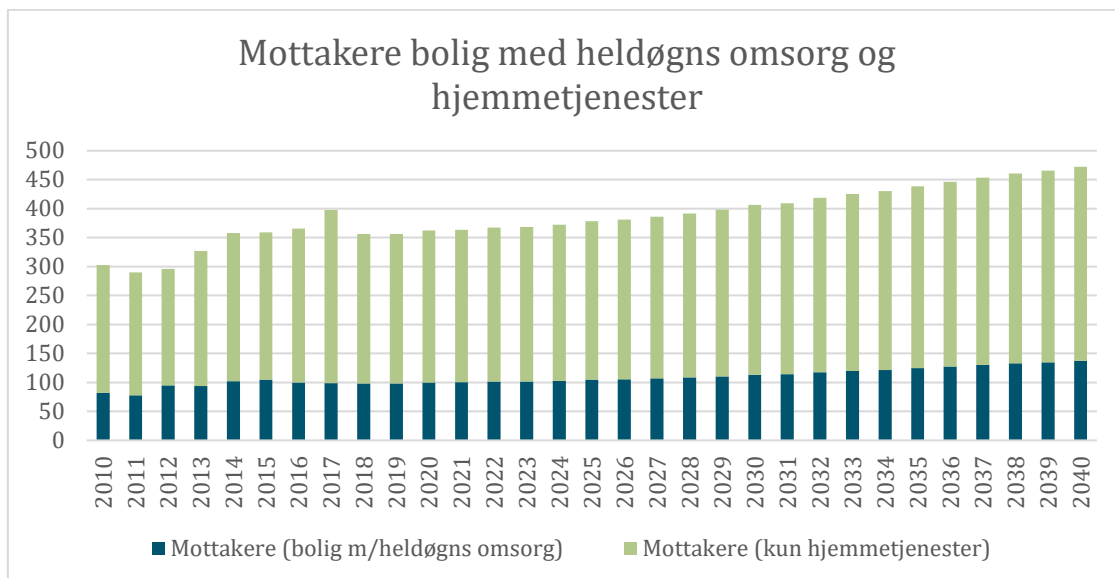
3.6 Framtidig behov for omsorgsplasser

Vi har også utarbeidet en analyse av framtidig behov for omsorgsplasser for Osterøy kommune, basert på framskrivingsverktøyet omsorgsbehov 20240.⁹ I utgangspunktet har vi lagt modellens anbefalte forutsetninger til grunn. Vi har benyttet M-scenariet (fra TF) og lagt til grunn 2 prosent reduksjon i behovet for heldøgns omsorgsplasser innen 2040 (som motsvares av tilsvarende økt behov for hjemmetjenester). Analysene viser at mottakere av bolig med heldøgns omsorg og hjemmetjenester anslås å øke med 116 fra 2018 til 2040 (dvs. +39 mottakere av bolig med heldøgns omsorg og +76 mottakere av hjemmetjenester).¹⁰ Til sammenligning anslår hovedalternativet fra de sist oppdaterte befolkningsframskrivingene fra SSB, en vekst på 138 mottakere.

⁸ MMMM-alternativet fra SSB anslår for Osterøy et behov for årsverk på barnehage, grunnskole og pleie og omsorg på hhv. 22, 19 og 105 i 2040.

⁹ Verktøyet er utviklet av Helseøkonomisk Analyse AS på oppdrag fra KS. Framskrivingsverktøyet tar utgangspunkt i statistiske analyser av KOSTRA-data og befolkningsframskrivinger. Verktøyet gir også mulighet til å endre forutsetninger for framskrivingen, ved bruk av alternative befolkningsframskrivinger, endring i produktivitet og saktere aldring i befolkningen.

¹⁰ Til sammenligning anslår hovedalternativet fra de sist oppdaterte befolkningsframskrivingene fra SSB, en vekst på 138 mottakere totalt. Dvs. + 46 mottakere av bolig med heldøgns omsorg og 92 mottakere av hjemmetjenester.



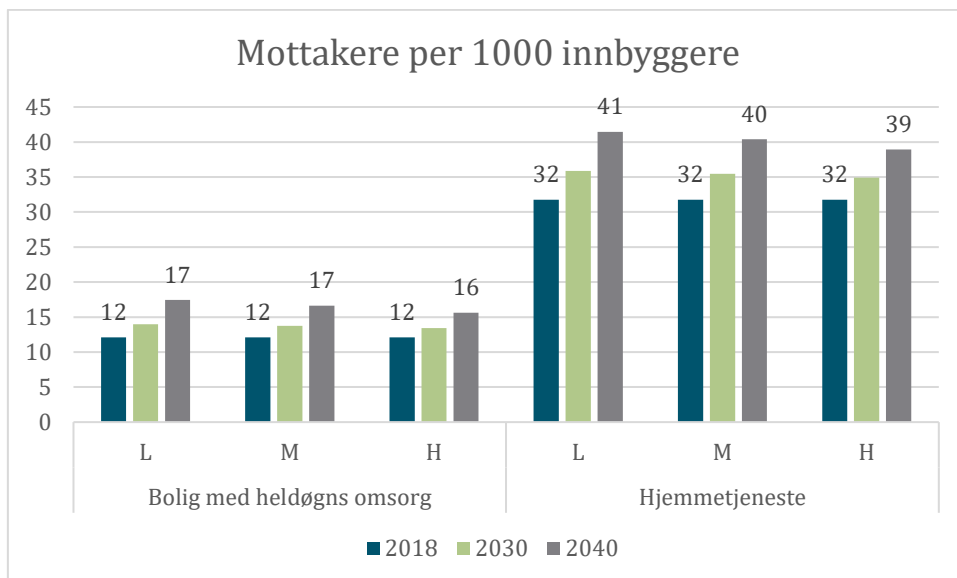
Figur 18 Illustrasjon av framtidig behov for omsorgsplasser Osterøy kommune. Antall mottakere 2010-2040. Kilde: Framskrivingsverktøyet omsorgsbehov 2040, beregninger ved TF.

Verktøyet gir også mulighet til å endre forutsetninger for framskrivingen, ved bruk av alternative befolkningsframskrivinger, endring i produktivitet og saktere aldring i befolkningen.

Diagrammet under viser antall tjenestemottakere per 1000 innbyggere for Osterøy kommune i 2018, 2030 og 2040, med bruk av ulike scenarier fra TF.

Antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg per 1000 innbyggere (12 i 2018) anslås i 2040 å ligge mellom 17 (L-scenariet) og 16 (H-scenariet). Antall mottakere av hjemmetjenester per 1000 innbyggere (32 i 2018) anslås i 2040 å ligge mellom 41 (L-scenariet) og 39 (H-scenariet).¹¹ H-scenariet vil dermed gi lavest behov for omsorgsplasser målt per 1000 innbyggere.

¹¹ Til sammenligning anslår SSB MMMM hhv. 17 og 41 mottakere per 1000 innbyggere i 2040.



Figur 19 Antall mottakere av bolig med heldøgns omsorg og hjemmetjenester Osterøy kommune. Per 1000 innbyggere i 2018, 2030 og 2040. Kilde: Framskrivingsverktøyet omsorgsbehov 2040, beregninger ved TF.

Parameteren produktivitetsforbedring er ment å fange opp en antakelse om at velferdsteknologi vil sørge for at en mindre andel mottakere av omsorgstjenester vil trenge tjenester som innebærer boformer med heldøgns bemanning (som motsvares av tilsvarende økt behov for hjemmetjenester). Ved å velge f.eks. 1 prosent antar man at det innen 2040 vil være 1 prosent reduksjon i behovet for boformer med heldøgns bemanning. 2 prosent produktivitetsforbedring for Osterøy gir -3 mottakere av bolig med heldøgns omsorg i 2040 (og tilsvarende økning av mottakere med hjemmetjenester).

Saktere aldring i befolkningen innebærer at tjenestebehovet øker saktere enn det ellers ville ha gjort. Det er tre alternativer i modellen: ingen, rate 0,05 og rate 0,1. Rate 0,1 tilsvarer om lag den reduserte aldringen som benyttes ved levealdersjusteringen i pensjonsreformen. Rate 0,1 innebærer at en 80-åring ti år fram i tid har samme tjenestebehov som en 79-åring i dag. Alternativet med rate 0,05 gir en noe svakere endring i aldringen. Rate 0,05 innebærer at en 80-åring om 20 år har samme tjenestebehov som en 79-åring i dag. Rate for saktere aldring på 0,05 gir -22 mottakere av bolig med heldøgns omsorg og hjemmetjenester for Osterøy i 2040, dvs. -9 mottakere av bolig med heldøgns omsorg -13 mottakere av hjemmetjenester. Rate for saktere aldring på 0,1 gir -53 mottakere av bolig med heldøgns omsorg og hjemmetjenester for Osterøy i 2040, dvs. -21 mottakere av bolig med heldøgns omsorg og -32 mottakere av hjemmetjenester

3.7 Oppsummering

Kort oppsummert er det anslått betydelig økte utgifter knyttet til den eldre delen av befolkningen i alle de tre scenariene, og analysene viser at framtidige økte demografikostnader i all hovedsak vil være knyttet til tjenesteområdet pleie og omsorg. Kun i det mest optimistiske scenariet (H) er det anslått en vekst i samtlige aldersgrupper, med unntak av aldersgruppen 0-5 år og 6-15 år. I alle scenariene er det likevel anslått en lavere andel barn og unge og en høyere andel eldre.

Vi har også sett på framtidig forsørgerbyrde og behov for kommunale årsverk på barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i dag. Framskrivningene viser at forsørgerbyrden vil øke betydelig i årene framover. Det vil altså bli færre personer i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Med H-scenariet, vil forsørgerbyrden reduseres noe, sett opp mot de to andre scenariene. Framskrivningene viser at behovet for årsverk innen barnehage og grunnskole vil endres relativt lite fram til 2030 og 2040, mens behovet for årsverk innen pleie og omsorg vil øke uansett scenario. Illustrasjonene av framtidig behov for omsorgsplasser viser at det vil bli flere mottakere med behov for heldøgns omsorg og hjemmetjeneste. H-scenariet vil gi lavest framtidig behov målt per 1000 innbyggere, sett i forhold til de to andre scenariene.

4. Administrasjon og styring

4.1 Økonomianalyse – administrasjon og styring

Den overordnede kostnadsanalysen viser at Osterøy kommune bruker 6 612 kr pr. innbygger til administrasjon og styring i 2019. Dette representerer 13,6 prosent i merutgifter sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Tabell 14 Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i kr per innb. 2019. Kilde: SSB

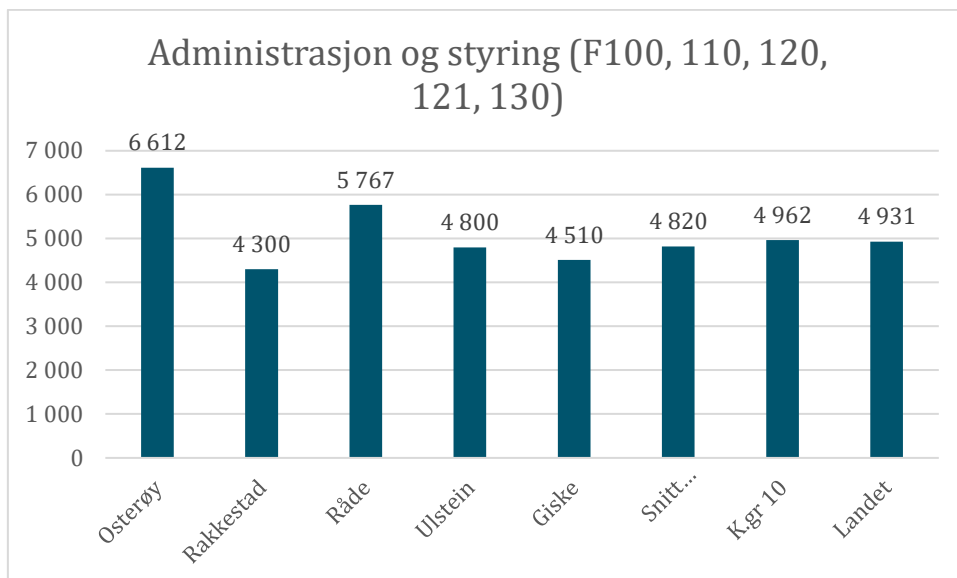
	Osterøy			K-gr. 10	Landet
	2017	2018	2019	2019	2019
Administrasjon og styring (F100, 110, 120, 121, 130)	4 415	4 931	6 612	4 962	4 921
100 Politisk styring	444	381	463	494	448
110 Kontroll og revisjon	156	156	162	127	101
120 Administrasjon	3 420	4 147	5 601	3 800	3 676
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	131	52	22	220	313
130 Administrasjonslokaler	264	195	364	321	383

Merforbruket tilskrives i all hovedsak administrasjonskostnader (KOSTRA-funksjon 120). Funksjon 120 administrasjon omfatter strategisk ledelse og administrative støttefunksjoner, herunder økonomi, personal, IKT og sak/arkiv. Merforbruket er også betydelig sammenlignet med kommunegruppe 10 og utvalgte referansekommuner.

På de andre funksjonene knyttet til administrasjon og styring er det relativt mindre avvik, forvaltningsutgifter har 2,4 mill. kr i mindreforbruk.

Dataene viser en særlig markant økning fra 2018 til 2019, en oppgang på over 34 prosent.

Sammenlignet med landssnittet utgjør forskjellen nærmere 1700 kroner pr. innbygger, ift. kommunegruppe 10 er forskjellen kr. 1 650. Tabellen under illustrerer også forskjellen mot utvalgte referansekommuner.



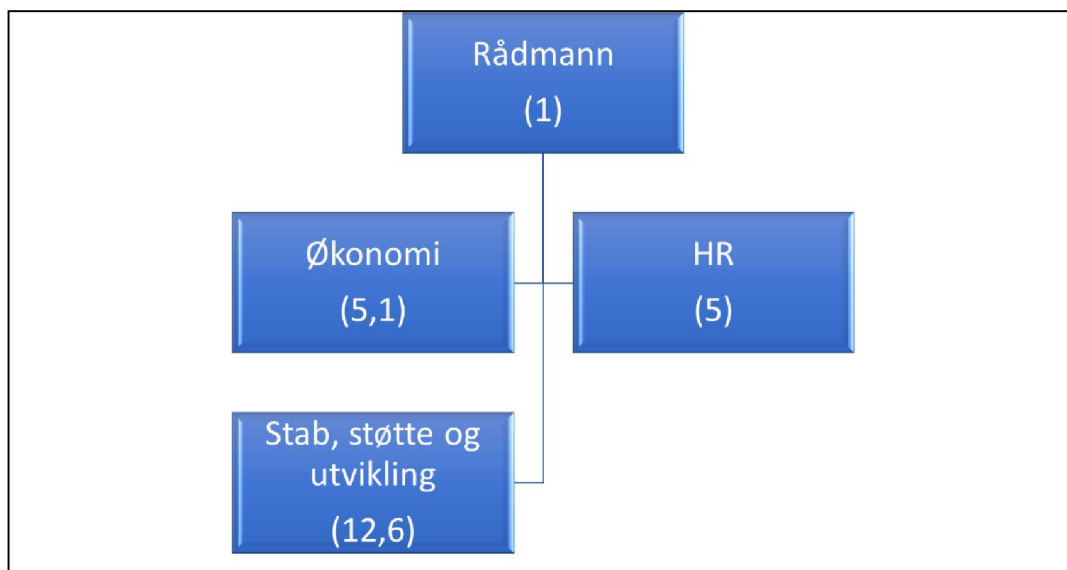
Figur 20 Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i kr per innbygger 2019. Kilde: SSB

Oppsummert indikerer KOSTRA-analysen at administrasjon er ett av områdene i kommunen med et teoretisk stort innsparingspotensiale hensyntatt de økonomiske rammebetingelsene.

Vi vil i denne sammenheng understreke at å sammenligne kommunenes administrative ressursbruk ut fra KOSTRA er krevende og må tolkes med varsomhet. Dette gjelder spesielt funksjon 120, der regnskapsføring varierer fra kommune til kommune. Herunder tolkes skillet mellom tjenesteproduksjon og administrasjon forskjellig. Det vises ellers til kommentarer og vurdering under.

4.2 Administrasjon (Funksjon 120)

Funksjon 120 administrasjon omfatter strategisk ledelse, herunder sektorledelse samt administrative støttefunksjoner, herunder økonomi, personal, IKT og sak/arkiv. Figuren viser et forenklet organisasjonskart for rådmann og sentrale administrative stabs-/ støtteressurser. Totalt utgjør sentral administrasjon og stab nærmere 24 årsverk:



Figur 21 Organisasjonskart. Antall årsverk i parentes. Kilde: Osterøy kommune

Det tilsettes ny lederstilling for stab, støtte og utvikling som bl.a. omfatter dokumentcenter/arkiv, politisk sekretariat. Ifølge våre kilder er det lite administrative ressurser ute på sektor-nivå/enhetene med unntak av tildelingsenheten innen helse og omsorg.

Ifølge økonomiavdelingen skyldes den store økningen i 1200 administrasjon fra 2018 til 2019 i hovedsak føring av IKT kostnader. Osterøy var vertskommune for felles IKT tjenester for ca. 10 kommuner. Fra 1.2.2020 er dette organisert i ett eget selskap. Det er føring av disse kostnadene som har blåst opp kostnadene på tjeneste 1200 med ca. 11 mill. kr i 2019.

Organiseringen av stab og støtte og administrativ ressursbruk påvirker i stor grad effektiv drift og kvalitet i resten av organisasjonen ut fra hvordan de fungerer. Som nevnt er administrasjon et vanskelig område å analysere ettersom kommunenes regnskapspraksis varierer. Det er derfor behov for ytterligere data når man sammenligner administrasjon. KOSTRA-funksjonsområdene kan også inneholde kostnader som ikke ligger i rådmannens stab- og støttetjenester og omvendt.

Vi anbefaler å gjennomføre en helhetlig organisasjonsgjennomgang med fokus på ledelse, staber og støttefunksjoner, herunder vurdere dimensjonering og kompetanse, jfr. sårbarhet. Det er også naturlig at gjennomgangen omfatter samhandling og kultur, samt rolleavklaring.

Tids- og ressursrammen for dette oppdraget gir ikke mulighet for en dypere analyse av rasjonaliseringsgevinster innen administrasjon, stab og støtte. En slik OU-prosess bør sees i sammenheng med vurdering av interkommunalt samarbeid for de merkantile funksjoner (bl.a. merinntekter ved «salg» av tjenester til nabokommuner) og bruk av verdistrømanalyse for utvalgte prosesser. (se nedenfor).

Anslått innsparing ved en organisasjonsgjennomgang bør være 1-2 årsverk, som tilsvarer min. 1 mill. kr inkl. sosiale kostnader.

4.3 Politisk styring

Vurdering av politisk struktur inngår ikke i vårt mandat, her kommenteres kun de kostnadsmessige aspekt. Utgiftene innen politisk styring (funksjon 100) omfatter primært lønn/godtgjørelser til ordfører og varaordfører samt honorarer og driftsmidler til kommunestyrerepresentanter og ulike politiske råd og utvalg.

Osterøy kommune har i dag 27 kommunerepresentanter. Politisk ledelse består av ordfører i full stilling. Behovskorrigerte netto utgifter til politisk styring var 463 kr per innbygger i Osterøy i 2019 men en oppgang fra 2018 til 2019, noe som trolig kan tilskrives ekstrakostnader i forbindelse med valgåret. For øvrig er Osterøy på noenlunde tilsvarende nivå som landet, referansekommuner og kommunegruppe 10.

Vi har fått opplyst at det er foretatt reduksjon i honorar og godtgjørelse til politisk ledelse og folkevalgte. Ordførers lønn er redusert med 10 prosent, varaordfører med 4 prosent - nedgang fra 8 prosent i forrige valgperiode. Utover evt. reduksjon av nivået på honorar og godtgjørelser, kan mulige innsparingstiltak være: ressurser som brukes til politisk ledelse, antall medlemmer i styrer, utvalg og råd redusere møtefrekvens, bruk av digitale møter samt møter på kveldstid.

4.4 Kontroll og revisjon

Osterøy hadde i perioden 2017-2019 høyere totale utgifter pr. innbygger enn landsgjennomsnittet knyttet til kontroll og revisjon. Dette gjelder også sammenlignet med for kommunegruppe 10. Det bør undersøkes nærmere hva dette skyldes, herunder om det har vært stor aktivitet f.eks. med omfattende forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Tiltak / teoretisk innsparingspotensiale: Reduksjon til gjennomsnitt for kommunegruppe 10 innebærer en innsparing på rundt 50 kr pr. innbygger. Dette tilsvarer om lag 0,5 mill. kr pr. år som kan fordeles flatt i kommuneplanperioden.

4.5 Øvrige observasjoner og innspill

Utover kostnadsanalysen har vi notert en rekke innspill knyttet til administrasjon og styring. Våre observasjoner og hovedfunn er sammenfattet nedenfor.¹²

4.5.1 Overordnet fokus – strategisk ledelse, analyse og utvikling

Vårt hovedinntrykk er at Osterøy kommune har et godt grunnlag for styring og ledelse. Ledergruppen oppleves å være godt samkjørt og det er gjennomgående bra kompetanse på ledelse og

¹² I en organisasjonsgjennomgang som dette, er vi spesielt opptatt av å fokusere på forbedringspunkter. Imidlertid vil vi understreke at vi har et gjennomgående positivt hovedinntrykk fra prosessen. Vi møtte engasjerte, fleksible og kompetente medarbeidere som ønsker det beste for Osterøy kommune og egen arbeidsplass. Hovedinntrykket er at det mye bra å bygge videre på. Framfor alt var alle positive til å bidra til utvikling.

stab. Samtidig gir våre data holdepunkt for utfordringer knyttet til gjennomslagskraft og større tydelighet. Ledelsen har store ambisjoner og det er satt i gang mange tiltak men det skorter på kapasitet, klare prioriteringer og iverksettingsevne og dermed reell gevinstrealisering. Et uttrykk som stadig ble nevnt i våre samtaler er «bakpå» og «kommer skjevt ut».

Våre data og observasjoner tyder videre på at det er for mye fokus på løpende drift og ad hoc-saker mens utvikling og strategi blir skadelidende. Det pekes også på behov for å styrke analysekompetanse og kapasitet, herunder overordnet økonomistyring.

Det synes å være en betydelig slitasje i organisasjonen etter mange runder med innsparinger og kutt over flere år med krevende økonomi. Det er et klart uttalt ønske og forventninger om at kommunen denne gang gjennomfører større grep for å legge grunnlag for en bærekraftig økonomi og handlefrihet på sikt.

4.5.2 Samhandling og kultur

Våre informanter beskriver at samspillet og samhandling politikk - administrasjon over tid har vært preget av manglende tillit. Spenninger mellom politikk og administrasjon påvirker effektivitet og fokus i organisasjonen – samt omdømme.

Fra politisk hold savnes bedre pedagogisk tilrettelegging ifm. saksforberedelse. Herunder relevant styringsinformasjon og konsekvensanalyse som gir bedre mulighet for politiske beslutninger/ prioriteringer.

Fra administrasjonen oppleves at politiske bestillinger er lite konkrete. Det gjør at administrasjonen i liten grad vet hva som forventes av omfang, detaljeringsnivå og frister.

Den langvarige mistilliten mellom politisk og administrativt nivå har også speilet seg videre i organisasjonen (jfr. f.eks. «de på rådhuset»). Flere nevner «silo-begrepet», det er fortsatt for mye sektortenkning. Behovet for felles kulturbygging og mer tverrfaglig samhandling etterlyses av mange. Dette omfatter bl.a. systematisk erfaringsoverføring, evalueringspraksis, læring på tvers, beste praksis fra hhv. oppvekst og helse og omsorg, videreføre dialogkafe.

Våre informanter trekker fram dugnadsånd, lojalitet og god infrastruktur som styrker ved Osterøy-samfunnet. Samtidig pekes det fra flere hold på at det er en sterk lokal bygde-identitet som kan svekke fellesløsninger og stordriftsfordeler.

Våre observasjoner tyder på at det er en positiv forventning til at nåværende ordfører kan ha en samlende effekt.

Vi anbefaler å foreta en evaluering av samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen, herunder avstemme roller og rolleforståelse.¹³

¹³ Et eksempel på en slik «tillitsanalyse» som kan finansieres ved KS OU-midler, kan være: <https://www.telemarksforskning.no/tema/tillitsundersokelser/147/>

4.5.3 Rolleavklaring stab/støtte

Stab og støtteprosessene har to hovedtyper oppgaver: a) Styrings- og kontrolloppgaver på vegne av rådmannen samt kommuneovergripende, strategiske utviklingsoppgaver b) Støtte og service samt driftsoppgaver for kommunenes tjenester og sektorledere. Vi anser det er viktig med bevisstgjøring samt brukerorientering av stabsrollene. Herunder avklare nærmere behov og forventning til lederstøtte og administrativ støtte. Et konkret tiltak i denne sammenheng kan være å utarbeide tjenesteavtale som bl.a. bidrar til forventningsavklaring og tydeligere standarder for leveranser og oppfølging. Videre bør det vurderes hvordan man kan synliggjøre tidsbruk og arbeidsbelastning. Dersom man ikke har en formening om hvor lang tid en arbeidsoppgave bør ta, er det vanskelig å vite om den gjennomføres effektivt eller ikke.

Som ledd i dette foreslås å oppdatere et felles kommuneovergripende administrativt delegasjonsreglement som tydeliggjør fullmaktene fra rådmann via sektorlederne til enhetslederne. Både prosessen med å oppdatere reglementet, og selve reglementet har stor verdi for å utvikle trygge og klare lederroller i organisasjonen.

4.5.4 Prinsipper for omstilling og nedbemanning

De omfattende kravene til effektivisering og innsparinger i Osterøy kommune kan ikke realiseres uten å vurdere kapasitet og bemanningsreduksjoner. I forbindelse med omorganiseringarbeidet innen helse og omsorg i 2018 ble det utarbeidet personalpolitiske retningslinjer, men disse er pt. ikke utformet for hele organisasjonen.

Vi foreslår at det i samarbeid med de ansatte/tillitsvalgte, utformes en *omstillingsavtale* som avklarer de aktuelle ”spilleregler” for omstillingsprosessen. I en slik helhetlig avtale kan «stillingsbank» inngå der alle administrative funksjoner og stillinger må tilpasses og dimensjoneres i henhold til ny organisering.

Vi har bistått andre kommuner med tilsvarende «styringsregime». Nedenfor skisseres et eksempel som kan tilpasses Osterøy kommune og danne grunnlag for vedtak i heradstyret:

- *Det skal målsettes i budsjetttrammeforutsetningene gitte økonomiske nedtrekk for bemanningsreduksjoner. Kommunestyret målsetter innsparinger for bemanningsreduksjon i størrelsesorden til xx mill. kroner for økonomiplanperioden 2021-2024; fordelt med xx mill. kroner for 2021, xx. mill. kroner for 2022, xx mill. kroner for 2023 og xx mill. kroner for 2024. Innsparingskravet vil i opprinnelig budsjetttramme ligge på generelt ansvar under rådmannen med en negativ utgiftsavsetning. Denne kontoen skal så budsjettreguleres til 0 kroner gjennom året ved at lønnsbudsjettet nedjusteres når stillingshjemler trekkes inn. Innsparingskravet (nedtrekket) forutsettes å omfatte også realisering av færre årsverk via «stillingsbanken» som etableres.*
- *Alle stillinger skal ved vakanse, og fram til 31.12.2024, vurderes iht. ansettelsesreglementet og behandles av rådmannen som avgjør om hjemmelen skal trekkes inn, besettes på nytt av personer som allerede er tilsatt i kommuneorganisasjonen eller må lyses ut eksternt. Det skal i denne sammenheng vurderes innhold i stillingen, organisatorisk plassering og behov for rekruttering. Rådmannens vurdering og avgjørelse legges fram for administrasjonsutvalget til orientering.*
- *Opprettelse av nye stillingshjemler skal rapporteres til kommunestyret i tertialrapporter og årsmeldinger.*

- *Det skal etableres en «stillingsbank» for personer i stillingshjemler som kategoriseres som «overtallige». Som ledd i arbeidet med å måtte foreta bemanningsreduksjoner, må hele kommuneorganisasjonen sees under ett for å ivareta omplasseringsplikten i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. «Stillingsbanken» skal sikre at alle som har krav på tilbud om annet arbeid, vurderes mot ledige stillinger som de er eller kan gjøres kvalifisert for. Administrasjonsutvalget vedtar nærmere retningslinjer for «stillingsbanken» etter innstilling fra rådmannen..*

4.5.5 Nærmere om omstillingsavtale

Formålet med omstillingsavtalen er å sikre de ansatte medbestemmelsesrett og rettigheter i henhold til lov, kollektive og individuelle avtaler. Avtalen skal (eksempel):

- informere om rettigheter og plikter under omstillingen
- gi den enkelte ansatte trygghet i arbeidsforholdet under omstillingsarbeidet
- skape best mulig forutsigbarhet og et godt arbeidsmiljø
- prosessen skal være kjennetegnet av god medvirkning fra de tilsette sine representanter og konstruktiv dialog mellom partene
- skape grunnlag for en felles og samlende arbeidsgiverpolitikk i Osterøy kommune
- den enkelte ansatte har selv et ansvar for å bidra til gode løsninger, bl.a. ved å delta aktivt i både omorganiseringsprosessen og i forbindelse med gjennomføringen av de endringene som skal iverksettes.»

Vi anbefaler at det utformes en omstillingsavtale og som støtte i behandling og implementering av foreslåtte grep og tiltak. Telemarksforskning kan bistå i dette arbeidet, bl.a. med eksempler og maler. Vi har bl.a. bistått andre kommuner med forpliktende rammeverk knyttet til organisasjons- og bemanningstilpasninger, herunder «styringsregime» for politisk beslutnings- og oppfølgingsprosess.

4.5.6 Nærvær og heltidskultur

Totalt sykefravær i Osterøy kommune i 2019 var 8 prosent, som er under landsgjennomsnittet. Sykefraværet har hatt en negativ utvikling i første kvartal 2020, jfr. tertialrapport 1. Det er naturlig å se dette i sammenheng med koronapandemien og karanteneregler. Osterøy kommune bør videreføre sitt systematiske arbeid med å øke nærværsgarden ytterligere, og det er ut fra våre kilder fortsatt potensiale innen flere sektorer. Utover de positive arbeidsmiljømessige effekter, innebærer en reduksjon av sykefraværet en betydelig besparelse for kommunen.

Osterøy kommune har tidligere hatt et stort innslag av deltid. I forbindelse med organiseringsprosessen i 2018 innen Helse og omsorg ble det gjort en del «opprydning» men det er viktig å videreføre arbeidet med heltidskultur.

4.5.7 Interkommunalt samarbeid

Osterøy har et utstrakt interkommunalt samarbeid og med gjennomgående gode erfaringer. IKT og renovasjon/BIR trekkes frem som gode eksempler. Dette samarbeidet kan og bør utvides. Landbrukskontor, barnevern og plan/byggesak er nevnt som aktuelle fagområder. I tillegg bør det utredes interkommunalt samarbeid knyttet til merkantile prosesser som f.eks. regnskap, lønn, personaladministrasjon, arkiv og dokumentsenter. Etter vår oppfatning er administrasjonsområdet velegnet for samarbeid, bl.a. fordi mange av oppgavene er regelstyrte med mindre grad av lokale tilpasninger.

Gjennom et samarbeid kan kommunen dra nytte av stordriftsfordeler som kan bidra til vesentlig lavere utgifter enn å organisere og drifte i egen regi. Som del av dette bør Osterøy se på inntektssøking ved at kommunen selger flere tjenester til nabokommuner. Dette er også viktig for å styrke og bevare arbeidsplasser i kommunen.

Vi har registrert en positiv holdning blant våre informanter til en utredning av interkommunalt samarbeid. Det understrekes imidlertid at et slikt samarbeid bør tilrettelegges i større enheter (Alver, Bergen++) for å sikre større fagmiljø. Om det begrenses til de mindre nabokommunene vil det trolig ikke ha gevinster for Osterøy kommune.

En utredning av et utvidet interkommunalt samarbeid kan finansieres med midler fra Fylkesmannen (skjønnsmidler). Erfaringer fra andre tilsvarende utredninger indikerer at det er viktig med en tydelig prosjektplan med klare effektmål og gevinstrealiseringsplan.

4.5.8 Målinger – brukere og medarbeidere

Våre funn viser at det, med unntak av oppvekst, ikke gjennomføres systematiske brukerundersøkelser. Regelmessige bruk av brukerundersøkelser for å avdekke hvordan brukerne opplever kommunens tjenester bør inngå som en integrert del av styringssystemet. Brukermålinger bør i første rekke prioriteres innenfor de viktigste virksomhetsområdene i kommunen men bør også gjennomføres interne brukermålinger fra stab og støttefunksjonene, jfr. punkt om rolleavklaringer.

Osterøy kommune benytter 10-faktor analysen som verktøy for medarbeidersamtaler. 10-faktor analysen ble sist gjennomført i 2018 og skal gjentas høsten 2020.

Vi opplever at kommunen har et godt tilrettelagt, integrert opplegg for gjennomføring og oppfølging.

4.5.9 Prosjektstyring og gevinstrealisering

Det gjennomføres mye utviklingsarbeid i kommunen, som i praksis gjennomføres i form av prosjekter. Det er gjennomført kurs i prosjektledelse samt planlagt igangsatt et utviklingsarbeid knyttet til prosessledelse med bruk av ekstern konsulentbistand - LENT. Dette er positive initiativ som bør videreføres. Våre informanter gir særlig uttrykk for at kommunen må jobbe mer systematisk med prosjektstyring - ikke minst gevinstrealisering og oppfølging/evaluering. Det er

gjennomført mange prosjekter men flere påpeker at det ofte ikke er nok kapasitet til å få effekt utav prosjektene. I denne sammenheng er systematiske gevinstrealiseringsplaner viktig. Slike planer er viktige verktøy for å konkretisere hva man vil oppnå, hvordan det skal oppnås og hvem som er ansvarlig for å oppnå det.

En del av dette er å på plass opplegg for programstyring. Et aktuelt virkemiddel her kan være en prosjektkatalog for bedre styring og prioritering av ressursbruk til utviklingsarbeid.

Prosjektveiviseren fra DIFI (se under), kan være et godt utgangspunkt for å tilpasse egne rutiner for prosjektstyring i Osterøy kommune og sikre at kommunen får effekt av alle prosjekt som gjennomføres.



Figur 22 Prosjektveiviser. Kilde: DIFI

4.5.10 Kontinuerlig forbedring – «jobbe smartere» - digitalisering

Osterøy kommune har over tid vært en foregangskommune og pådriver for digitalisering. – Som tidligere vertskommune for etablering Nordhordland IKT fra 2011 har Osterøy jobbet planmessig med bruk av ny teknologi. Disse erfaringene, kompetansen og tilhørende datamodenhet gir et godt utgangspunkt for en fortsatt målrettet satsing på digitalisering bl.a. innen velferds- og omsorgsteknologi som flere hevder kan utgjøre et stort potensiale. Vi viser her til kap. 6.6. Innenfor administrasjon er særlig bedre utnyttelse av eksisterende fagsystemer samt Office365 nøkkel til økt effektivitet og samhandling.

Vi ser at flere utvalgte områder kan ha nytte av en mer detaljert analyse av driften med et perspektiv av kontinuerlig forbedring (Lean). En hensiktsmessig og relevant tilnærming/metode kan være å etablere et prosesslandskap for kommunen og ta i bruk verdistrømsanalyser for utvalgte arbeidsprosesser. Erfaringsmessig vil dette avdekke tidstyver/sløsing, og bidra til økt effektivitet og kvalitet. Undersøkelser viser at administrative saksbehandlingsprosesser består i gjennomsnitt av 15-25 prosent ikke-verdiskapende aktivitet («sløsing, tidstyver, plunder og heft» mv.). Våre erfaringer fra en rekke Lean-prosjekt i offentlige virksomheter tilsier en anslått innsparingseffekt på 10-20 prosent på utvalgte, ressurskrevende arbeidsprosesser. Konkrete gevinstestimat fastlegges ved oppstart av verdistrømanalysen (nullpunktsmåling). I tillegg vil en slik kartlegging erfaringsmessig avdekke en rekke forbedringstiltak av mer kvalitativ art.

Et grep her kan være å utdanne interne prosessveiledere/endringsagenter. Vi har meget gode erfaringer med tilsvarende utviklingsarbeid fra flere kommuner. Tiltaket kan finansieres med OU-midler fra KS.

4.5.11 Evaluering og møtepraksis

Gode effektive møteplasser, herunder for strategisk ledelse, er sentrale element i god virksomhetsstyring. I samarbeid med AFF er det gjennomført en evaluering av etablert møteledelse og -praksis i kommunen. Våre funn og observasjoner peker på at det har vært en positiv utvikling, bl.a. fremheves fast punkt på agendaen for evaluering av ledermøtene. Samtidig peker flere av våre informanter på at det er en ubalanse i dagens ledermøter, der løpende drift dominerer. Et konkret, kortsiktig grep for å styrke fokus på strategi og utvikling kan være å rendyrke opplegg/agenda på de ukentlige ledermøtene. F.eks. å la et møte 1 pr. måned vies i hovedsak til strategi, de øvrige mer driftsmøter.

4.5.12 Prosess for bærekraft som integrert i planarbeidet. Kommune 3.0

Det er tydelige nasjonale forventninger om at FNs 17 bærekraftsmål blir en integrert del av kommunenes samfunns- og arealplanlegging. En rekke kommuner er godt i gang med prosesser knyttet til hvordan jobbe praktisk med bærekraftperspektivet og prinsippene bak kommune 3.0. Et godt eksempel til inspirasjon er Asker kommune som benytter FNs 17 bærekraftsmål aktivt som rammeverk for byggingen av den nye kommunen.¹⁴ Asker kommune har bl.a. opprettet et «innbyggerobservatorium», der innbyggere, frivilligheten, lokalt næringsliv og lokale kunnskapsmiljøer deltar aktivt. En slik proaktiv tilnærming vil representere en engasjerende, global dimensjon i kommuneplanarbeidet samt gi positive omdømmeeffekter for Osterøy.

4.5.13 Systematisk omdømmebygging

Generelt ser vi at det er grunnlag for å «framsnakke» og framheve de positive sidene, både ved Osterøy-samfunnet og kommunens tjenester. Det vil innebære å framheve kommunen som en enhet («Ostringen»), og styrke kommunens attraktivitet og «konkurransesevne. Dette vil være et ledd i profilering og felles kulturbygging og positiv effekt ved ift. rekruttere kvalifisert arbeidskraft/kompetanse. Vi viser i denne sammenheng til attraktivitetsanalysene TMF har gjort som vil danne et godt grunnlag for dette arbeidet.

¹⁴ <https://www.asker.kommune.no/nye-asker-kommune/barekraft/>

4.5.14 Videre prosess

Når rapporten foreligger starter det krevende arbeide med å gå fra analyse til prioritering av tiltak og konkret handling. Det er viktig å se rapporten i sammenheng med øvrig utviklingsarbeid.

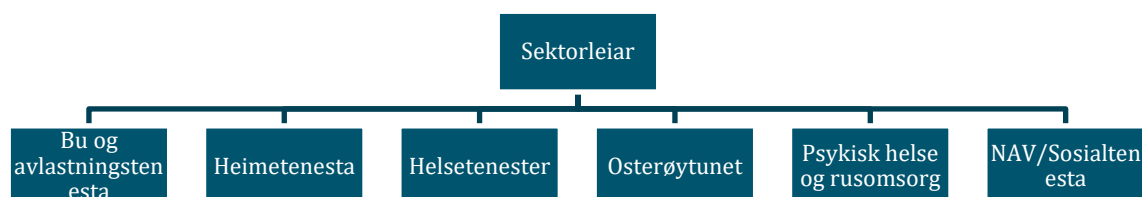
En reell gevinstrealisering forutsetter tett oppfølging, kommunikasjon og endringsledelse. Involvering er påkrevet for å forankre endringer i organisasjonen og for å få fram de beste løsningene. En viktig lederoppgave er å skape forståelse og motivasjon for endringsprosessen i egen avdeling/enhet. De endelige beslutningene bør først komme etter drøftinger med tillitsvalgte etter hovedavtalen, herunder prinsipper for omstilling og evt. nedbemanning.

Implementeringsprosessen må integreres med budsjettarbeidet f.eks. ved at det nedsettes sektorvise arbeidsgrupper som konkretiserer tiltak basert på TMFs analyse samt gitte innsparingskrav. Effektmål defineres og fordeles i økonomiplanperioden. Som ledd i dette er det viktig utforme konkrete gevinstrealiseringsplaner.

5. Helse, omsorg og sosial

5.1 Sektor for Helse, omsorg og sosial

Sektor for Helse, omsorg og sosial i Osterøy kommune består av enhetene; Felles helse, omsorg og sosial, Helsetjenester, Nav sosial, Osterøytunet, Hjemmetjenesten, Psykisk helse og rusomsorg, Bo- og avlastningstjenesten.



Figur 23 Organisasjonskart sektor Helse, omsorg og sosial

«Sektoren sitt ansvar omfattar alle pasient- og brukargrupper; personar med somatisk eller psykisk sjukdom, skade eller liding, rusmiddelavhengigheit, sosiale utfordringar eller funksjonsnedsetting.»¹⁵

Sektoren har vært gjennom flere runder med nedskjæringer og omorganiseringer de siste årene. Mange effektiviseringstiltak har blitt foreslått. Noe er gjennomført, mens annet av ulike årsaker ikke har blitt effektivisert.¹⁶ Innledende analyser viser at kommunens ressursbruk på pleie og omsorg er betydelig høyere enn det de økonomiske rammebetingelsene skulle tilsi. Analysene viser også at ressursbruken på pleie og omsorg ligger godt over nivået for sammenlignbare kommuner.

Årsverksoversikten under er hentet fra kommunens årsmelding for 2019:

Tabell 15 Årsverksoversikt HOS. Kilde: Osterøy kommune

	31.12.19
Felles	2
Helse	14,34
NAV	6
Osterøytunet	66
Hjemmetjenesten	44,67
Psykisk helse og rus	15,1
Bo- og avlastning	70,54

¹⁵ Hentet fra årsmelding 2019

¹⁶ Sektoren oppgir å ha knappe ressurser til ledelse og administrasjon som f.eks. kan arbeide med utviklings- og omstillingsarbeid.

Fra kommunen har vi fått innhentet følgende oversikt over plasser og bemanning for sykehjemmet og bemannede omsorgsboliger.

Tabell 16 Oversikt over plasser og bemanning for sykehjemmet og bemannede omsorgsboliger. Kilde: Osterøy kommune

	Antall plasser/boenheter	Årsverk dag/kveld	Årsverk natt
Osterøytunet	56	54,97	12,47
Hauge bofellesskap	18	10,3	1,7
Bo- og avlastningstjenesten	10*	81,14	
Psykisk helse og rus	2**	11	

*) 32 brukere **): 10 brukere

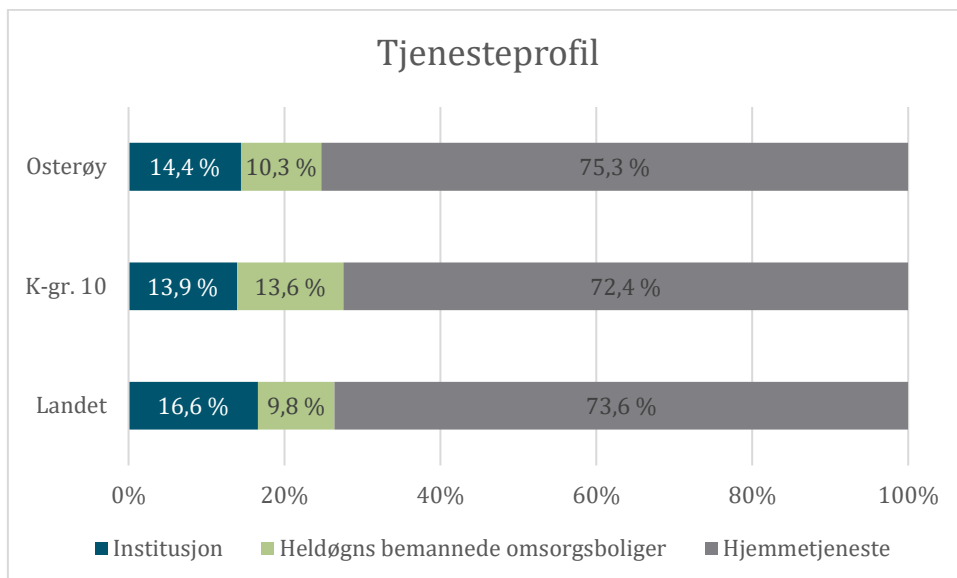
5.2 Dagens tjenestetilbud på pleie og omsorg

I denne delen vil vi se nærmere på innretningen av dagens pleie- og omsorgstilbud i Osterøykommune. Framstillingen er i hovedsak basert på KOSTRA-tall (2019), samt utfyllende informasjon fra kommunen.

Det er generelt store variasjoner i hvordan kommunene setter sammen tjenestetilbudet. I hovedsak består dagens omsorgstjenester av sykehjem og aldershjem, omsorgsboliger med og uten heldøgns bemanning, samt hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Av disse regnes sykehjem og aldershjem som institusjonsbaserte tjenester, mens omsorgsboliger og hjemmetjenester defineres som hjemmebaserte tjenester.

5.2.1 Tjenesteprofil

Ifølge tall fra KOSTRA hadde Osterøy kommune 396 mottakere av pleie – og omsorgstjenester per 31.12.19. Figuren nedenfor viser hvordan tjenestemottakerne fordeler seg på de ulike tjenesteproduktene institusjon, heldøgnsbemannede omsorgsboliger og ordinære hjemmetjenester. I figuren sammenlignes tilbudet i Osterøy med tilsvarende tall for kommunegruppe 10 og landet i alt.



Figur 24 Andel brukere av ulike tjenesteprodukter i Osterøy, kommunegruppe 10 og landet. 2019. Kilde: SSB/beregninger ved TF¹⁷

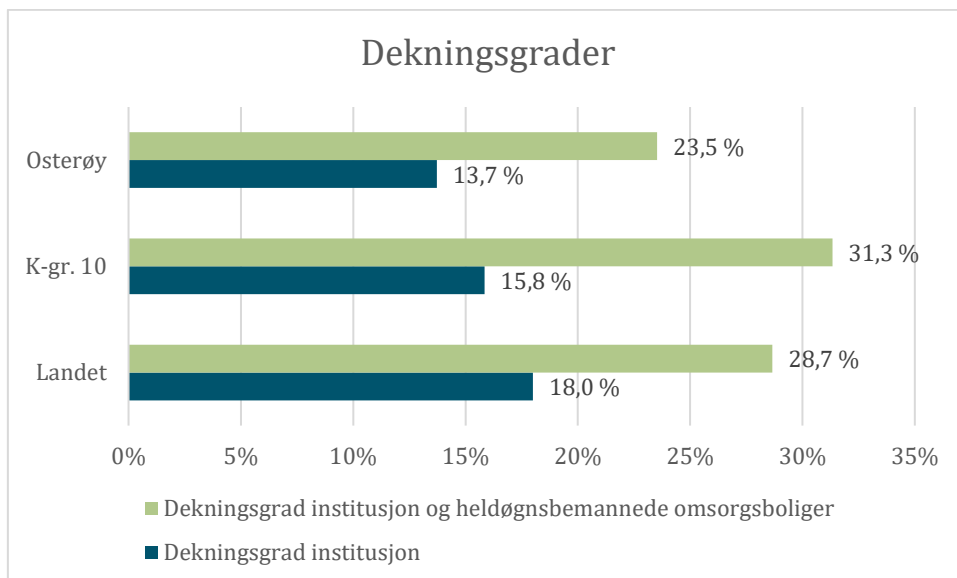
Som det framgår av figuren, er andelen institusjonsbeboere i Osterøy (=14,4 prosent) noe lavere enn landsgjennomsnittet. Tilsvarende er andelen mottakere av ordinære hjemmetjenester, dvs. hjemmesykepleie og praktisk bistand, noe høyere andel mottakere enn landet forøvrig (=75,3 prosent). Andelen beboere i heldøgnsbemannede omsorgsboliger (=10,3 prosent) er om lag på nivå med landsgjennomsnittet. Samlet sett viser dette at tjenestemottakerne i Osterøy befinner seg på et noe lavere omsorgsnivå enn landsgjennomsnittet.

5.2.2 Dekningsgrader for heldøgns omsorg

Dersom vi summerer opp antall institusjonsplasser og omsorgsboliger med heldøgns bemanning, og dividerer på antall personer over 80 år i kommunen, får vi et tall på dekningsgraden.

Figuren nedenfor viser dekningsgraden i Osterøy sammenlignet med den gjennomsnittlige dekningsgraden i kommunegruppe 10 og på landsbasis.

¹⁷ Disponible institusjonsplasser: Plasser i helse- og omsorgsinstitusjoner pr. 31.12. Inkluderer sykehjem, aldershjem, barnebolig, avlastningsbolig. Korrigert for kjøp/salg over kommunegrensene. Bygningmessig utforming/kapasitet, uavhengig av hvor mange som faktisk bor på rommene, og hvor mange plasser som faktisk er i drift eller budsjettet. Også inkludert private institusjoner (kommersielle og ideelle) som inngår i det kommunale tilbudet. Både langtidsplasser og tidsbegrensede plasser. Ikke inkludert KAD (kommunale akutte døgnplasser) / ØHD (Øyeblikkelig hjelp døgnopphold) fom. 2017-årgangen.



Figur 25 Dekningsgrader for heldøgns omsorg pleie og omsorg. Osterøy, kommunegruppe 10 og landet, 2019. Kilde: SSB/beregninger ved TF

Figuren viser at dekningsgraden for institusjon og heldøgnsbemannede omsorgsboliger i Osterøy ligger på om lag 23,5 prosent.¹⁸ Totaltilbudet på heldøgns omsorg i forhold til befolkningen over 80 år er dermed noe lavere enn landet forøvrig. Dekningsgraden for institusjon (13,7 prosent) er også lavere enn landet for øvrig.

Mange kommuner har lenge gått ut fra et normtall på 25 prosent i dekning av sykehjem og heldøgnsbemannede omsorgsboliger relativt til antall eldre over 80 år. Tallet skriver seg fra Stortingsmelding nr. 50 (1996-1997) om Handlingsplan for eldreomsorgen, der det står at det er «lagt til grunn et behov for plasser med heldøgns pleie og omsorg i egnet bolig svarende til ca. 25 pst av befolkningen 80 år og eldre». Det blir understreket at dette er et anslag for behovsdekningen på landsbasis under forutsetning av godt utbygde hjemmetjenester og rimelig tilgang på tilrettelagte boliger. Det gjelder alle aldersgrupper enten heldøgns omsorg gis i sykehjem, omsorgsbolig eller eget hjem. De 25 prosentene må derfor tolkes som et antatt behov for heldøgns omsorg i kommunens totale pleie- og omsorgstilbud. En dekningsgrad på 25 prosent av de over 80 år er tenkt å ligge så mye over det reelle behovet for denne gruppen slik at det også er kapasitet til å dekke heldøgns omsorg for de under 80 år. Det faktiske behov vil variere i kommunene, blant annet som følge av innbyggernes aldersfordeling og generelle helsetilstand. Samtidig kan den statlige normen eller minimumsstandarden fungere som en grei «rettesnor» for kommunal planlegging av nye mulige utbyggingsbehov.

I 2019 var altså dekningsgraden for heldøgnsomsorg på landsbasis om lag 29 prosent av befolkningen over 80 år, og ligger dermed høyere enn da handlingsplanen for eldreomsorg ble satt i verk.

¹⁸ Dekningsgraden for heldøgns omsorg tar utgangspunkt i 56 institusjonsplasser og 40 beboere i bolig med heldøgns bemanning per 31.12.19. En avdeling på Osterøytunet ble lagt ned i 2020, og antall sykehjemsplasser ble som følge av dette redusert med 9 (fra 65 til 56).

5.2.3 Økonomiske nøkkeltall

Tabellen nedenfor viser sentrale nøkkeltall for pleie og omsorgstjenesten i Osterøy.

Tabell 17 Økonomiske nøkkeltall. Kilde: SSB/beregninger ved TF

	Osterøy			K-gr. 10	Landet
	2017	2018	2019	2019	2019
Netto driftsutgifter til pleie og omsorg, pr innb. (kr)	19 648	19 606	21 178	19 716	19 574
Netto driftsutgifter til pleie og omsorg, pr innb. 67 år og over	125 307	122 650	125 276	123 097	126 984
Netto driftsutgifter til pleie og omsorg, pr innb. 80 år og over	409 336	414 583	420 350	444 301	455 416
Korrigerte brutto driftsutgifter pr mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester (kr)	471 405	505 616	509 449	453 229	454 984
Korrigerte brutto driftsutg. pr. mottaker av hjemmetjenester (kr)	324 762	329 650	333 542	298 571	285 659
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass (kr)	1 102 397	1 231 403	1 317 127	1 274 495	1 282 866
Utgifter per oppholdsdøgn i institusjon (kr)	3 616	4 157	4 402	4 024	3 794

Osterøy hadde høyere kostnader til pleie og omsorgstjenesten målt pr innbygger enn både sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet i 2019. Målt per innbygger 67 år og eldre 80 år og eldre hadde Osterøy noe lavere kostnader til pleie og omsorg enn landsgjennomsnittet. Kommunen hadde noe høyere enhetskostnader per tjenestemottaker enn sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet i 2019. Både enhetskostnaden per mottaker av hjemmetjenester og enhetskostnaden per institusjonsplass var høyere enn landet for øvrig.

5.3 Institusjonsdrift og kostnader

Det er institusjonsplasser som er den mest kostnadskrevende tjenesten i de fleste norske kommuner. Tallet på plasser i en kommune i forhold til antall innbyggere over 80 år, er en felles måte å se hvilken dekningsgrad man har i kommunen. Det anbefales i økende grad å redusere antall sykehjemsplasser til en dekningsgrad på 16-18 %, og heller dreie tjenestene mer i retning mot hjemmebaserte tjenester, omsorgsboliger og annen forebyggende virksomhet. En plass ved et norsk sykehjem koster mellom kr. 1 og 1,5 mill. kr. å drive pr. år. Det styrende er da hvor mange årsverk man har for å drifte disse plassene; Det vi kaller pleiefaktor.

Det opereres med et normtall for dekningsgrad på rundt 20 %, og også helt opp i 25 %, men for å møte fremtidens demografiutfordringer, anbefales det altså å ligge noe lavere, og heller gi andre tjenester som hjemmetjenester eller annen forebyggende tjeneste økte ressurser. Det er dekningsgraden som styrer mye av kostnadene i helsesektoren i norske kommuner, sammen med faktisk pleiefaktor som sørger for pleie og omsorg til beboerne. Pleiefaktor er et tall for faktisk antall årsverk sammenlignet med antall pasienter/beboere (hvor mange pasienter pr. ansatt på jobb).

Det kan oppleves som merkelig å skulle redusere ytterligere i det kommunale helsetilbudet via færre plasser, etter at kommunen allerede har redusert i tallet på plasser det siste året. Det er i tilfelle viktig å feste blikket langt frem, og anse dette som tiltak som igjen forbereder kommunen på en langt mer krevende framtid med mange eldre, og ikke like god tilgang på ansatte til disse tjenestene.

Vi anbefaler generelt satsing på områder som øker de eldre sin mulighet til egenomsorg. Det vil si tiltak som forskyver på tidspunkt for at man er avhengig av f.eks. institusjonstjenester. Kun de som har absolutt behov for institusjonstjenester, bør få det.

Å finne tiltak for å bedre kommunens økonomiske situasjon, innebærer ikke bare å redusere utgifter gjennom å redusere tilbud og tallet på ansatte. Det kan være like effektivt å finne tiltak som øker kommunens inntekter. Gjennom redusert antall egne sykehjemsplasser, frigjør kommunen samtidig plasser som kan vurderes brukt for andre med behov for institusjonsplasser. Det kan være et marked for utleie av institusjonsplasser. Det er da viktig å gjøre en sondering i markedet, og eventuelt inngå forutsigbare avtaler som er bindende over litt tid. Kan f.eks. være for en periode på 2+1+1 år, som er vanlig ved kontraktinngåelser. Det er essensielt også å sikre at prisen kunden må betale er såpass høy at inntekten den gir sikrer en god gevinst. Fordelen for kunden er at de trolig får færre kostbare overliggerdøgn ved sykehus, reduserer behovet for mer bemanning, og/eller utsetter større investeringer til egne institusjonsbygg.

5.4 Bo- og avlastningstjenesten

Antall årsverk innen «Bu –og avlastningstjenesten» er så høy som 81,14 årsverk. Om dette er en uforholdsmessig høy bemanning i forhold til kommunens størrelse, er vanskelig å si. Det er helt avhengig av tallet på brukere, og enkeltvedtaks omfang for den enkelte. Likevel kan det se ut til at kommunen har en høy ressursbruk her. Det må gjøres en jobb for å se på årsaken til dette, og vurdere hvordan utgiftene her kan bli tatt ned, uten at kommunen bryter gjeldende lovverk. Dette vil kunne være en krevende og langvarig prosess, siden alt er knyttet opp imot enkeltvedtak. Kommunen må vurdere evt. endring i behov, og skrive nye vedtak. Man må da forvente klager til Fylkesmannen. I den grad kommunen har 1 til 1-vedtak, bør disse reduseres for å få en mer fleksibel bruk av ansatte innen tjenesten.

Det vi også ser er at boligstrukturen i seg selv gir en del av forklaringen for de høye kostnadene som følge av bemanning. Det er mange små enheter med egen bemanning 24/7, noe som presser kostnadene opp. Kommunen ville spart mye på rasjonalisering av drifta gjennom større enheter slik at personellet kunne dekke opp for flere brukere. Dette ville bl.a. kunne ha reduserende effekt på behovet for nattbemanning som er en svært kostnadsførende del av bemanningen.

5.5 Psykisk helse og rus

Osterøy har en boenhet innen psykiatri; «Raus». Der er det 10 brukere, og 11 årsverk hvorav 3,6 årsverk går på natt.

Sammenlignet med andre kommuner på Osterøy sin størrelse, er en bemanna boenhet med 10 plasser, en stor avdeling. Det vil være viktig at Osterøy gjør en vurdering i forhold til om det er mulig å redusere tallet på plasser, og dermed gå ned på bemanning. Dette er selvsagt styrt av hva slags brukere som bor der, men samtidig er dette en type tilbud som lett svulmer litt opp i omfang, og bemanning øker tilsvarende mens man kanskje kunne gitt et godt nok tilbud til flere av disse tjenestemottakerne via ordinære oppsøkende psykiatri-tjenester i hjemmet. Har man

først et tilbud som innebærer nattjeneste, vil man med utgangspunkt i sikkerhet nærmest automatisk sette inn to vakter pr. natt. Dette er riktig nok, og vurderingen må i tilfelle være om det i det faktisk er absolutt nødvendig med nattevakt ved bofellesskapet.

I forhold til de øvrige tilbudene innen psykiatri, er det et generelt råd å i økende grad redusere på bruken av individuelle samtaler med kronisk syke brukere man har gått til i mange år, og heller gi tilbud om gruppebehandling. Dette vil frigi ressurser som kan omprioriteres til mer forebyggende satsing blant yngre innbyggere i kommunen som et bidrag til å redusere negativ utvikling. «Rask Psykisk Helsehjelp», er et slikt område man bør satse på.

5.6 Økt egenomsorg

Kommunen bør vurdere om man faktisk har riktig balanse mellom kommunens ulike tilbud. Kommunen har en unik mulighet til å innrette tjenesten optimalt til å møte en framtid der demografien endrer seg i retning av en langt større andel eldre innbyggere. Den viktigste jobben norske kommuner kan gjøre, er å gjøre de eldre innbyggerne i stand til å i størst mulig grad ivareta eget liv. Å leve et selvstendig liv i eget hjem så lenge som mulig, har stor egenverdi for den enkelte, og i tillegg er det samfunnsøkonomiske og kommunaløkonomiske resultatet svært positivt ved en slik effekt. Osterøy kommune bør igjen sette seg ned sammen, og benytte seg av muligheten til å bygge opp deler av tjenestene slik at egenomsorg kommer i sentrum for de eldre, men at de likevel skal føle trygghet for at helsetjenestene er der for en straks behovet dukker opp. Institusjonsplasser skal kun tildeles brukere med særlig stort pleie –og omsorgsbehov, eller innbyggere med alvorlig sykdom som evt. trenger optimal pleie i livets siste fase.

Å redusere innbyggere sin avhengighet til kommunale helsetjenester i fremtiden, må anses å være et vellykket resultat. Dette kan gjøres på flere måter, og velferdsteknologi og digitalisering blir helt sikkert sentrale elementer i fremtidens helsetjeneste.

5.7 Velferdsteknologi og digitalisering

Velferdsteknologi vil med stor sannsynlighet være sentralt for en slik tilrettelegging. Nye måter å ha kontakt med hverandre via digitale plattformer gir bruker trygghet, og hjelpeapparatet oversikt og kort vei til å sette inn hjelpetiltak så raskt som mulig. Via nye plattformer vil man kunne gjøre helserelaterte målinger på seg selv og sende til lege eller hjemme-tjenester. Elektroniske medisindosetter sikrer riktige medisiner til rett tid uten at pleiepersonell er til stede. GPS-løsninger sikrer at brukere kan bo lengre hjemme selv ved svekket hukommelse. Ulike typer sensorer kan benyttes både i private hjem og ved institusjoner som sikrer at man raskt oppdager f.eks. om bruker står opp av seng, faller, går ut, at seng blir våt osv.

Det finnes også stadig flere digitale løsninger til bruk for en mer effektiv tjeneste. Kan dreie seg om digitale vaktbøker, ruteplanleggere osv. Dette vil kunne være tidsbesparende, slik at mer av tiden kan benyttes direkte mot bruker, og tjenesten vil slik sett også kunne absorbere flere brukere uten at ressursbruken øker tilsvarende.

5.8 Heltidskultur og store stillinger

En av de større utfordringene i samfunnet fremover, er å skaffe nok menneskelige ressurser til å arbeide innen helsetjenestene på alle nivå. Tallet på tjenestemottakere og oppgaver øker dramatisk de neste 20-25 år sammenlignet med tallet på innbyggere i arbeidsfør alder. Tiltak og endringer må iverksettes for å møte denne virkeligheten. I tillegg ser vi at vi innen helsesektoren fortsatt har mange små stillinger. Nettopp her ligger det en mulighet gjennom tiltak som øker ansatte sine stillinger til et nivå som er til å leve av. Da øker vi den totale tilgangen til ressurser for å dekke en del av de behov som kommer. Vi kan da anbefale kommunen å gå inn i en prosess som heter «Heltidskultur» via KS.¹⁹ De arbeider sammen med mange norske kommuner, og de jobber med en rekke mulige tiltak som fremmer heltid innen helsesektoren. Det kan ligge potensielt mange årsverk skjult her, som kan bli viktige å effektivere i fremtidens helsetjeneste. Den kanskje viktigste effekten av dette, vil være økt opplevd kvalitet for bruker og pårørende. Det vil føre til at færre pleiere må innom den enkelte pasient, som igjen må fortelle sin «livshistorie». Det gir også et grunnlag for å oppnå prinsippet om «lik praksis», som bør være et mål for hele helsesektoren.

5.9 Oppsummering og mulige tiltak

Osterøy kommune fremstår veldrevet, med gode tilbud til sine innbyggere. Med utgangspunkt i sentrale føringer, og lokale forventninger, leverer kommunen gode tjenester. Grunnlaget er bl.a. at kommunen har hatt flere runder med eksterne konsulenter som har vært inne og sett på drift, og anbefalt tiltak. Noe er gjennomført, mens annet av ulike årsaker ikke har blitt effektivt.

Kommunen har lenge hatt en krevende økonomisk situasjon, og det er gjort så vidt mye opp igjennom av tiltak, at det oppleves som svært krevende å igjen gå inn å gjøre reduksjoner i drift som skal ha positiv budsjettmessig effekt. Objektive tall viser at Osterøy driver dyre tjenester innen institusjon og hjemmetjenester, så fortsatt skal det være mulig å finne tiltak.

Samhandlingsreform, nye oppgaver, demografi også videre gjør at tjenestene må tilpasses en bærekraftig framtid også i Osterøy kommune. Det mest nærliggende er å ta utgangspunkt i objektive tall som viser overforbruk i institusjonstjenestene og hjemmebaserte tjenester for å se etter mulige innsparingsområder.

Generelt sett ser vi at kommunen ikke tilbyr for mange sykehjemsplasser sammenlignet med andre kommuner. Heller tvert om. Da er det nærliggende å se på om årsaken til merforbruket er knyttet til for høy bemanning ved sykehjemmet. Det er u diskutabelt tallet på årsverk som er mest førende for en kommunes utgifter, og kommunen må gjøre det man kan for å ikke ha høyere bemanning enn det som kreves for å gi gode nok tjenester.

I tabellen under er listet opp mulige fokusområder og tiltak:

¹⁹ Osterøy kommune er tilknyttet heltidsprosjektet til KS.

Tiltak	Kommentar
Digitalisering og velferdsteknologi	Dette er et område norske kommuner må satse på. Det vil være en avgjørende faktor for at hjemmebaserte tjenester skal kunne absorbere flere tjenestemottakere, og det vil også gjøre arbeidet med tung somatikk og demens smidigere. Et typisk område som krever investering, men som kan ansees som en utgift til inntekts ervervelse (les reduserte driftsutgifter). (f.eks. Room Mate, digitale natt-tilsyn og digital ruteplanlegger, sensorer i hjem, medisindispensere, webløsninger for toveis kommunikasjon mellom tjenesteyter og mottaker osv.).
Heltidskultur	Å satse på store stillinger, vil kompensere for noe av den menneskelige ressursmangel vi vet kommer ut ifra demografisk utvikling. Det vil også gi ansatte mer trygghet, og en lønn å leve av. For tjenestemottaker betyr dette at færre pleiere blir en del av deres liv og hverdag. «Lik praksis» som mål blir også lettere å oppnå. KS er en sentral aktør, og «Moland-hjulet» illustrerer mange mulige effekter av heltidskultur.
Bo- og avlastnings-tjeneste	Gjennomgå alle vedtak, og redusere bruken av 1 til 1-vedtak som en «norm» slik mange kommuner gjør. Omstrukturere tjenestestrukturen gjennom å ha større enheter slik at man f.eks. kan redusere kraftig på natt-ressursen. Kommunen har 10 boenheter med fast bemanning, og alle med nattevakt. Bør kunne reduseres en del, men er en langvarig og krevende prosess.
Hjemmetjenestene	Vi anbefaler at Osterøy opprettholder satsingen på hjemmebaserte tjenester, og foreslår derfor ingen reduksjon i rammene til denne tjenesten. Et opparbeidet overforbruk bør heller bli en fast rammeøkning for å kunne absorbere mer i denne delen av helsesektoren. Ved reduksjon i tallet på sykehjemsplasser bør man heller vurdere å overføre ytterligere noe ressurser hit, siden det automatisk vil gi økt antall vedtakstimer innen hjemmetjenestene.
Redusere tallet på sykehjemsplasser	Sett på bakgrunn av at sykehjemsdrift er det klart mest kostnadsdrivende norske kommuner driver med, bør dette være en tjeneste som kun tilbys de som absolutt ikke kan fungere i eget hjem. Osterøy har ikke en høy dekningsgrad sammenlignet med andre kommuner. Heller ikke om vi tar med heldøgns bemannede omsorgsboliger. Driften av plassene er for øvrig kostbar, og man bør vurdere en ytterligere plassreduksjon. Ved å redusere med 9-10 plasser (en avdeling), vil reell innsparing (brutto) kunne anslås til mellom 4,5 og 6 mill. kr.²⁰ Dette er krevende prioriteringer som kommunen må vurdere omfanget av. Det vil kunne resultere i at man f.eks. velger en reduksjon på kun 3-4 plasser totalt. Det vil likevel kunne utgjøre en kostnadsreduksjon på kr. 2,5 – 3 mill. (brutto) ved at bemanningen da reduseres med en person hver ukedag på både dag og kveld (4 årsverk). Ved redusert institusjonstilbud, bør man vurdere å flytte noe ressurser til hjemmetjenestene.²¹ Det er viktig å ha med seg at hele poenget med heldøgns bemannede omsorgsboliger, er at beboere og bemanning er tilpasset en struktur som svarer til at pleiebehovet er en mellomting mellom hjemmesjukepleie og sjukehjem. Ved Hauge bufellesskap, er det en bemanningsfaktor på 0,57. Denne bør ikke

²⁰ Reell innsparing (3,0 mill. kr) kan beregnes slik: Redusert bruttoutgift 5,2 mill. (tilsvarende 6.3 ÅV + reduserte driftsutgifter) – 1,8 mill. kr i oppholdsbetaling og -400.000 kr til styrking av ramma for hjemmetjenester.

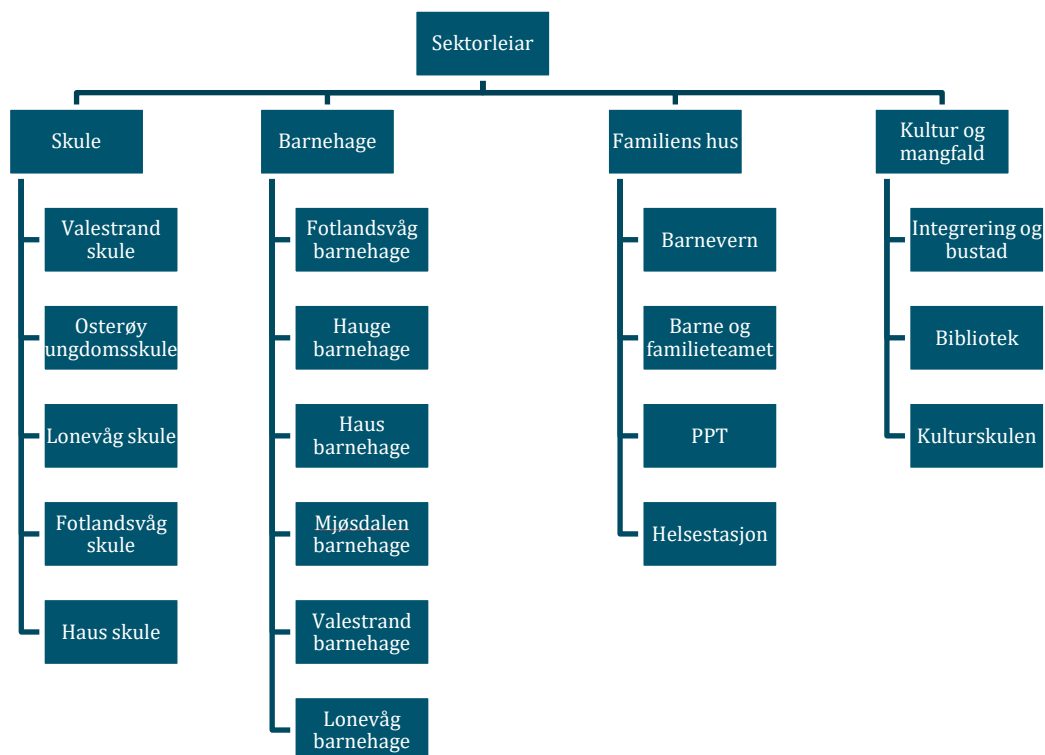
²¹ For å realiserer innsparinger må kommunen også prioritere nødvendig omstillingsarbeid.

	bli høyere enn den er. Kanskje heller reduseres noe, og dekke en del av behovet her via ordinære hjemmetjenester
Utleie av institusjonsplasser	Om det er marked for å leie ut sykehjemsplasser i regionen, er det en god mulighet for å øke kommunens inntekter. Man må sørge for en avtale som sikrer plassutleie i en forutsigbar periode (2+2+1 år?), og til riktig pris (kr. 3 300,- til 4 000,- pr. døgn pr. plass).
Redusere pleiefaktor	Det er bemanning som gir de store kostnadene, og det er derfor essensielt at man prioriterer å ha riktig bemanning. NSF anser riktig pleiefaktor å starte ved 0,71, men dette er i tilfelle en svært krevende bemanningsfaktor. Man bør finne sitt nivå et sted mellom 0,71 og 0,85. I Osterøy er pleiefaktoren ca. 0,86. Objektivt sett, bør det være mulig å redusere noe på bemanningen. Ved å redusere bemanningen med ett årsverk i hver etasje (2 totalt), vil innsparingseffekten være ca. kr. 1,5 mill. pr. år, og pleiefaktor vil da være på ca. 0,82. Ett årsverk tilsvarer en kostnad inkl. sos. utgifter på ca. kr. 780 000,-.
Nattevakter, institusjon	Osterøy oppgir å ha 12,47 årsverk på natt. Det utgjør ca. 7 ansatte på vakt pr. natt, men inkluderer også 1,8 årsverk til hjemmetjenesten. Uansett sitter man igjen med 6 nattevakter på institusjonen med 56 plasser. Det er å regne som høyt bemannet, og det bør relativt smertefritt kunne reduseres med en vakt pr. natt. Det utgjør 1,8 årsverk, og ca. kr. 1,5 mill.
Institusjonskjøkken	Å ha eget institusjonskjøkken i kommunen er et positivt gode man skal ivareta så langt det er mulig.
Kompetanse	God kompetanse er et bærende element i det å bygge en kultur for god kvalitet på tjenestene. Det gir faglig trygghet, og stolte ansatte som strekker seg lengre for sin arbeidsgiver. Ha en sterk høyskolegruppe for å sikre lovlig drift hele året, og tilby kompetanseheving innen definerte utfordringsområder til både sykepleiere/vernepleiere og fagansatte. Slik vil det være mer attraktivt å jobbe i kommunen i et ellers krevende rekrutteringsmarked.
Tjenestekontor	Skal sikre gode tjenester og vedtak innenfor gjeldende lovkrav. Nøkkelen for tjenester på riktig nivå, og fokus på tidsramme for tjenester, ligger her, og fordrer godt samarbeid og dialog mellom Tjenestekontor og involverte avdelinger. Ha som mål å stort sett få bort 1-1 vedtak uten å redusere tjenestetilbudet. Det vil gi mulighet til mer fleksibel bruk av ansatte fremfor at de skal følge kun en bruker hele vekten.

6. Oppvekst, undervisning og kultur

6.1 Sektor for oppvekst, undervisning og kultur

Sektoren består av følgende enheter: Grunnskole – 4 barneskoler og 1 ungdomsskole, Osterøy integrerings- og læringssenter (voksenopplæring og flyktningetjenesten), Barnehage – 6 kommunale barnehager, Familiens hus – barnevern, ppt, barne- og familieteamet, helsestasjon og skolehelsetjenesten, Kulturskole og Bibliotek.



Figur 26 Organisasjonskart sektor for oppvekst, undervisning og kultur. Kilde: Osterøy kommune

«Sektoren skal yte teneste til alle innbyggjarane i Osterøy kommune mellom 0-18 år. I tillegg kjem opplæringstilbod til vaksne i Osterøy integrerings- og læringssenter, og tilbod til vaksne gjennom kulturskulen og bibliotekenesta.»²²

Følgende årsverksoversikt er hentet fra kommunens årsmelding for 2019:

²² Hentet fra kommunens årsmelding for 2019

Tabell 18 Årsverksoversikt sektor for oppvekst, undervisning og kultur. Kilde: Osterøy kommune

	31.12.19
Grunnskole	118,2*
Kulturskole	5,28
Bibliotek	3,38
Barnehage	
Integrerings- og læringssenter	9,5
Familiens hus	7,8
Helsestasjon	5,9
PPT	4,0
Barne- og familieteamet	5,5

*) : Hvorav undervisningspersonale 98,4 årsverk og fagarbeidere 19,8 årsverk

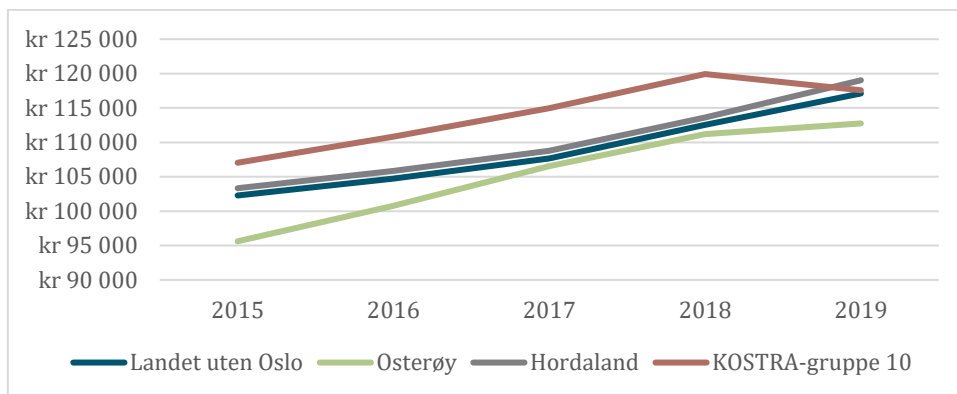
6.2 Grunnskolesektoren

Alle skoler skal ha en rektor²³ som leder skolen innenfor de rammer som lov, forskrifter og kommunale vedtak setter. Opplæringsloven og kommunale vedtak er de viktigste rammene for driften av kommunale skoler. Loven med forskrifter beskriver målene og innholdet for virksomheten. Loven er en rettighetslov som gir elevene rett på opplæring i et gitt omfang og tilpasset deres forutsetninger. Det er en rekke føringer for organiseringen. De viktigste er fordelingen av opplæringstida på fag og kvalifikasjonskrav for det pedagogiske personalet.

Gjennom budsjettvedtakene setter kommunen årlige, økonomiske rammer for virksomheten. Kommunen kan definere rammene rent økonomisk, eller man kan både sette økonomiske rammer og begrensninger i antall stillinger. Ressursene må være store nok til at elevenes rettigheter kan ivaretas. Avtaleverket for de ansatte regulerer i stor grad deres lønn, arbeidstid, plikter og rettigheter.

KOSTRA-tallene fra 2015 til 2019 gir oss et inntrykk av hvordan utgiftsnivået i Osterøy har utviklet seg i kommunen i denne perioden - og sammenlignet med andre kommuner i samme tidsrom. Figur 14 tyder på at Osterøy i 2019 brukte noe mindre på grunnskolesektoren enn gjennomsnittet for landet (utenom Oslo), Hordaland og KOSTRA-gruppe 10. Inntrykket er at mindreutgiftene i forhold til landet uten Oslo var ca. kr 4 000 per elev, og mindreutgiftene i forhold til gjennomsnittet for Hordaland var ca. kr 6 000. Dette skjuler det forholdet at en uvanlig stor del av elevene i Osterøy går i private skoler. Reduserte rammeoverføringer til kommunen som følge av dette kommer ikke fram i tallmaterialet som ligger til grunn for figuren under.

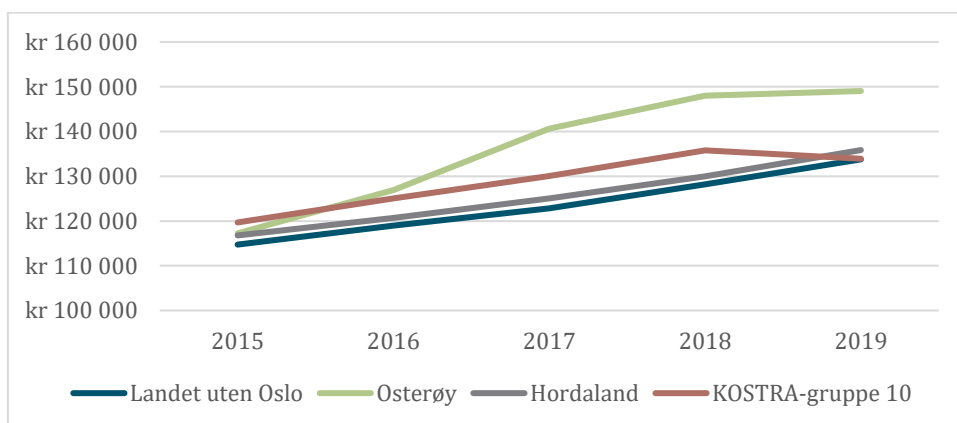
²³ Opplæringsloven § 9-1



Figur 27 Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren 2015–2019 per innbygger i alderen 6–15 år i Osterøy kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hordaland og KOSTRA-gruppe 10. Kilde: KOSTRA

Hvis vi skal finne utgiftene per elev i de kommunale skolene må man dividere utgiftene på elevtallet og ikke på antall barn i skolealder. Både i Hordaland og i landet går ca. 4 % – 5 % av elevene i private skoler. Utgiftene til drift av disse kommer i hovedsak som statstilskudd, utenom kommunebudsjettet. Unntaket er utgifter til skoleskyss og spesialundervisning. Det tilsier at utgiftene per elev i kommunale skoler i Hordaland og landet er i størrelsesorden. 4 % – 5 % høyere enn hva figur 1 viser. For Osterøy er fordelingen mellom private og kommunale skoler en annen. Her går ca. 20 % av elevene i private skoler. Det skulle tilsi ca. 25 % større utgifter enn hva figuren viser.

KOSTRA-tallene viser ikke netto utgifter *per elev* for hele grunnskolesektoren. Brutto driftsutgifter gir oss likevel et godt bilde av situasjonen.

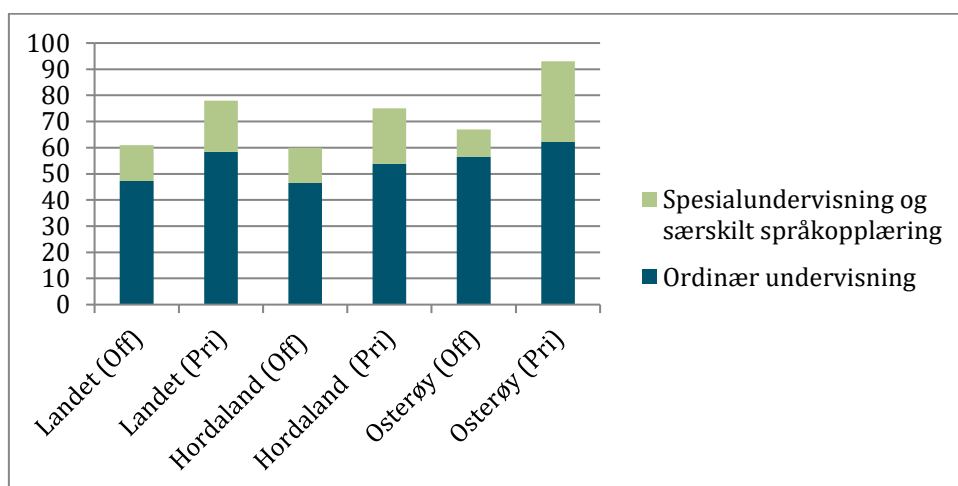


Figur 28 Korrigerte brutto driftsutgifter per elev (kr) - grunnskolesektor

Figuren viser at de kommunale skolene i Osterøy i 2019 brukte betydelig mer på grunnskolesektoren enn gjennomsnittet for landet (utenom Oslo) og Hordaland. Merutgiftene i forhold til landet uten Oslo var ca. kr 15 000 per elev, og merutgiftene i forhold til gjennomsnittet for Hordaland var ca. kr 13 000. Med i 825 elever svarer dette til hhv. ca. 13 millioner kroner og ca. 11 millioner kroner. Disse tallene fanger imidlertid ikke opp at kommunen også dekker skyssutgifter og utgiftene til spesialundervisning for kommunens elever i private skoler, hhv kr 1 168 000 og kr 5 686 000 i 2019. Fratrullet dette blir merutgiftene i forhold til Hordaland ca. 4 millioner kroner og i forhold til landsgjennomsnittet ca. 6 millioner kroner.

6.3 Kommunale og private skoler

Vi så i delkapittelet over at det kan være vanskelig å danne seg et bilde av ressursituasjonen i kommuner med mange elever i private skoler. Osterøy har 825 elever i de fem kommunale skolene skoleåret 2019/20. De fire private skolene har 225 elever. Utgifter til personalet er den dominerende utgiftsposten. Figur 17 illustrerer ressursbruken i kommunale og private skoler. Vi ser at både i hele landet og i Hordaland har de private skolene større ressurser per elev enn de kommunale både når det gjelder ordinær undervisning og spesialundervisning/særskilt språkopplæring.

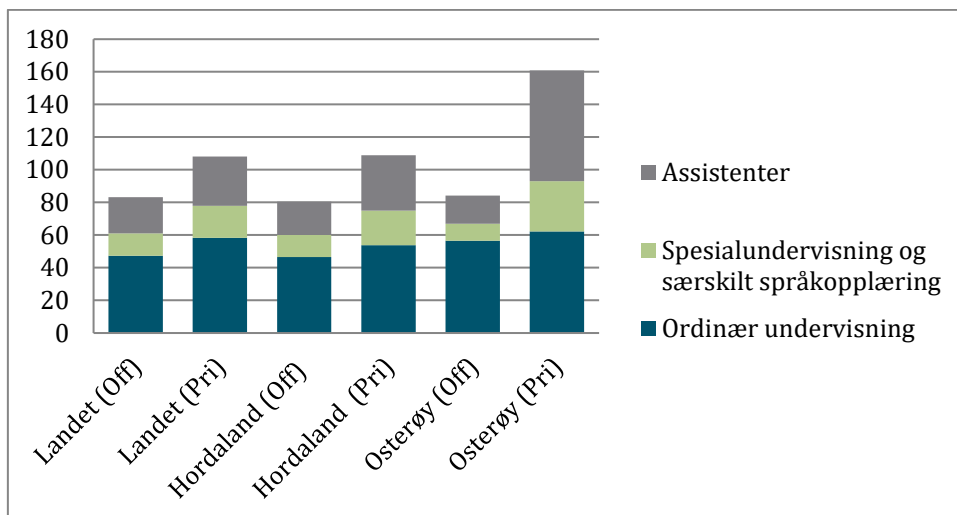


Figur 29 Undervisningstimer per elev i kommunale og private skoler skoleåret 2019/20. Kilde: Udir/GSI og Skoleporten. Beregning: TF

Vi ser også at de kommunale skolene i Osterøy har flere timer per elev til ordinær undervisning enn gjennomsnittet for landet og Hordaland. Ressursene i Osterøy er imidlertid mindre når det gjelder spesialundervisning/særskilt språkopplæring.²⁴ Når det gjelder de private skolene i Osterøy, har de både større ressurser per elev til ordinær undervisning og langt større ressurser til spesialundervisning/særskilt språkopplæring enn både de kommunale skolene og de private skolene i Hordaland og hele landet. Utgiftene til spesialundervisning/særskilt språkopplæring bæres i hovedsak av hjemkommunen. Siden Osterøy har uvanlig mange elever i de private skolene, blir den store ressursbruken i de private skoler ekstra belastende.

Inntrykket av en spesiell situasjon i Osterøy blir ytterligere forsterket hvis vi også tar med assistentene. I figur 18 er deres tid med elevene forsøksvis også tatt med. Det er her antatt dobbelt så mange timer med elevene for et assistentårsverk som for et undervisningsårsverk.

²⁴ Kommunen oppgir at man har jobbet systematisk i mange år for å få ned bruken av spesialundervisning. I samsvar med forskning og signaler fra kunnskapsdepartementet har kommunen jobbet for mer tilpasset opplæring til den enkelte elev for å forebygge bruken av spesialundervisning. Dette krever mer ressurser til ordinær undervisning, men mindre ressurser til spesialundervisning.



Figur 30 Undervisningstimer og assistenttimer per elev i kommunale og private skoler skoleåret 2019/20. Kilde: Udir GSI og Skoleporten. Beregning: TF

Vi ser at både i hele landet og i Hordaland har de private skolene større ressurser per elev både når det gjelder ordinær undervisning, spesialundervisning/særskilt språkopplæring og assistentstøtte enn de kommunale skolene.

Når det gjelder de private skolene i Osterøy, så har de private skolene både større ressurser per elev til ordinær undervisning og langt større ressurser til spesialundervisning/særskilt språkopplæring og assistentstøtte. Uten å kunne ha innsikt i de enkelte elevenes behov synes det påfallende at de private skolene i Osterøy med ca. 21 % av elevene har omtrent like store ressurser til spesialundervisningen som de kommunale skolene med ca. 79 % av elevene.

6.3.1 Forklaringer

En nærliggende forklaring på at private skoler har større ressurser til ordinær undervisning enn de kommunale, ligger i at de private skolene gjennomgående er mindre enn de kommunale. Elevkostnadene i små skoler er større enn i store.

Utvalgene av elever kan også være forskjellig. Foreldre til elever som ikke finner seg til rette i skolen (kommunale eller privat), kan ønske skolebytte. Siden det er flere elever i kommunale skoler, er det et større grunnlag for å bruke en privat skole som alternativ til den skolen elevene startet i. De private skolene kan dermed få en forholdsvis stor andel elever som trenger særlig tilrettelegging.

Finansieringen av skolene kan trolig også gi noe av forklaringen. Kommuner med anstrengt økonomi kan velge å redusere utgiftene i grunnskolesektoren. Nedleggelse av små skoler kan bidra til dette. Hvis foreldrene som erstatning oppretter en privat skole, vil kommunen trekkes i rammeoverføringene og dermed miste noe av innsparingseffekten. Resultatet kan bli at ressursene til de gjenværende skolene reduseres ytterligere.

Spesialundervisning er en individuell rettighet for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet. Med en gitt ramme til grunnskolen, slik det ofte er i kommunene, vil et stort omfang av spesialundervisning redusere ressursene til ordinær undervisning. Dette kan gi et redusert tilbud til elever uten spesialundervisning. Hvis skoleledelsen og det pedagogiske personalet med støtte fra PPT tilstreber å fange opp behovene til flest mulig elever i ordinær undervisning, vil ressursene kunne brukes på en mer fleksibel og inkluderende måte til beste for alle. Det vil da være lite press på å tildele ressurser til enkeltelever eller grupper, og det blir større ressurser igjen til ordinær undervisning.

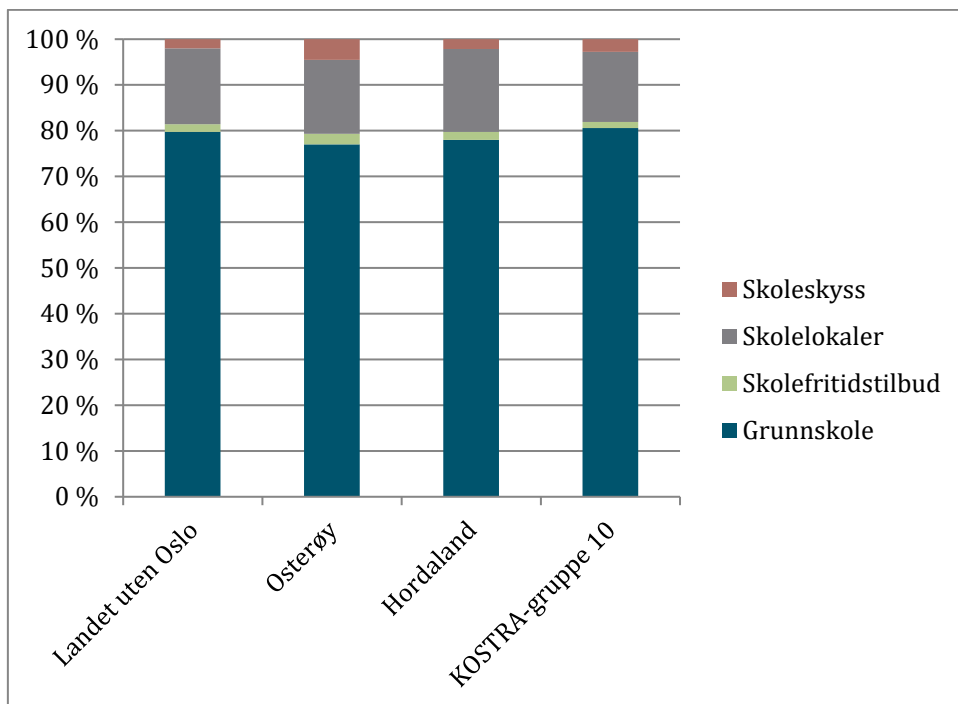
I de private skolene kan dynamikken være omvendt. Her er rammen for ordinær undervisning gitt ved statstilskuddene. Private skoler får statstilskudd etter satser som er uavhengige av hvilken kommune de ligger i og hvilket behov elevene har. Økt ramme for skolen kan oppnås gjennom kommunal overføring av ressurser til spesialundervisning for enkeltelever eller grupper. For ledelsen og personalet vil det dermed være nærliggende å framheve behovet for tiltak som utløser slike ressurser. Ordningen gir ikke noe økonomisk incitament til å organisere ordinær undervisning eller spesialundervisningen slik at den krever minst mulig ressurser.

Tildelingsvedtak gjøres i kommunen etter tilråding fra PPT. Det synes å være ulik praksis i kommunene når det gjelder å sette betingelser om en effektiv organisering ved ressurstildelingene. PP-tjenestenes samarbeid med de private skolene med henblikk på å redusere behovet for spesialundervisning og å gi den en effektiv organisering synes også å variere.

6.4 De kommunale skolene

Utgiftene til grunnskolesektoren deles inn i fire kategorier med betegnelsen, *grunnskole*, *SFO*, *skolelokaler* og *skoleskyss*. Den største delen er grunnskole, som omfatter alle utgifter med unntak av SFO, skolelokaler og skoleskyss. Utgifter til grunnskole behandles i neste delkapittel

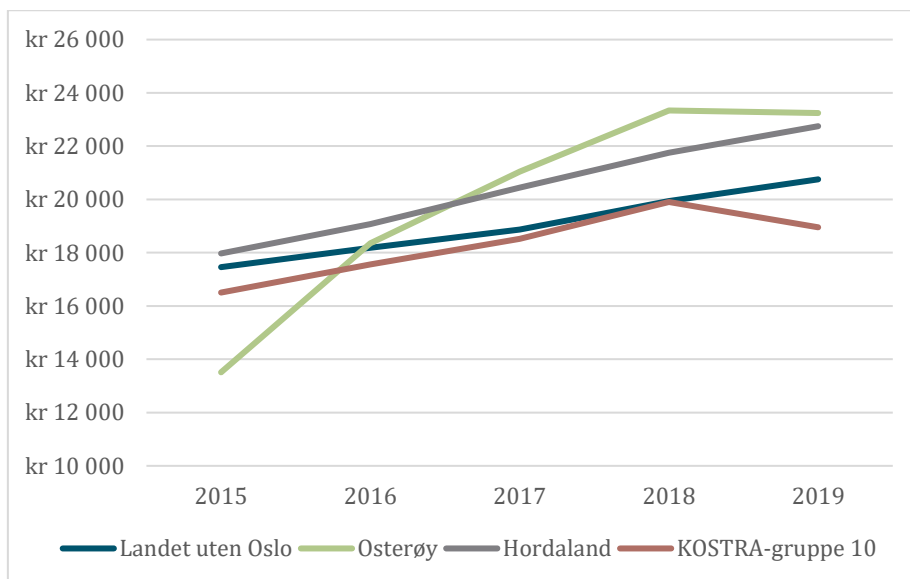
Figur 19 viser den prosentvise fordelingen av netto driftsutgifter til de fire utgiftskategoriene. Vi ser at andelen til skoleskyss er forholdsvis stor i Osterøy.



Figur 31 Fordelingen av netto driftsutgifter i grunnskolesektoren per innbygger 6–15 år i 2019 fordelt på tjenestefunksjonene grunnskole, skolefritidstilbud, skolelokaler og skoleskyss. Kilde: KOSTRA

6.4.1 Skolelokaler

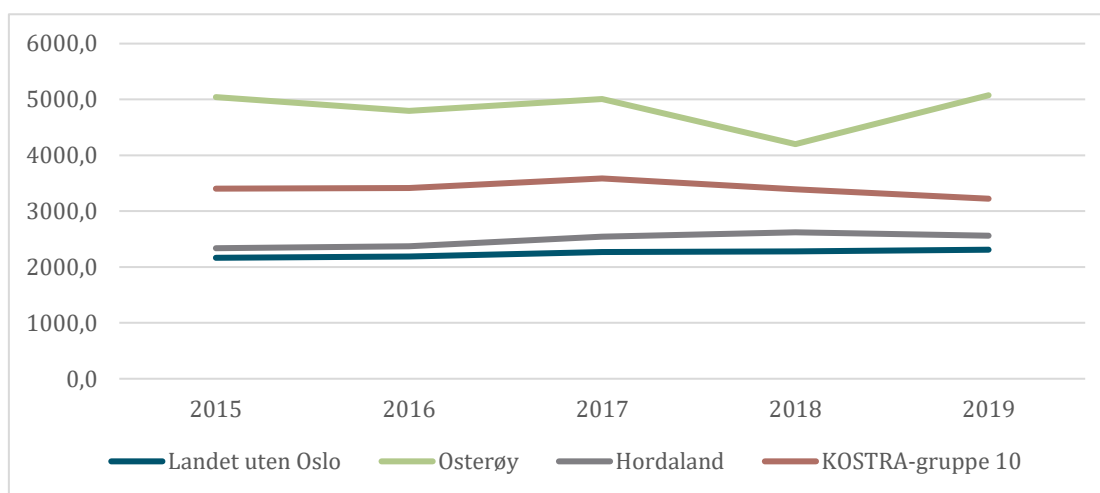
Driftsutgiftene til *skolelokaler* har ligget lavt i Osterøy (2015), men utgiftene har vokst raskt og passert nivået for landet uten Oslo, KOSTRA-gruppe 10 og Hordaland. I 2019 kan utgiftene til skolelokaler forklare i størrelsesorden en halv til to millioner kroner av merutgiftene til skolesektoren, sammenlignet med hhv. Hordaland og landet uten Oslo.



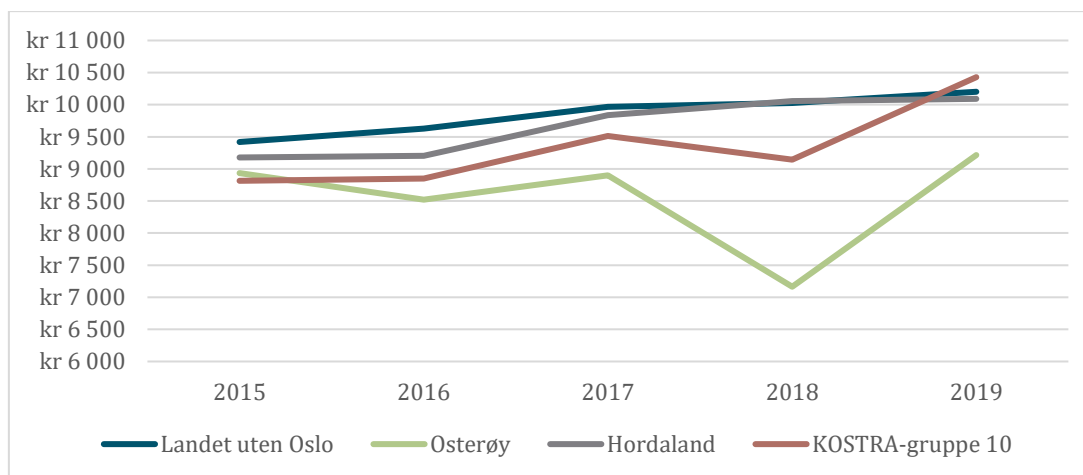
Figur 32 Korrigerte brutto driftsutgifter per elev til skolelokaler i Osterøy kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hordaland og KOSTRA-gruppe 10. Kilde: KOSTRA

6.4.2 Skoleskyss

Mer enn halvparten av elevene i Osterøy kommune har skoleskyss. Det gjelder både de kommunale skolene og de private skolene. Det tilsier store skyssutgifter. Figur 20 viser skysskostnader per elev i Osterøy på omtrent det doble av gjennomsnittet for landet uten Oslo og for Hordaland. Samlet utgjør merutgiftene til skyss for elevene i kommunale skoler mellom to og tre millioner kroner årlig. Figur 21 viser imidlertid at utgiftene per elev som bruker skyss, er forholdsvis lave.



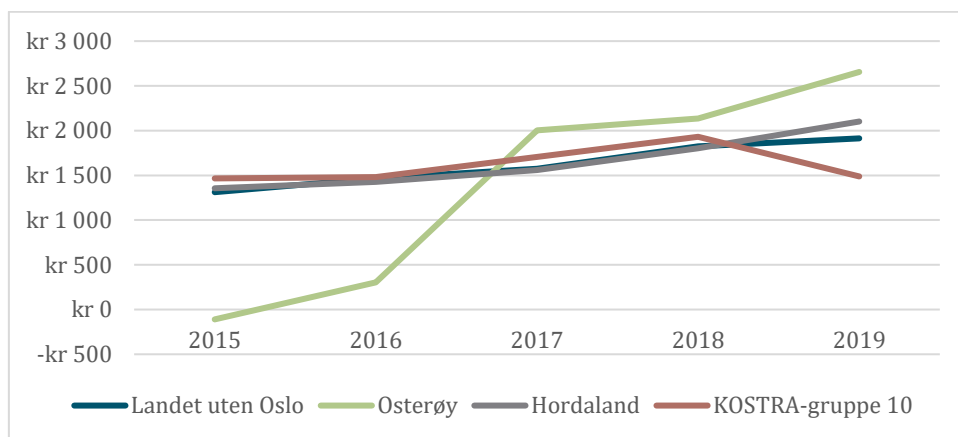
Figur 33 Netto driftsutgifter til skoleskyss per innbygger i alderen 6–15 år i Osterøy kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hordaland og KOSTRA-gruppe 10. Kilde: KOSTRA



Figur 34 Korrigerte brutto driftsutgifter per elev som får skoleskyss

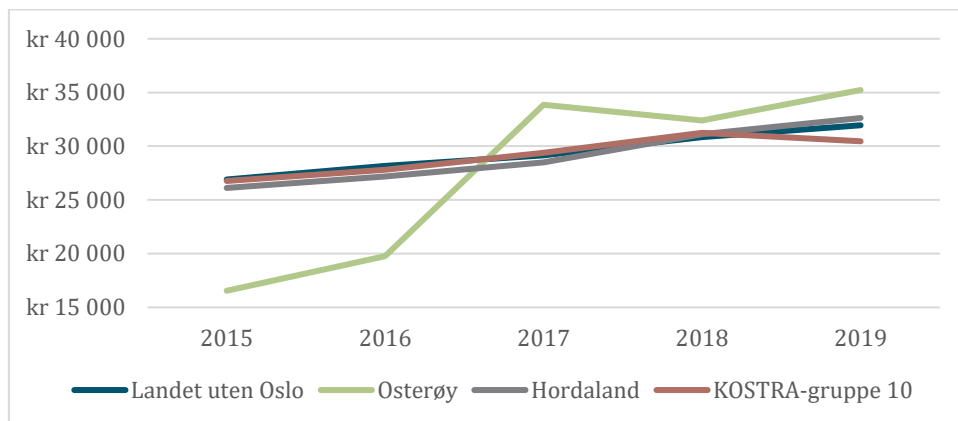
6.4.3 Skolefritidsordningen

Skolefritidsordningen i Osterøy er lagt til de fire barneskolene. Antall deltakere har vært forholdsvis stabilt. Figuren under viser kostnadene per barn i grunnskolealder. Vi ser at nettoutgifter i Osterøy har ligget på et lavt nivå for alle elevene i kommunen som helhet, men disse utgiftene har hatt en kraftig økning. Figurene under tar utgangspunkt i elevene i SFO-alder.



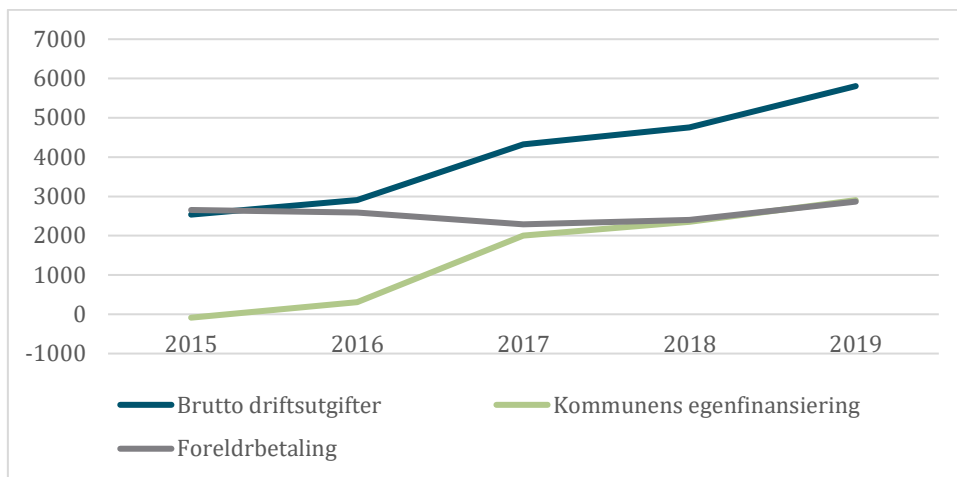
Figur 35 Netto driftsutgifter til skolefritidstilbud (215) per innbygger i alderen 6–15 år i Osterøy kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hordaland og KOSTRA-gruppe 10. Kilde: KOSTRA

Figuren under viser at også brutto driftsutgifter per bruker i SFO i Osterøy har gått fra å være langt under sammenligningsgrunnlaget i 2015 til å være høyest fra 2017.



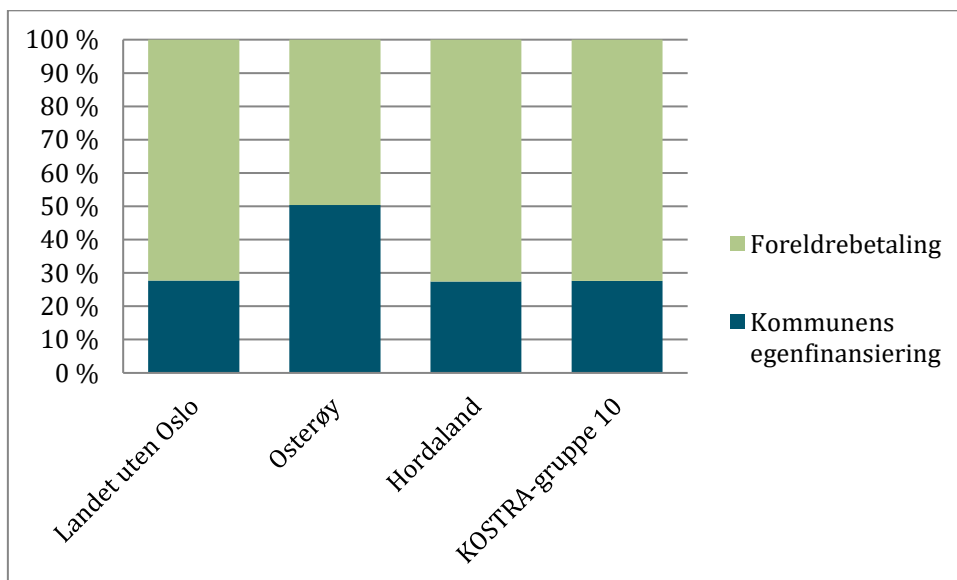
Figur 36 Korrigerte brutto driftsutgifter til skolefritidstilbud per bruker i Osterøy kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hordaland og KOSTRA-gruppe 10. Kilde: KOSTRA

Figuren under viser at samlet foreldrebetaling i Osterøy for SFO har vært stabil, slik at den kommunale egenfinansieringen har dekket den store utgiftsøkningen. Fra å være finansiert av foreldrebetalingen har kommunens egenfinansiering vokst til 2,9 millioner kroner i 2019.



Figur 37 Fordeling av driftsutgiftene til skolefritidstilbud i Osterøy kommune fra 2015 til 2019. Kilde: KOSTRA

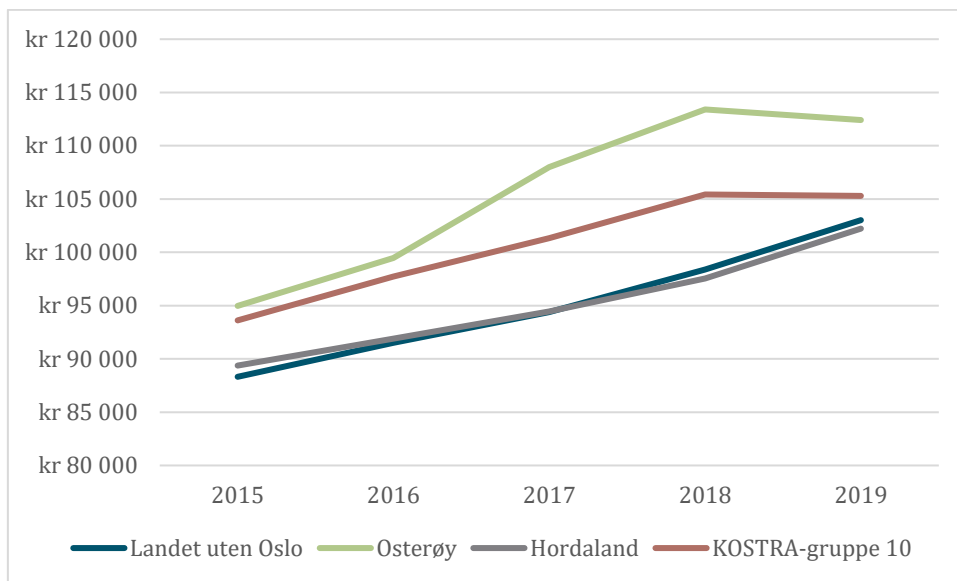
Figur under viser at fordelingen i Osterøy mellom foreldrebetaling og kommunal egenfinansiering i 2019 skiller seg betydelig fra sammenligningsgrunnlaget. I Osterøy betalte foreldrene gjennomsnittlig 50 %, mens sammenligningsgrunnlaget betalte foreldrene mer enn 70 %. En økning av foreldrebetalingen til ca. 70 % av kostnadene ville gi en innsparing på ca. én million kroner for kommunen.



Figur 38 Prosentvis fordeling av driftsutgiftene til skolefritidstilbud i Osterøy kommune, Hordaland, KOSTRA-gruppe 10 og landet uten Oslo i 2019. Kilde: KOSTRA

6.5 Grunnskole

Når det gjelder korrigerte brutto driftsutgifter til tjenestefunksjonen *grunnskole*, ser vi i figur 26 at Osterøy kommune har ligget betydelig over sammenligningsgrunnlaget de siste årene. Merutgiftene i forhold til landet uten Oslo og Hordaland er ca. åtte millioner kroner.

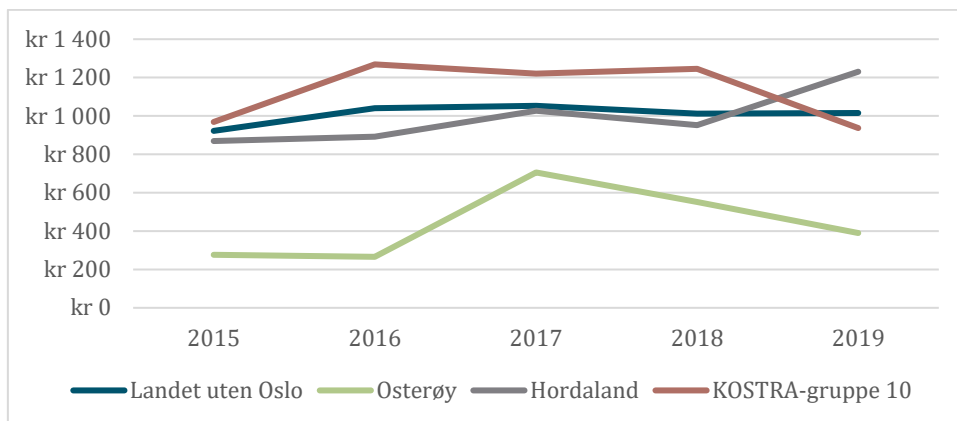


Figur 39 Korrigerte brutto driftsutgifter per elev for grunnskole i Osterøy kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hordaland og KOSTRA-gruppe 10. Kilde: KOSTRA

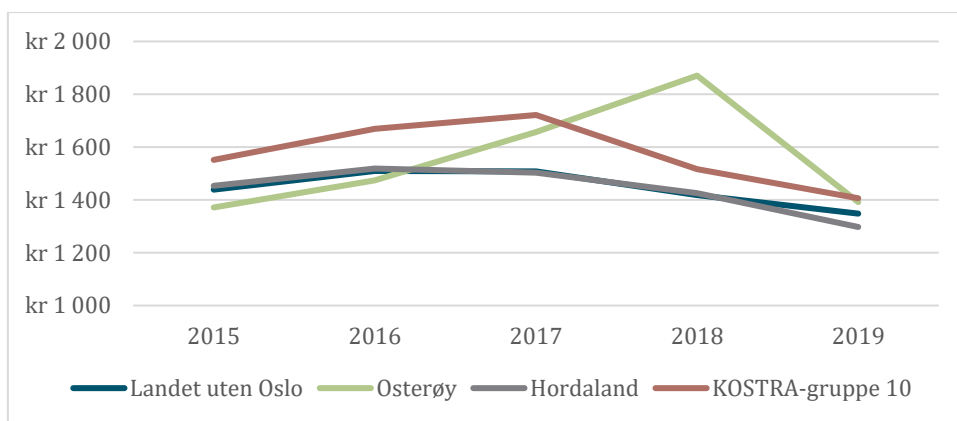
Vi så i delkapittelet over at Osterøy i 2019 hadde forholdsvis mange undervisningstimer per elev sammenlignet med Hordaland og hele landet. Men Osterøy har forholdsvis små skoler. Det vil derfor være riktig å sammenligne med andre kommunale skoler med omtrent samme størrelse.

Innenfor de gitte rammene er organiseringen av skolens drift i stor grad overlatt til skolens rektor. Det betyr at skolen har en betydelig frihet i organiseringen av undervisningen, både når det gjelder å organisere elevene i klasser/grupper, vektlegging av arbeidsoppgaver og i fordelingen av oppgavene på personalet. På det faglige området utøver rektoren sin ledelse i et samarbeid med sitt personale.

En rektor må gjøre organisatoriske og metodiske valg for å nå målene for skolens drift; elevenes læring. Disse valgene vil ha økonomiske konsekvenser. Den største utgiftsposten er lønnsutgiftene. Men skolen har også materielle utgifter, som til inventar, utstyr og undervisningsmateriell. Samlet sett synes disse utgiftene å ligge på nivå med landet uten Oslo, Hordaland og KOSTRA-gruppe 10. Vi ser av figuren at skolene i Osterøy her har hatt lavere utgifter til inventar og utstyr enn sammenligningsgrunnlaget. En mindreutgift på rundt kr 600 per elev gir ca. kr 500 000 for hele kommunen. Figurene viser at også utgiftene til undervisningsmateriell har variert betydelig, men har grovt sett har de ligget på nivå med sammenligningsgrunnlaget.



Figur 40 Utgifter per elev til inventar og utstyr fra 2015 til 2019. Kilde KOSTRA



Figur 41 Utgifter per elev til undervisningsmateriell fra 2015 til 2019. Kilde KOSTRA

Hvordan påvirker rektorenes organisering skolenes lønnsutgifter? I hovedsak er den enkeltes lønnsnivå regulert av tariffavtaler, så spørsmålet kan best besvares ved å se på hvordan organiseringen påvirker hvor mange årsverk som kreves.

Skolens drift revurderes minst hvert skoleår. Om høsten hvert år rapporteres organiseringen inn til staten (GSI). Telledatoen er 1. oktober. Disse rapportene gir grunnlag både for å sammenligne utviklingen av ressursbruken fra år til år og for å sammenligne skoler.

Når det gjelder bruken av personalressurser, vil vi se på tidsressurs brukt til

- årsverk til administrative og pedagogiske lederoppgaver²⁵
- årsverk til ordinær undervisning
- årsverk til spesialundervisning og særskilt språkopplæring

²⁵ Dette skal omfatte den samlede tidsressurs som er avsatt til administrative og pedagogiske lederoppgaver i henhold til SFS2213, avtale mellom KS og lærerorganisasjonene. Ofte rapporteres bare ledelse på skolenivå. Ledelse på f.eks. team-nivå rapporteres gjerne under «årsverk for undervisningspersonalet til annet enn undervisning».

- årsverk for undervisningspersonalet til annet enn undervisning²⁶
- årsverk utført av assistenter
- årsverk utført av kontorteknisk personale

Som grunnlag for vurderingene av ressursbruken i skolen vil vi bruke tre sammenligningsgrunnlag.

- Vi sammenligner personalressursene med andre skoler av samme størrelse i Hordaland.
- Vi sammenligner med lærernormen for hvert hovedsteg²⁷. Til dette brukes Utdanningsdirektoratets kalkulator²⁸.
- Vi bruker tradisjonelle klassedelingsregler og beregner lærerbehovet med minst én lærer per klasse i alle timer. Vi vurderer deretter de overskytende ressursene.

Med utgangspunktet i disse sammenligningene vurderer vi skolens samlede ressursbruk og muligheter for eventuelle besparelser. Nå er naturligvis ikke målet for grunnskolen å bruke minst mulig ressurser. Skolene skal bidra til læring. Man ville ikke være tjent med å bruke skoler med dårlige læringsresultater som målestokk. Læringsresultatene kan måles på mange måter. Det enkleste er å se på skolebidraget.²⁹ Skolebidragsindikatoren er et tall for den delen av læringsresultatet som ikke skyldes forutsetningene elevene har med seg, som tidligere elevprestasjoner og foreldrebakgrunn. I sammenligningen av ressursbruken har vi kontrollert for at sammenligningsskolene ikke har vesentlig dårligere skolebidragsindikatorer de to siste årene enn hva de aktuelle skolene i Osterøy har. Det er en variasjon blant sammenligningsskolene, så vi sammenligner med gjennomsnittet av deres indikatorer.

- Fotlandsvåg skule og sammenligningsskolene har for få elever til å gi en indikator. Vi kan her derfor ikke sammenligne skolebidraget med andre skoler av samme størrelse.
- For Haus skule, Valestrand skule, Lonevåg skule og Osterøy ungdomsskule er gjennomsnittlige skolebidragsindikatorer de to siste årene lavere enn gjennomsnittet for hvert sett av sammenligningsskoler.

²⁶ Eksempler på oppgaver som kan føre til fratrekk i undervisningsplikten er:

- kontaktlærerfunksjon
- seniortiltak
- tidsressurspott
- pedagogisk veiledning og utviklingsarbeid
- vikartimer som en del av stillingen til lærere tilsatt ved skolen (beredskapsressurser)
- elevrådskontakt - hvis dette er en lærer
- lokalt fastsatte funksjoner som tillitsvalgte og lignende
- fjernundervisning eller annen undervisning til elever ved andre skoler
- tilsyn av elever som får hjemmeundervisning
- sosialpedagogisk rådgiver - hvis dette er en lærer
- utdannings- og yrkesrådgiver - hvis dette er en lærer
- annet pedagogisk arbeid for å fylle opp stillingens årsramme for lesepliktidd.

²⁷ Lærernormen ble innført i 2018. Fra 2019 sier normen at det i den enkelte skolen maksimalt skal være et gjennomsnitt på 15 elever per lærer i ordinær undervisning for 1. – 4. trinn, 20 elever for 5. – 7. trinn og 20 elever for 8. – 10. trinn.

²⁸ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/larernormkalkulator/larernorm-for-grunnskolen2/>

²⁹ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidragsindikatorer-for-grunnskoler/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/>

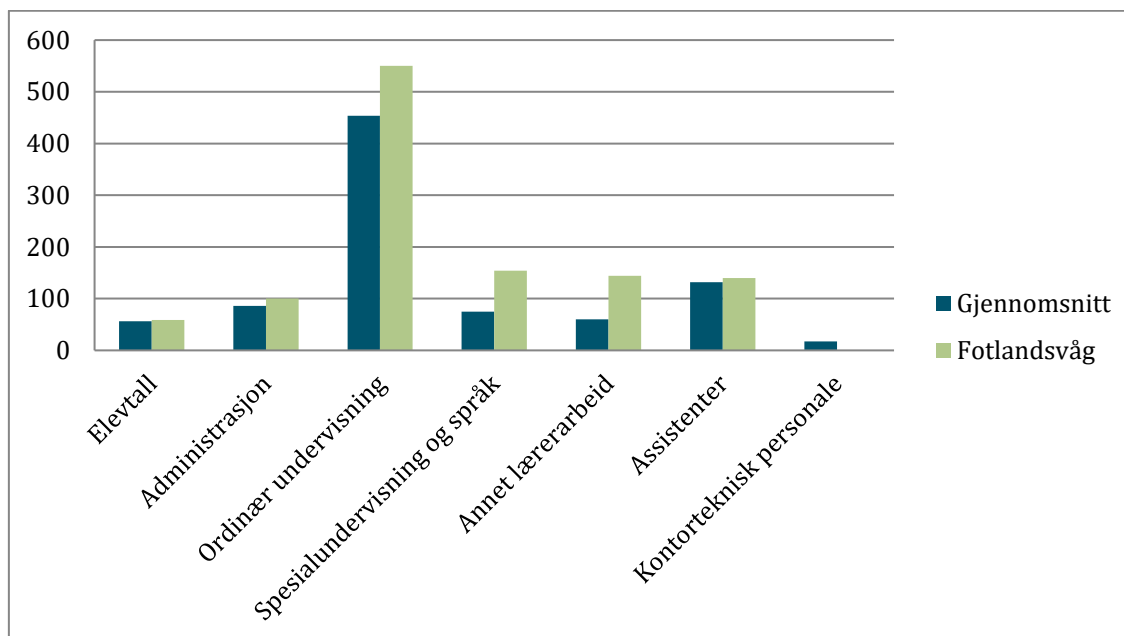
Dette tyder med andre ord på at vi sammenligner med skoler som samlet sett har bedre læringsresultater enn skolene i Osterøy. Men, som i alle andre målinger, vil slike indikatorer ha svakheter. De måler bare en begrenset del av skolenes virksomhet, og det er en betydelig usikkerhet knyttet til de enkelte måleresultatene.

6.5.1 Fotlandsvåg skule³⁰

Fotlandsvåg skule har 59 elever fra 1. til 7. trinn og skal etter de tradisjonelle klassesdelingsreglene ha ressurser til fire klasser. Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant ti andre barneskoler i Hordaland som har omtrent like mange elever.³¹ Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene er 56.

Gjennomgående bruket Fotlandsvåg skule noe større personalressurser enn gjennomsnittet for disse ti skolene.

Skolen bruker 1,0 årsverk til administrasjon. Gamle beregningsregler ville gitt minimum ca. 0,6 årsverk. Erfaringsmessig har skolene nå vanligvis 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle normene skulle tilsi. Dette skyldes større krav til ledelsen. Vi ser også at sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 0,86 årsverk til administrasjon. Skoleledelsen ved Fotlandsvåg skule synes derfor å ha romslige ressurser. Fotlandsvåg skule har ikke kontorteknisk personale, mot gjennomsnittlig 0,18 årsverk i sammenligningsskolene.



Figur 42 Personalbruk (Prosent årsverk) i Fotlandsvåg skule 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for ti omtrent like store skoler i Hordaland.

³⁰ Fotlandsvåg skule har en stor andel minoritetsspråklige elever (38 prosent). En relativt stor del av disse er flyktninger som har bodd i landet i kort tid. Det er forklaringen på stort forbruk av særskilt norskopplæring/spesialundervisning.

³¹ Øvrebygda, Ålvik, Bringedalsbygda, Skarveland, Eikanger, Myking, Skare, Hegglandsdalen, Strøno og Auklandshamn skoler har fra 50 til 67 elever, med et gjennomsnitt på 56.

Fotlandsvåg skule bruker større ressurser til spesialundervisning og særskilt språkopplæring enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, bruker Fotlandsvåg skule 1,44 årsverk, mot gjennomsnittlig 0,60 for sammenligningsskolene. Det er 7 kontaktlærere.

Ordinær undervisning

Fotlandsvåg skule bruker 5,5 årsverk til ordinær undervisning. Vi ser av figur 29 at dette er ca. ett årsverk mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene.

Skolen trenger ca. 3,1 årsverk til ordinær undervisning for å tilfredsstille lærernormen. Skolen bruker 2,4 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenligningsskolene var 1,3 lærerårsverk.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. For små skoler overstyrer denne lærernormen. Minimumsnormen ville kreve ca. 4,1 årsverk. Fotlandsvåg skule har ca. 1,4 årsverk til styrking og deling i ordinær undervisning.

Konklusjon

Fotlandsvåg skule har ingen kontortekniske tjenester, men hvis vi ser administrasjonsressursen og de kontortekniske tjeneste i sammenheng, ligger ressursene på nivå med sammenligningsskolene.

Samlede lærerressurser er forholdsvis store ved Fotlandsvåg skule. Vi har ikke grunnlag til å vurdere behovet for spesialundervisning og særskilt språkopplæring (eller bruken av assistenter). Skolen kan ha særlig store utfordringer på dette området. Men skolen bruker ca. ett årsverk mer enn sammenligningsskolene til ordinær undervisning. Både lærernormen og kravet til minst én lærer per klasse per timer tilfredsstilles selv om dette ene årsverket tas bort. I Fotlandsvåg skule bruker undervisningspersonalet 0,84 årsverk mer enn sammenligningsskolene til annet enn undervisning.

6.5.2 Haus skule

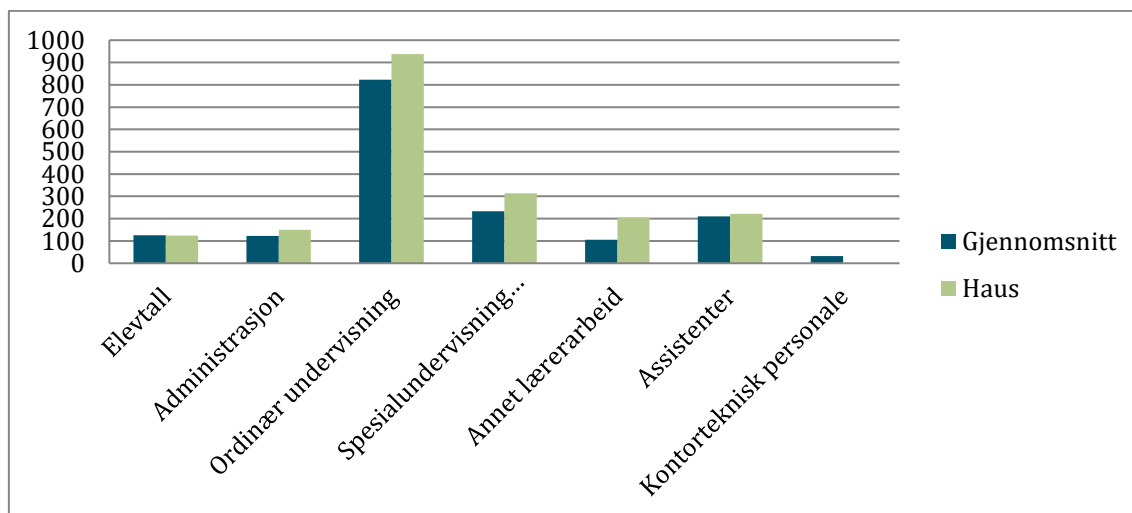
Haus skule har 124 elever fra 1. til 7. trinn og skal etter tradisjonelle klassedelingsregler ha ressurser til 6 klasser. Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant ni andre barneskoler i Hordaland med omtrent like mange elever.³² Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene var 126. Disse skolene har gjennomsnittlig bedre skolebidragsindikatorer enn Haus skule.

³² Meling, Bjørøy, Skålevik, Malmanger, Valen, Søre Øyane, Litlabø, Gjernes og Gullfjordungen skoler har fra 115 til 132 elever, med et gjennomsnitt på 126.

Gjennomgående har Haus skule noe større personalressurser enn gjennomsnittet for disse ni skolene.

Haus skule bruker 1,50 årsverk til administrasjon. Sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 1,23 årsverk. Gamle beregningsregler ville gitt ca. 0,8 årsverk. Det er vanlig at skolene i dag har 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle reglene gir. Det skulle tilsi ca. 1,1 årsverk ved Haus skule. Haus skule har ikke kontorteknisk personale mot gjennomsnittlig 33 % i sammenligningsskolene.

Haus skule bruker større ressurser til spesialundervisning og særskilt språkopplæring enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.



Figur 43 Personalbruk (prosent årsverk) i Haus skule 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for ni omtrent like store skoler i Hordaland.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, har Haus skule rapportert 2,05 årsverk, mot gjennomsnittlig 1,06 årsverk for sammenligningsskolene.

Ordinær undervisning

Det går 9,38 årsverk med til ordinær undervisning. Vi ser av figur 30 at dette er mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, 8,23 årsverk.

Haus skule trenger ca. 7,1 årsverk til ordinær undervisning for å tilfredsstille lærernormen. Skolen bruker 2,3 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenligningsskolene var 0,9 lærerårsverk.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. Det ville kreves ca. 6,1 årsverk. Haus skule har ca. 3,2 årsverk til styrking og deling i ordinær undervisning.

Konklusjon

Haus skule har ingen kontortekniske tjenester, men hvis vi ser administrasjonsressursen og de kontortekniske tjeneste i sammenheng, ligger ressursene på nivå med sammenligningsskolene.

Samlede lærerressurser er forholdsvis store ved Haus skule. Vi har ikke grunnlag til å vurdere behovet for spesialundervisning og særskilt språkopplæring (eller bruken av assistenter). Skolen kan ha særlig store utfordringer på dette området. Men skolen bruker ca. ett årsverk mer enn sammenligningsskolene til ordinær undervisning. Både lærernormen og kravet til minst én lærer per klasse per timer tilfredsstilles selv om dette ene årsverket tas bort. I Haus skule bruker undervisningspersonalet ca. ett årsverk mer enn sammenligningsskolene til annet enn undervisning.

6.5.3 Valestrand skule

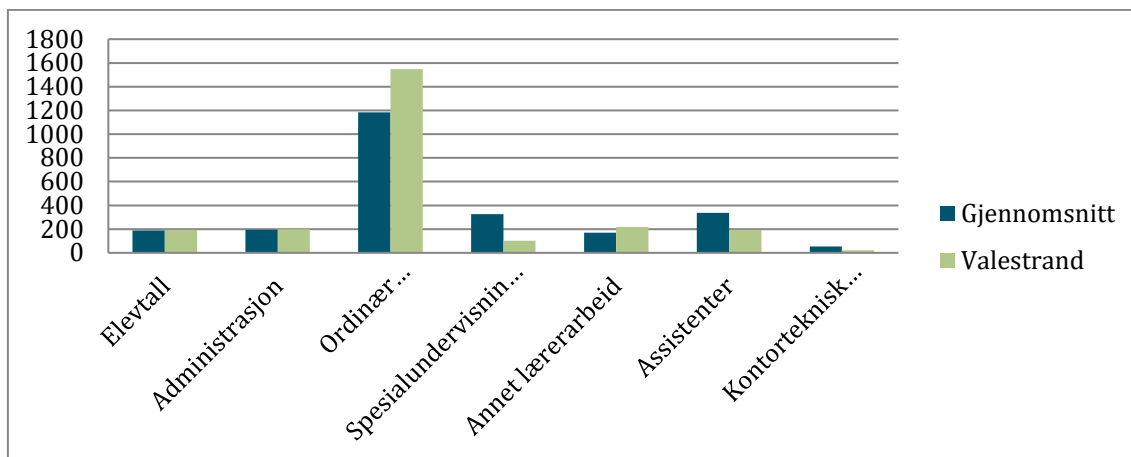
Valestrand skule har 194 elever fra 1. til 7. trinn og skal etter tradisjonelle klassedelingsregler ha ressurser til 10 klasser. Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant åtte andre barneskoler i Hordaland med omtrent like mange elever.³³ Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene var 189. Disse skolene har gjennomsnittlig litt bedre skolebidragsindikatorer enn Valestrand skule.

Samlet sett har Valestrand skule omtrent like stor personalressurser som gjennomsnittet for disse ni skolene, men med en annen fordeling.

Valestrand skule bruker 2,00 årsverk til administrasjon. Sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 1,94 årsverk. Gamle beregningsregler ville gitt ca. 1,1 årsverk. Det er vanlig at skolene i dag har 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle reglene gir. Det skulle tilsi ca. 1,4 årsverk ved Valestrand skule. Valestrand skule har 0,2 årsverk kontorteknisk personale mot gjennomsnittlig 0,53 årsverk i sammenligningsskolene.

Valestrand skule bruker mindre ressurser til spesialundervisning og særskilt språkopplæring enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.

³³ Hop, Christi krybbe, Seljedalen, Vestbygd, Lyskloster, Manger, Stanghelle og Palmafossen skoler har fra 180 til 202 elever, med et gjennomsnitt på 189.



Figur 44 Personalbruk (prosent årsverk) i Valestrand skule 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for åtte omtrent like store skoler i Hordaland.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, har Valestrand skule rapportert 2,19 årsverk, mot gjennomsnittlig 1,69 årsverk for sammenligningsskolene.

Ordinær undervisning

Det går 15,47 årsverk med til ordinær undervisning. Vi ser av figur 31 at dette er mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, 11,84 årsverk.

Valestrand skule trenger ca. 11,4 årsverk til ordinær undervisning for å tilfredsstille lærernormen. Skolen bruker 4,1 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenligningsskolene var 1,2 lærerårsverk.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. Det ville kreves ca. 10,1 årsverk. Valestrand skule har ca. 5,4 årsverk til styrking og deling i ordinær undervisning.

Konklusjon

Valestrand skule har små ressurser til kontortekniske tjenester, og hvis vi ser administrasjonsressursen og de kontortekniske tjenestene i sammenheng, ligger ressursene under nivået til sammenligningsskolene.

Samlede lærerressurser er forholdsvis store ved Valestrand skule. Vi har ikke grunnlag til å vurdere behovet for spesialundervisning og særskilt språkopplæring (eller bruken av assistenter). Skolen kan ha særlig små utfordringer på dette området. Men skolen bruker ca. 3,6 årsverk mer enn sammenligningsskolene til ordinær undervisning. Dette kan muligens forklares med en organisering for å fange opp elever i «gråsonen» med redusert behov for ressurser til spesialundervisning. På denne bakgrunn ser vi ikke grunnlag for å redusere ressursene til ordinær undervisning. I Valestrand skule bruker undervisningspersonalet 0,5 årsverk mer enn sammenligningsskolene til annet enn undervisning.

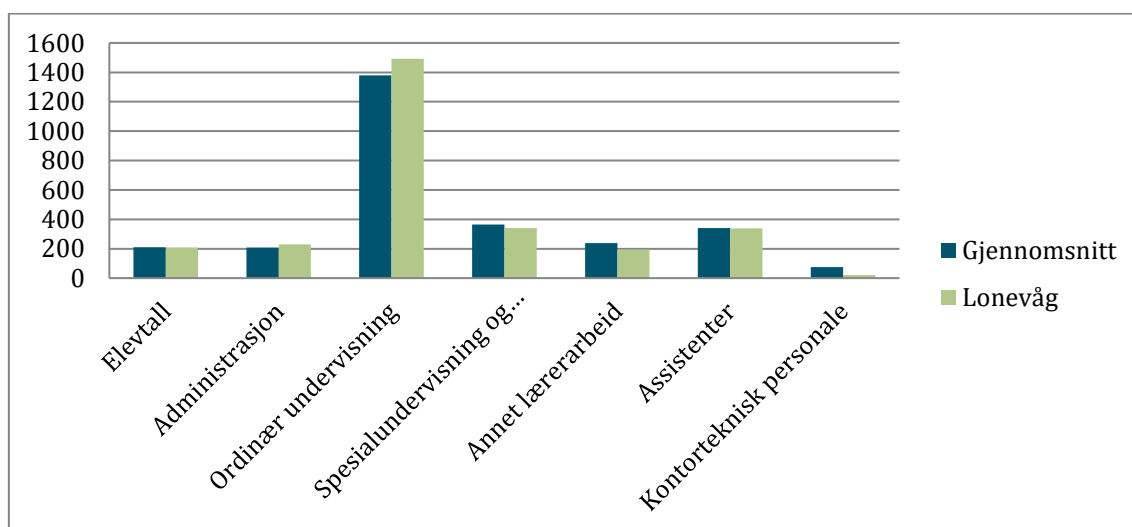
6.5.4 Lonevåg skule

Lonevåg skule har 207 elever fra 1. til 7. trinn og skal etter tradisjonelle klassesdelingsregler ha ressurser til 12 klasser. Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant åtte andre barneskoler i Hordaland med omtrent like mange elever.³⁴ Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene var 210. Disse skolene har gjennomsnittlig bedre skolebidragsindikatorer enn Lonevåg skule.

Samlet sett har Lonevåg skule omtrent like stor personalressurser som gjennomsnittet for disse ni skolene, men med en litt annen fordeling.

Lonevåg skule bruker 2,30 årsverk til administrasjon. Sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 2,08 årsverk. Gamle beregningsregler ville gitt ca. 1,1 årsverk. Det er vanlig at skolene i dag har 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle reglene gir. Det skulle tilsi ca. 1,5 årsverk ved Valestrand skule. Lonevåg skule har 0,2 årsverk kontorteknisk personale mot gjennomsnittlig 0,75 årsverk i sammenligningsskolene.

Lonevåg skule bruker litt mindre ressurser til spesialundervisning og særskilt språkopplæring enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.



Figur 45 Personalbruk (prosent årsverk) i Lonevåg skule 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for åtte omtrent like store skoler i Hordaland.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, har Lonevåg skule skole rapportert 1,94 årsverk, mot gjennomsnittlig 2,39 årsverk for sammenligningsskolene.

Ordinær undervisning

³⁴ Hop, Kronstad, Lyshovden, Seljedalen, Ulveset, Lindås, Søfteland og Samnanger har fra 201 til 219 elever, med et gjennomsnitt på 210.

Det går 14,92 årsverk med til ordinær undervisning. Vi ser av figur 323 at dette er mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, 13,79 årsverk.

Lonevåg skule trenger ca. 11,9 årsverk til ordinær undervisning for å tilfredsstille lærernormen. Skolen bruker 3,0 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenligningsskolene var 2,0 lærerårsverk.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. For små skoler overstyrer denne lærernomen. Det ville kreves ca. 12,0 årsverk. Lonevåg skule har ca. 2,9 årsverk til styrking og deling i ordinær undervisning.

Konklusjon

Lonevåg skule har små ressurser til kontortekniske tjenester, og hvis vi ser administrasjonsressursen og de kontortekniske tjeneste i sammenheng, ligger ressursene under nivået til sammenligningsskolene.

Samlede lærerressurser er middels store ved Lonevåg skule. Vi har ikke grunnlag til å vurdere behovet for spesialundervisning og særskilt språkopplæring (eller bruken av assistenter). Skolen kan ha mindre enn gjennomsnittlige utfordringer på dette området. Men skolen bruker ca. 1,2 årsverk mer enn sammenligningsskolene til ordinær undervisning. Dette kan muligens forklares med en organisering for å fange opp elever i «gråsonen» med redusert behov for ressurser til spesialundervisning. På denne bakgrunn ser vi ikke grunnlag for å redusere ressursene til ordinær undervisning.

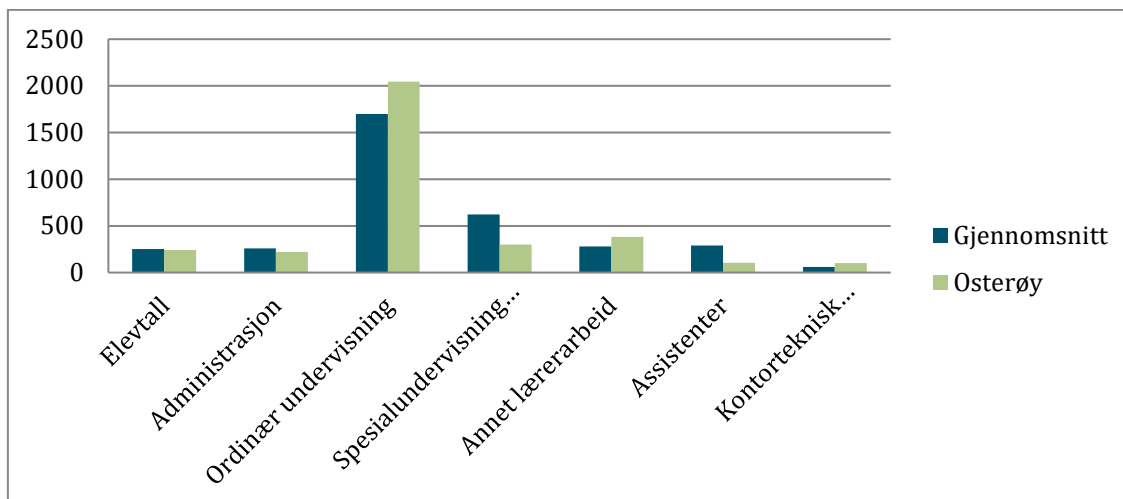
6.5.5 Osterøy ungdomsskule

Osterøy ungdomsskule har 241 elever skoleåret 2019/20. Skolen har elevtall til tre paralleller, inndelt i ni klasser, slik tradisjonelle klassesdelingsregler skulle tilsi. Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant fem andre ungdomsskoler i Hordaland med omtrent like mange elever.³⁵ Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene var 253. Disse skolene har gjennomsnittlig bedre skolebidragsindikatorer enn Osterøy ungdomsskule.

Osterøy ungdomsskule bruker 2,2 årsverk til administrasjon. Sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 2,53 årsverk. Gamle beregningsregler ville gitt omtrent 1,4 årsverk. Det er vanlig at skolene i dag har 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle reglene gir. Det skulle også tilsi ca. to årsverk administrasjonsressurs ved Osterøy ungdomsskule.

Osterøy ungdomsskule har 1,00 årsverk til kontorteknisk personale, mot gjennomsnittlig 0,61 % i sammenligningsskolene.

³⁵ Kvam, Husnes, Nordbygda, Ravnanger og Breimyra ungdomsskoler fra 225 til 265 elever, med et gjennomsnitt på 253.



Figur 46 Personalbruk (årsverk prosent) i Osterøy ungdomsskule 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for fem omtrent like store skoler i Innlandet.

Osterøy ungdomsskule bruker 3,01 årsverk til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Det er mindre enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, med 6,24 årsverk. Det brukes også færre assistenter ved Osterøy ungdomsskule enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak og blir ikke vurdert i denne sammenheng.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, bruker Osterøy ungdomsskule 3,82 årsverk, mot gjennomsnittlig 2,80 årsverk for sammenligningsskolene.

Ordinær undervisning

20,46 årsverk går til ordinær undervisning. Vi ser av figur 33 at dette er mer enn for gjennomsnittet for sammenligningsskolene, med 16,99.

Lærernormen er mer enn tilfredsstilt. Skolen bruker 4,6 årsverk over normen. Sammenligningsskolene bruker gjennomsnittlig 1,24 årsverk over lærernormen.

Tidligere var minimumsnormen for ordinær undervisning én lærer per klasse i alle timene. Det ville kreves ca. 12,0 årsverk. Osterøy ungdomsskule har ca. 8,4 årsverk til styrking og deling i ordinær undervisning.

Konklusjon

Osterøy ungdomsskule har store ressurser til kontortekniske tjenester, men hvis vi ser administrasjonsressursen og de kontortekniske tjenestene i sammenheng, ligger ressursene på nivået til sammenligningsskolene.

Samlede lærerressurser er middels store ved Osterøy ungdomsskule. Vi har ikke grunnlag til å vurdere behovet for spesialundervisning og særskilt språkopplæring (eller bruken av assistenter). Skolen kan ha små utfordringer på dette området. Men skolen bruker ca. 3,5 årsverk mer enn sammenligningsskolene til ordinær undervisning. Dette kan muligens forklares med en or-

ganisering for å fange opp elever i «gråsonen» med redusert behov for ressurser til spesialundervisning. På denne bakgrunn ser vi ikke grunnlag for å redusere ressursene til ordinær undervisning. I Osterøy ungdomsskule bruker undervisningspersonalet ca. ett årsverk mer enn sammenligningsskolene til annet enn undervisning.

6.5.6 Mulig innsparing i grunnskolen med dagens struktur

Grunnskolesektoren i Osterøy har større utgifter per elev enn landet uten Oslo og Hordaland.

Samlet sett bruker har skolene i Osterøy ca. ett årsverk mindre til kontortekniske tjenester enn sammenligningsskolene. På den annen side har Osterøy 0,3 årsverk større administrasjonsressurser.

Osterøyskolene har ca. 10 årsverk mer til ordinær undervisning enn sammenligningsskolene. Til gjengjeld bruker man ca. 4 årsverk mindre til spesialundervisning og særskilt språkopplering og ca. 3 årsverk mindre til assistenter enn sammenligningsskolene.

Når det gjelder annet arbeid for det pedagogiske personalet, bruker Osterøy ca. tre årsverk mer enn sammenligningsskolene.

Det mest nærliggende er å redusere med 2 årsverk til ordinær undervisning og 3 årsverk til annet arbeid for det pedagogiske personalet. Samlet kan dette gi ca. 3,75 millioner kroner i innsparinger.

Innsparingstiltak i grunnskolen (1 000 kr)	Fotlands- våg skule	Haus skule	Vale- strand skule	Lonevåg skule	Osterøy ung- domsskule	Sum
Kortsiktige tiltak						
Redusere ordinær undervisning (2 årsverk)	750	750				1 500
Redusere annet arbeid for undervisningspersonalet (3 årsverk)	375	750	375	750		2 250
Sum	1 125	1 500	375	750		3 750

6.6 Barnehagedrift

Alle barnehager skal ha en styrer.³⁶ Barnehageloven og kommunale vedtak er de viktigste rammene for driften av kommunale barnehager. Loven med forskrifter beskriver målene og innholdet for virksomheten. Loven er en rettighetslov i den forstand at alle ettåringer har rett til en barnehageplass, noe avhengig av når de fyller ett år. Barna har rett til barnehageplass i den kommunen hvor de bor.

I Norge er barnehageplassene omtrent likt fordelt mellom private og kommunale barnehager. Slik er det ikke i Osterøy. Det er seks kommunale barnehager med 342 barn 15. august 2019; Fotlandsvåg barnehage (31 barn), Hauge barnehage (72 barn), Haus barnehage (76 barn), Lonevåg barnehage (112 barn), Mjøsdaalen barnehage (17 barn) og Valestrand barnehage (34 barn). Det er også fire private barnehager med til sammen 108 barn.

Det er få føringer for organiseringen. Den viktigste er kvalifikasjonskrav for det pedagogiske personalet. Lokalene og uteområdene er også viktige for inndelingen i eventuelle avdelinger og organiseringen av dagen.

Gjennom budsjettvedtakene setter kommunen årlig rammer for virksomheten. Kommunen kan definere rammene rent økonomisk, eller man kan både sette både økonomiske rammer og begrensninger i antall stillinger. Ressursene må være store nok til at bemanningskravene kan ivaretas. Avtaleverket for de ansatte regulerer i stor grad deres lønn, arbeidstid, plikter og rettigheter.

Innenfor de gitte rammene er organiseringen av barnehagens drift i stor grad overlatt til styren. På det faglige området utøver styreren sin ledelse i et samarbeid med sitt personale.

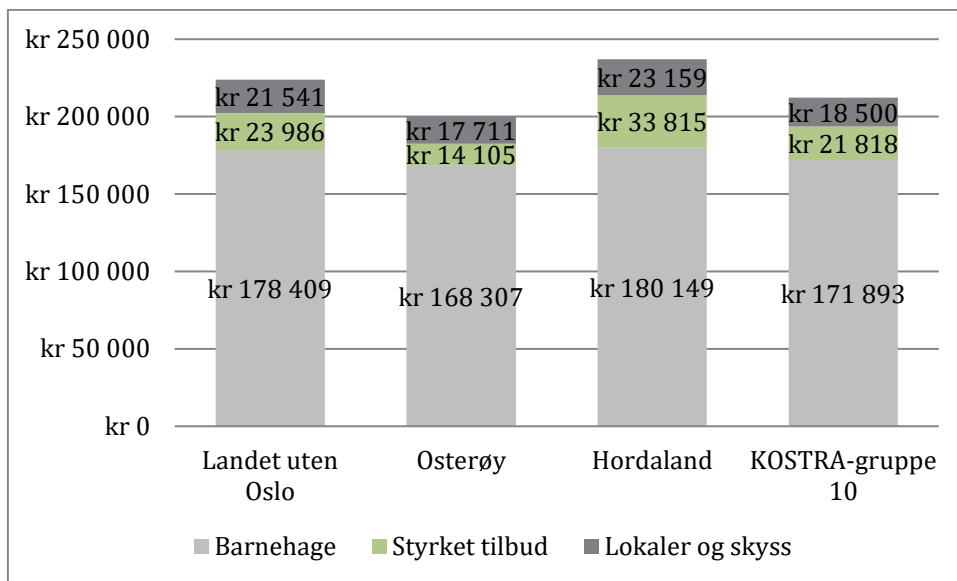
Staten har fastsatt en rammeplan for barnehagenes virksomhet.³⁷ Barnehagens drift revurderes minst hvert år.³⁸ I desember rapporteres årlig opplysninger om driften inn til staten (BASIL). Disse rapportene gir grunnlag både for å sammenligne utviklingen av ressursbruken fra år til år og for å sammenligne barnehager. Utgifter og inntekter rapporteres i KOSTRA.

Figur 34 viser gjennomsnittlige driftsutgifter per barnehagebarn i kommunale barnehager i Osterøy sammenlignet med KOSTRA-gruppe 10, Hordaland og landet uten Oslo. Vi ser at de samlede utgiftene i Osterøy ligger betydelig under nivået for Hordaland, KOSTRA-gruppe 10 og landet uten Oslo både for lokaler/skyss og den øvrige barnehagedriften. Beløpet for styrket tilbud til barna synes lavt, men det er påvirket av andelen barn i kommunale barnehager. Fordelt per barn i kommunale og private barnehager blir utgiftene i Osterøy ca. kr 1 000 til kr 1 500 lavere enn sammenligningsgrunnlaget. Utenom dette er samlede brutto driftsutgifter per barn for Osterøy ca. kr 14 000 lavere enn for landet uten Oslo, kr 17 000 under Hordaland og ca. kr 4 000 under KOSTRA-gruppe 10.

³⁶ Barnehageloven § 17

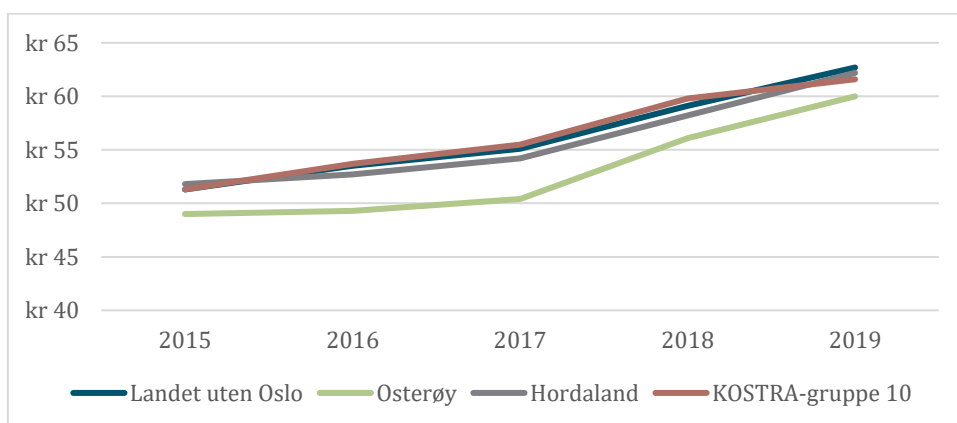
³⁷ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

³⁸ Samarbeidsutvalget skal hvert år fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten. (Barnehageloven § 2)



Figur 47 Korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunale barnehager i 2019. Kilde: KOSTRA

Kommunene har forskjellige fordelinger på små og store barn og på hvor mange timer barna er i barnehagen. Figur 35 tar hensyn til dette, og viser utgiftene per time i barnehagen uten utgiftene til styrket tilbud eller til lokaler og skyss. Vi ser at Osterøy ligger klart under sammenligningsgrunnlaget (ca. 5 % under landsnivået).



Figur 48 Korrigerte brutto driftsutgifter (barnehage) per korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager, ikke medregnet utgiftene til styrket tilbud eller til lokaler og skyss. Kilde: KOSTRA

Det er ingen umiddelbar forklaring på de noe lavere driftsutgiftene for barnehager i Osterøy. Både når det gjelder voksentetthet i grunnbemanningen og antall barn per styrerårsverk er tallene for Osterøy svært lik tallene i sammenligningsgrunnlaget. Det mest nærliggende er at lønnsnivået i Osterøy kan være noe lavere enn gjennomsnittet, f. eks. på grunn av lavere ansienitet. Vi ser ikke noen umiddelbare muligheter for å spare inn på driftsutgiftene i barnehagene i Osterøy.

6.7 PP-tjenesten

PP-tjenesten for Osterøy er kommunal.

PP-tjenesten er hjemlet i opplæringslovens § 5-6.

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

Barnehagelovens § 19 c gir en tilsvarende hjemmel.

Osterøy PPT har 4,0 årsverk for fagpersonale medregnet ledelse. En sammenligning med kommunale PP-tjenester i Vestland og Møre og Romsdal³⁹ med omtrent like mange barn/elever - og omtrent like mange barnehager og skoler - gir et gjennomsnitt på 4,46 fag- og lederstillinger. Det tilsier PP-tjenesten i Osterøy ikke har romslige ressurser.

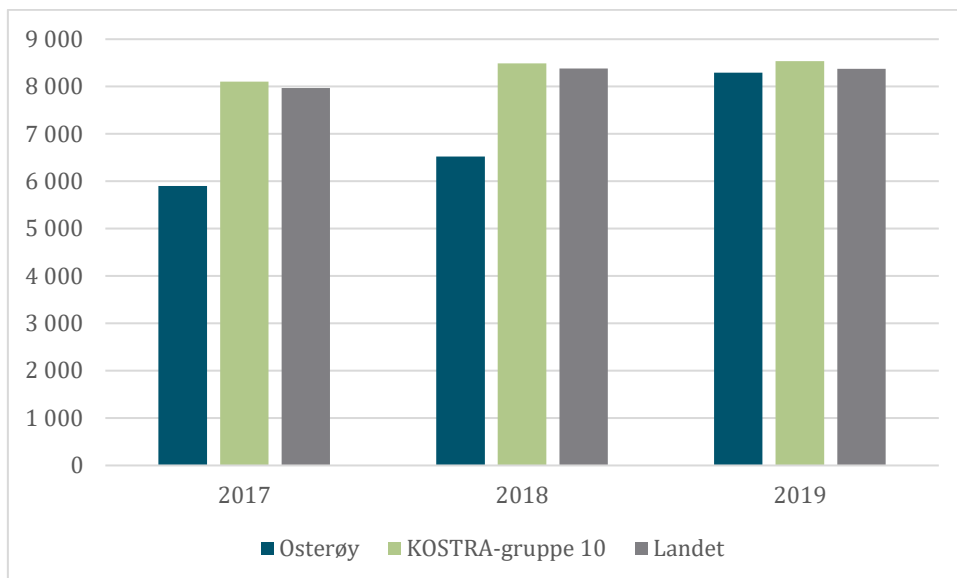
6.8 Barneverntjenesten

Barneverntjenesten for Osterøy er kommunal. Ifølge kommunens årsmelding for 2019 hadde barneverntjenesten 7,8 årsverk per 31.12.19.

Barnevernet i Osterøy har hatt omfattende sykefravær som de ansatte har rapportert som arbeidsrelatert. Dette som følge av stor arbeidsmengde og krevende saker. Kommunen har hatt stor økning i antall meldinger. Meldingene har i stor grad vært i kategorien vold og konflikt i familier. Utover dette har det hyppigste grunnlaget for bekymringsmeldinger vært i kategorien psykisk sykdom hos foreldre og manglende foreldreferdigheter.

Barneverntjenesten i Osterøy hatt et omfattende samarbeid med barnevernvakten i Bergen. Akuttberedskapen for barn og familier i Osterøy kommune er ikke tilstrekkelig ut fra kravet om 24 timers beredskap. Fylkesmannen har tidligere pekt på at det kan se ut til at barneverntjenesten i Osterøy har for liten kapasitet (årsverk). Dette underbygges av sammenligningstall med Bergensregionen og høyt sykefravær i tjenesten. Det tilsier barneverntjenesten i Osterøy ikke har romslige ressurser.

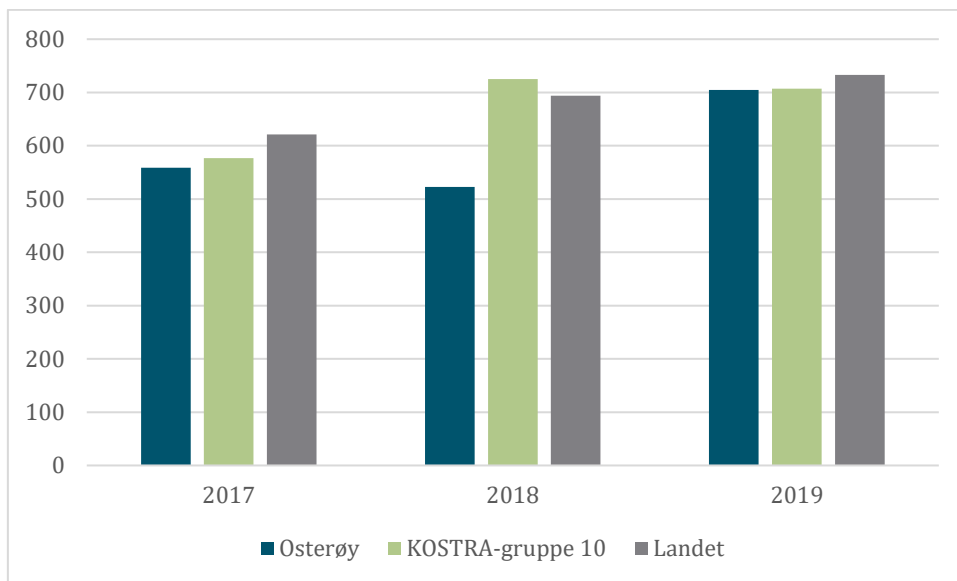
³⁹ Kvam, Stryn, Giske, Herøy og Sykkylven



Figur 49 Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innb. 0-22 år. Kilde: SSB

6.9 Helsestasjon

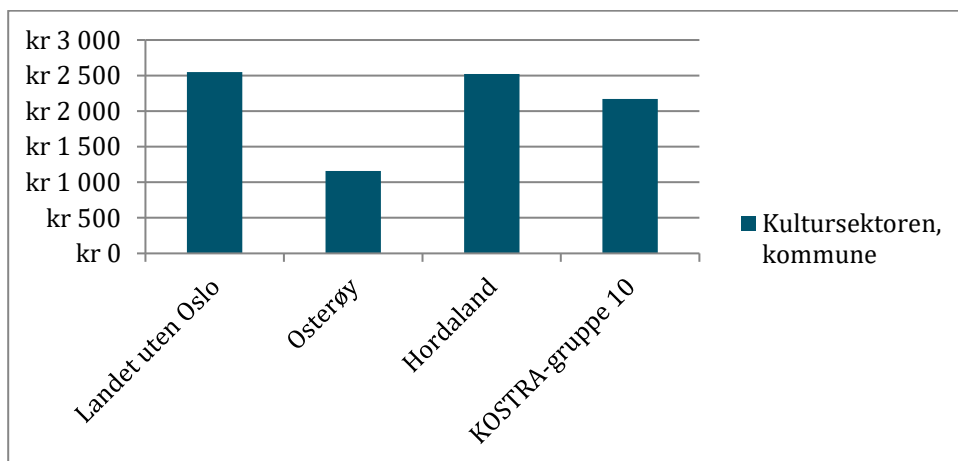
Ifølge kommunens årsmelding for 2019 hadde helsestasjonen 5,9 årsverk per 31.12.19. Helsestasjonen fikk også i 2019 innvilget tilskuddsmidler. Det er derfor ansatt en helsesykepleier i 90 prosent stilling, samt økt jordmorstilling med 10 prosent. Økningen har blant annet gjort det mulig å være med til stede på skolene med undervisning. Helsestasjonen oppgir at man har sett nedgang i antall besøkende til helsestasjon for ungdom og har startet et arbeid med BFT med mål om å nå ut til flere ungdommer.



Figur 50 Netto driftsutgifter til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste (F232) i kr per innb. 2017-2019.

6.10 Kultur

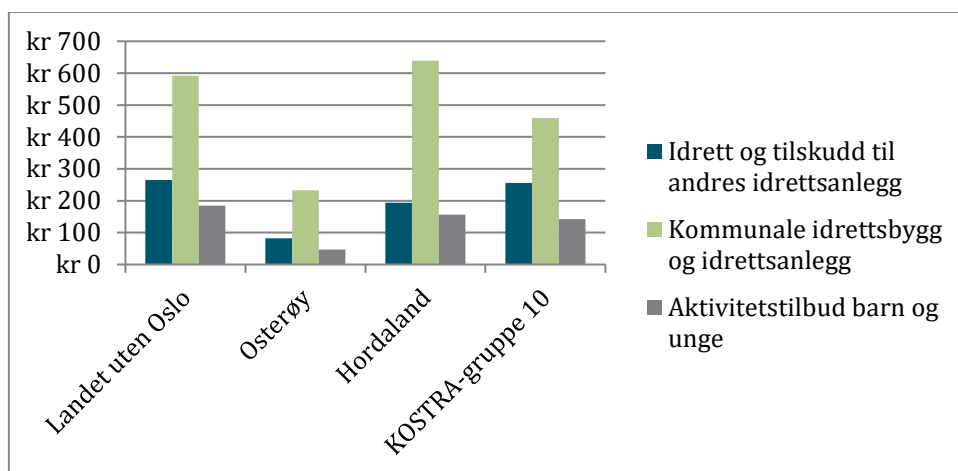
Kultursektoren i kommunene består delvis av lovpålagte tilbud. Dette gjelder folkebibliotek (folkebibliotekloven) og kulturskole (opplæringsloven). I kulturloven er kommunen også pålagt oppgaver, men disse er noe mindre forpliktende.⁴⁰ Figuren under viser at Osterøy har benyttet denne friheten til å holde utgiftsnivået nede i en økonomisk vanskelig situasjon.



Figur 51 Netto driftsutgifter per innbygger til kultursektoren 2019. Kilde: KOSTRA

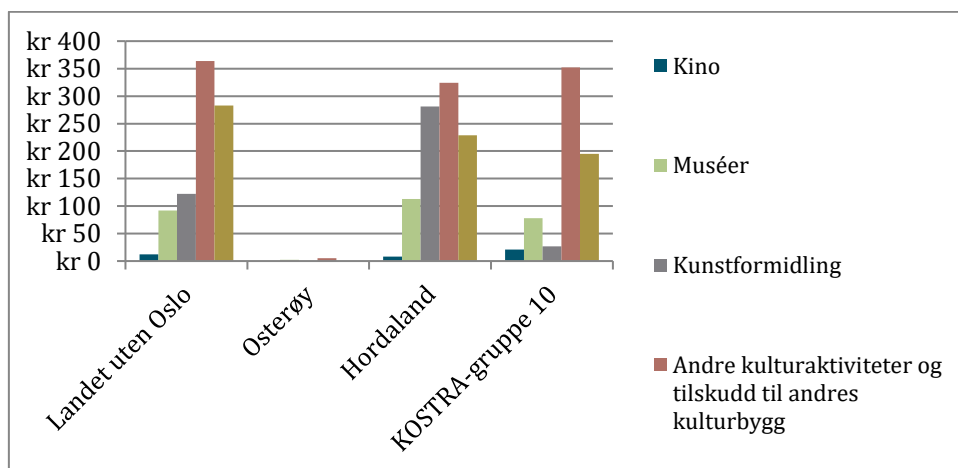
⁴⁰ Fylkeskommunen og kommunen skal syta for økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak som fremjar og legg til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt. (Kulturloven § 4)

Regnskapstallene viser også at kommunal virksomhet i betydelig grad retter seg mot de yngre. Dette gjelder kulturskole, men også aktivitetstilbud, til barn og unge, kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg, og idrett og tilskudd til andres idrettslag, slik figuren under viser.



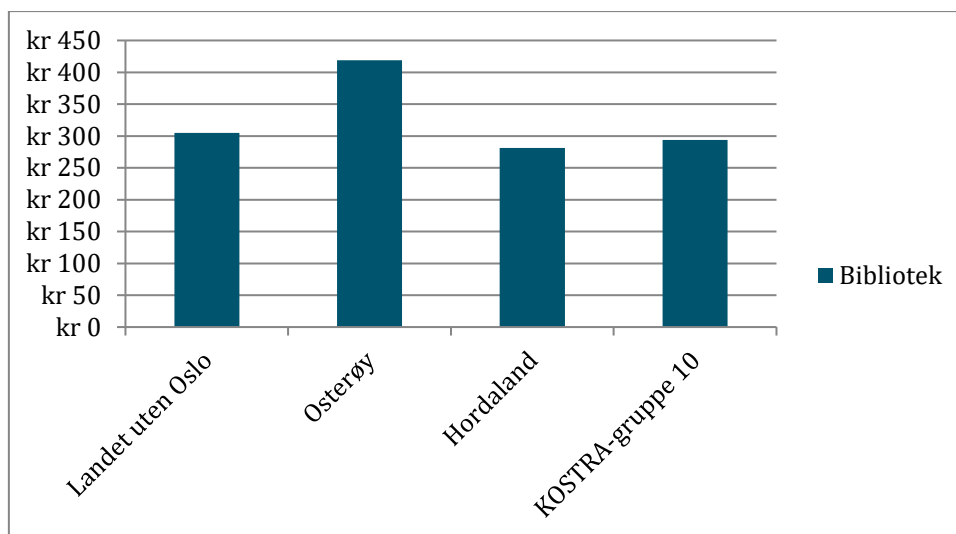
Figur 52 Netto driftsutgifter per innbygger til idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg, kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg og aktivitetstilbud til barn og unge i 2019. Kilde: KOSTRA

Når det gjelder kino, museer, kommunale kulturbygg, kunstformidling, andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg viser figuren under at den økonomiske innsatsen har vært liten fra kommunens side. Det gir ikke et fullstendig bilde av aktiviteten. Et eksempel på dette er muséer. Sentralt i kommunen ligger Osterøy museum, som er knyttet til museumssenteret i Hordaland og har flere tilsatte. Muséet har godt besøk på utstillinger og arrangementer. Kommunens innbyggere har også forholdsvis stor aktivitet både i historielag, husflidslag, kor og korps.



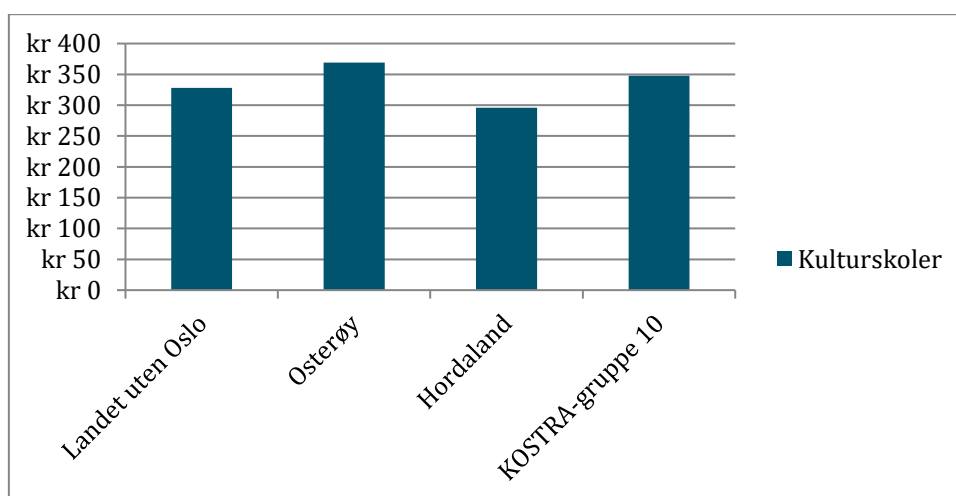
Figur 53 Netto driftsutgifter per innbygger til kino, muséer, kunstformidling, andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg og kommunale kulturbygg 2019. Kilde: KOSTRA

Figuren under viser at kommunen har satset betydelig mer på folkebibliotek enn gjennomsnittet for sammenligningsgrunnlaget.⁴¹



Figur 54 Netto driftsutgifter per innbygger til bibliotek 2019. Kilde: KOSTRA

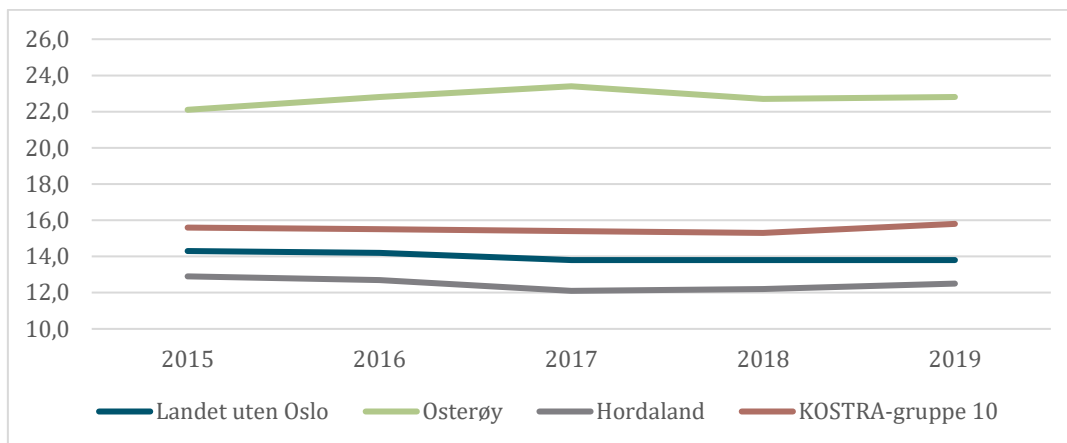
Kulturskolen retter seg særlig mot barn i grunnskolealder. Figuren under viser at den økonomiske innsatsen per innbygger er større i Osterøy enn i sammenligningsgrunnlaget.



Figur 55 Netto driftsutgifter per innbygger til kulturskoler 2019. Kilde: KOSTRA

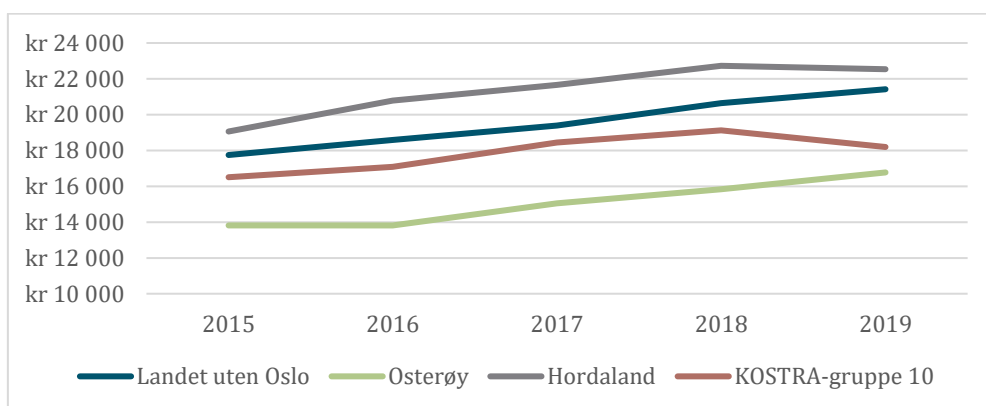
Figuren under viser andelen (i prosent) av barn i grunnskolealder som har et kulturskoletilbud. Vi ser at andelen i Osterøy er langt større enn sammenligningsgrunnlaget. I 2019 var 230 elever i grunnskolealder og 15 elever var eldre. Omtrent 60 % av elevene hadde musikkopplæring. Derneft fulgte dans (ca. 28 %), teater (ca. 7 %), visuelle kunsthag (ca. 2 %) og andre kunst- og kulturuttrykk (ca. 3 %).

⁴¹ Biblioteket ivaretar skolebibliotekfunksjonen i Osterøy kommune, der bokbussen er sentral. Bokbussen koordinerer utlån av bøker til elever og lærere, og koordinerer bruk av klassesett i ulike fag.



Figur 56 Barn 6-15 år i kommunens kulturskole (prosent). Kilde: KOSTRA

Merutgiftene til kulturskoler reflekterer ikke fullt ut den store deltakelsen. Figur 42 viser at Osterøy har lavere brutto driftsutgifter per elev i kulturskolen enn sammenligningsgrunnlaget. I tillegg sparer kommunen penger ved å ha forholdsvis store egenbetaling. Høyeste skolepengesats for et skoleår i Osterøy var kr 4 300 per år. Dette var nest høyest i Hordaland og ca. kr 1 200 mer enn et (uveid) gjennomsnitt for de øvrige kommunene.

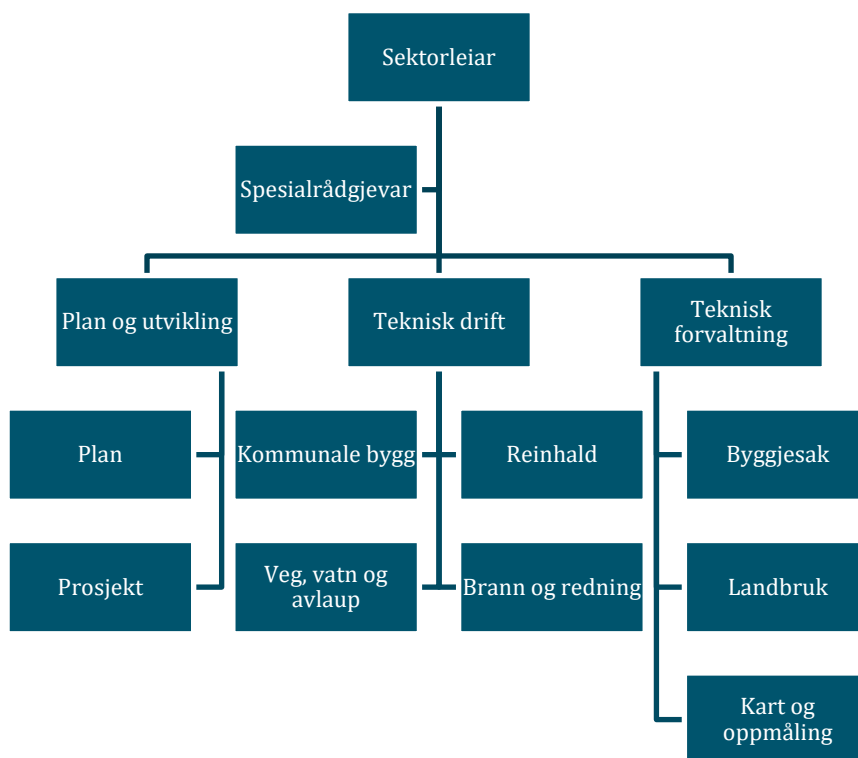


Figur 57 Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale kulturskoler per elev. Kilde: KOSTRA

7. Samfunnsutvikling

7.1 Sektor for samfunnsutvikling

Sektor for samfunnsutvikling er organisert med tre enheter; enhet planavdeling, enhet teknisk drift og eiendom og enhet teknisk forvaltning. Under enhet for teknisk drift og forvaltning ligger vann, avløp og vei, kommunale bygg, renhold og brann og redning. Teknisk forvaltning består av byggesak, kart og oppmåling og landbruk og byggesak. Under sektorleder ligger også spesialrådgiver samfunnsutvikling. I tillegg inngår anskaffelse, prosjektledelse, utbyggingsavtaler, grunnnerverv etc. under sektorleder.



Figur 58 Organisasjonskart sektor for samfunnsutvikling og kommunalteknikk. Kilde: Osterøy kommune⁴²

Sektoren ble omorganisert i 2019. Renhold, frivilligkoordinator og plan ble lagt til sektoren. Sektoren har arbeidet mye med rekruttering, spesielt på plan og prosjekt. Sektoren sliter med rekruttering av personell, spesielt prosjektledere. Sektoren oppgir at man mangler både kapasitet og kompetanse og er avhengig av å leie inn folk. Generelt er man for lite bemannet i forhold til å løse de oppgavene man skal utføre. Kommunen har oppgitt følgende årsverksoversikt for sektor for samfunnsutvikling og kommunal teknikk. Totalt er det ca. 85 årsverk i sektoren.

⁴² Leder for teknisk drift står ubesatt. Avdelingsledere på teknisk drift har fått utvidet ansvar.

Tabell 19 Årsverksoversikt sektor for samfunnsutvikling og arealteknikk. Kilde: Osterøy kommune.

Område	ÅV
Felles administrasjon	3
Kommunal vei	2
Vann og avløp	4
Brannvern	0,8 og 0,3 + 29 (27 x 0,0106)
Kart og oppmåling, GIS	2
Arealforvaltning	4
Byggesak	3,5
Landbruk, skog og vilt	2
Renhold	Ca. 30
Kommunale bygg/vaktmester	4
Totalt	Ca. 85

Kommunen har oppgitt følgende når det gjelder kjøp av tjenester på sektor for samfunnsutvikling og kommunal teknikk:

Område	Kjøp av tjenester
Kommunale bygg	Diverse driftsavtaler
Kommunale veier	Kjøp av brøytetjeneste
Renovasjon	Interkommunalt selskap BIR
Kommunal teknikk – avløp	Slamtømming av kommunale og private tanker
Brann og redning	Kjøp av administrative tjenester fra Bergen brannvesen som dekker stilling som brannsjef (Osterøy har ansvar for utstyr og personell)
Feiing og tilsyn av boliger	Kjøper tjenester fra Bergen brannvesen
Byggeprosjekter/prosjektledelse	Kommunen har ute en rammeavtale for kjøp av tjenester, siden man ikke klarer å rekruttere personell til stillingene

7.2 Ressursbruk på utvalgte tjenester i 2019

De innledende analysene indikerte at Osterøy hadde lavere ressursbruk og prioritering på utvalgte øvrige tjenester i 2019. På områdene fysisk planlegging etc. og samferdsel fant vi at kommunen hadde et mindreforbruk på hhv. 3,8 mill. kr og 1,9 mill. kr sammenlignet med landsgjennomsnittet i 2019. På områdene kirke og brann/ulykkesvern fant vi at kommunen hadde merforbruk på hhv. 0,4 mill. kr og 1,3 mill. kr. På landbruk fant vi at ressursbruken var ca. 0,3 mill. kr høyere enn det behovet og de økonomiske rammebetingelsene skulle tilsi i 2019.

7.3 Tekniske tjenester

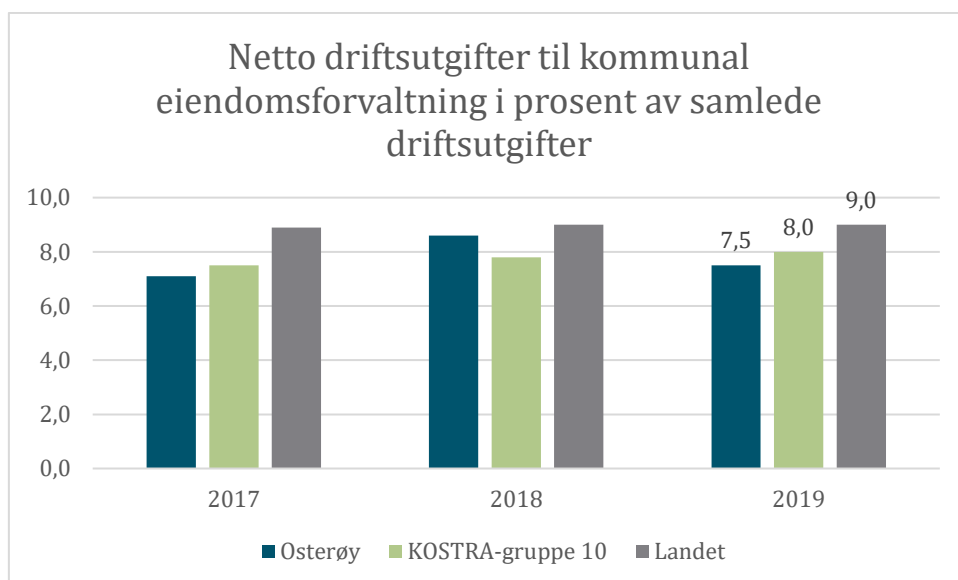
I det videre har vi sett på ressursbruk innenfor følgende områder:

- Lokaler
- Energibruk
- VAR – gebyr og kostnader
- Gebyrnivå, boligformål
- Kommunal vei, ressursbruk
- Brannvern

En utfordring på dette området vil være å til enhver tid klare å rekruttere kompetent personell, noe som har vært en utfordring i Osterøy. Det er også en vanlig utfordring i mange kommuner i Norge. Dersom utfordringen blir tilstrekkelig stor er svaret for mange kommuner 1 av 2: – Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid. Å vurdere kommunesammenslåing oppfatter vi å være utenfor dette oppdraget, og vi vil heller ikke gå dypt inn i interkommunalt samarbeid, men vi kjenner til at mange kommuner i Norge har valgt å løse flere oppgaver innenfor tekniske tjenester gjennom interkommunalt samarbeid. Noe som allerede er tilfelle i Osterøy.

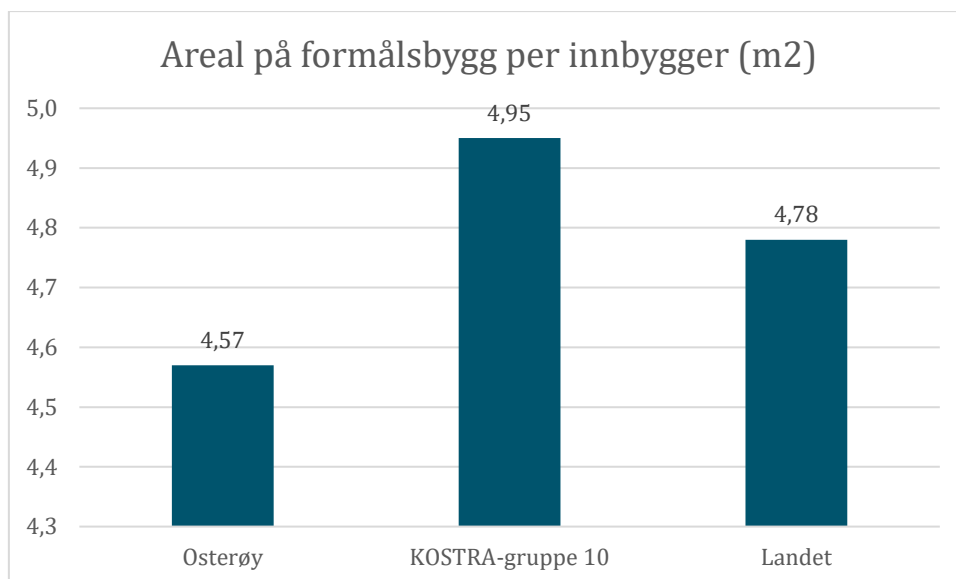
Generelt anbefaler vi at kommunen bør foreta en gjennomgang av sin bygningsmasse med tanke på arealbruk, fremtidig behov, driftskostnader, mulige besparende tiltak som for eksempel redusert arealbruk, ENØK-tiltak, investeringer etc.

Osterøy hadde lavere andel ressursbruk til eiendomsforvaltning enn sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet i 2019. Osterøy hadde en andel ressursbruk til kommunal eiendomsforvaltning på 7,5 prosent, mens tilsvarende andel for KOSTRA-gruppe 10 og landet var hhv. 8,0 prosent og 9,0 prosent i 2019.



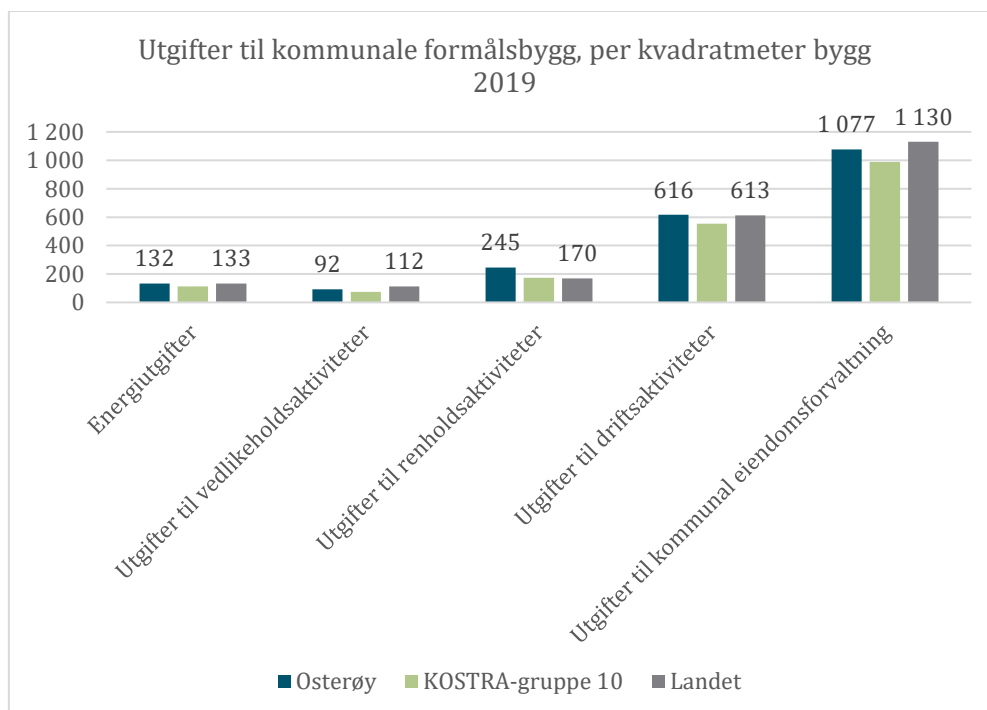
Figur 59 Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter 2017-2019. Kilde: SSB

Antall kvadratmeter formålsbygg per innbygger lå også noe lavere enn gjennomsnittet for kommunegruppa og landsgjennomsnittet.

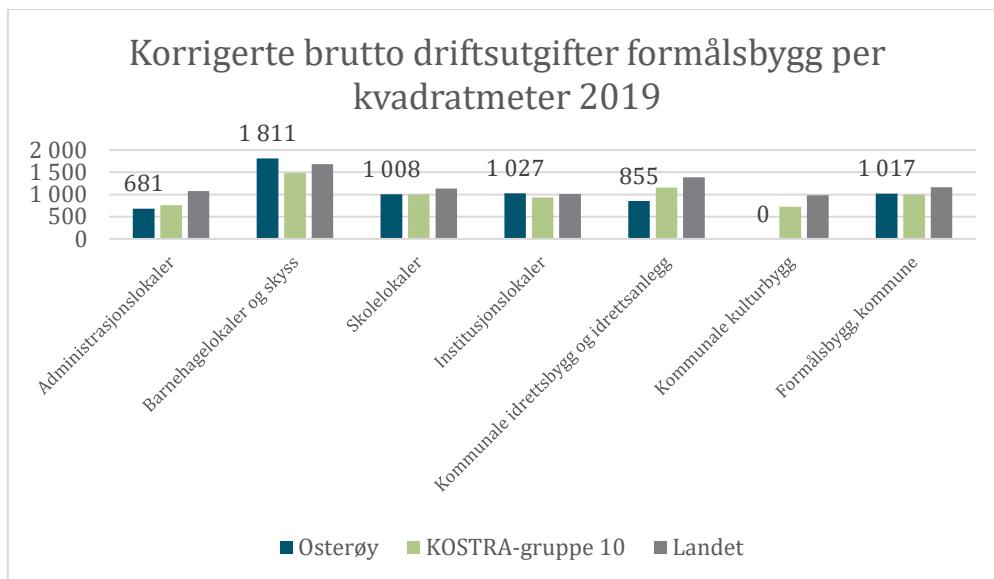


Figur 60 Areal på formålsbygg per innbygger (m²) 2019. Kilde: SSB

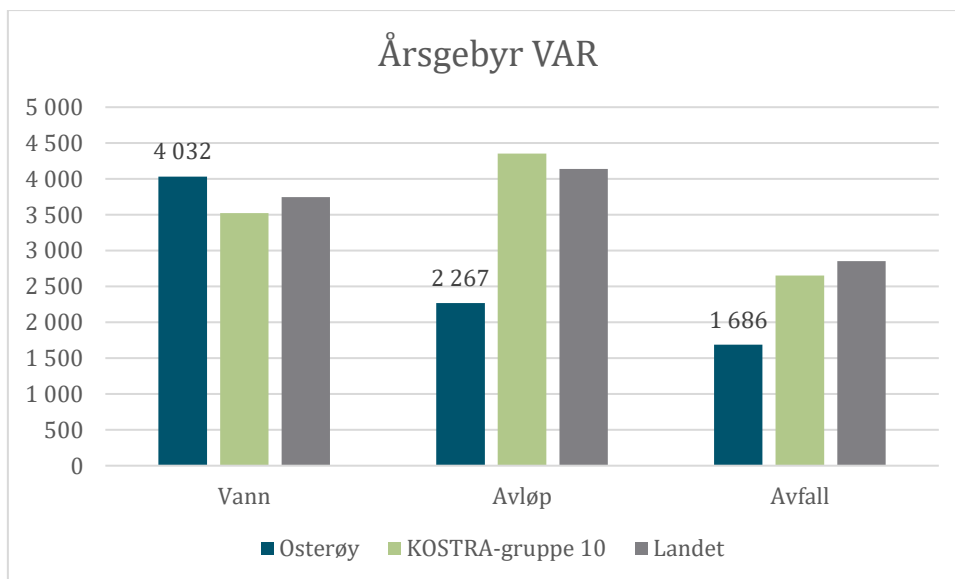
Fordelt på ulike typer aktiviteter har Osterøy generelt noe høyere utgifter til driftsaktiviteter og renhold og noe lavere utgifter til vedlikehold enn landet for øvrig. Energiutgifter per kvadratmeter ligger om lag på landsgjennomsnittlig nivå.



Fordelt på ulike typer bygg viser analysene at utgiftene til barnehagelokaler og institusjonslokaler (målt per kvadratmeter) er høyere enn sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet.

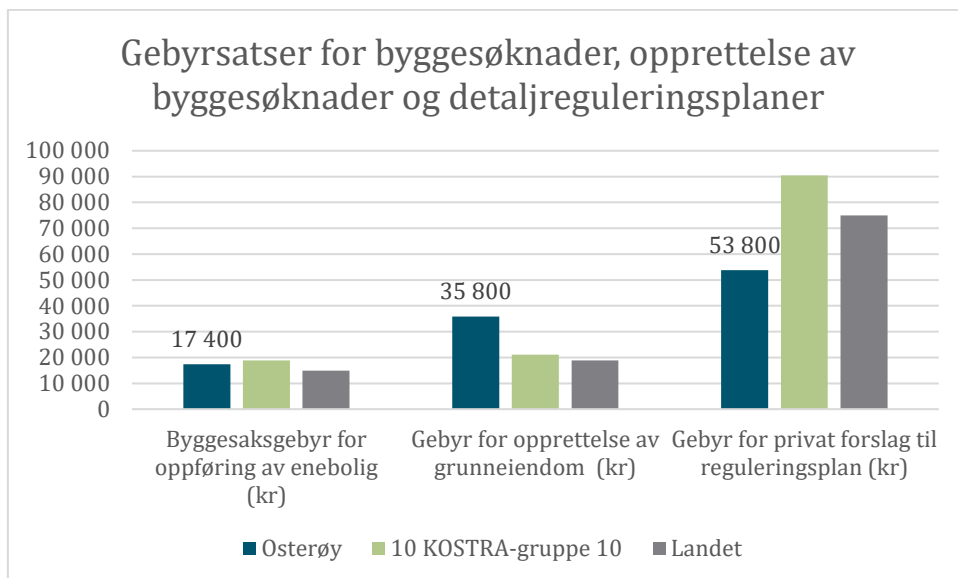


Når det gjelder VAR-tjenester (vann, avløp og renovasjon) har Osterøy generelt et lavere nivå på årsgebyrene enn landet forøvrig. På avløp og renovasjon var årsgebyret lavere enn landsgjennomsnittet, mens årsgebyret på vann var noe høyere enn landet for øvrig.

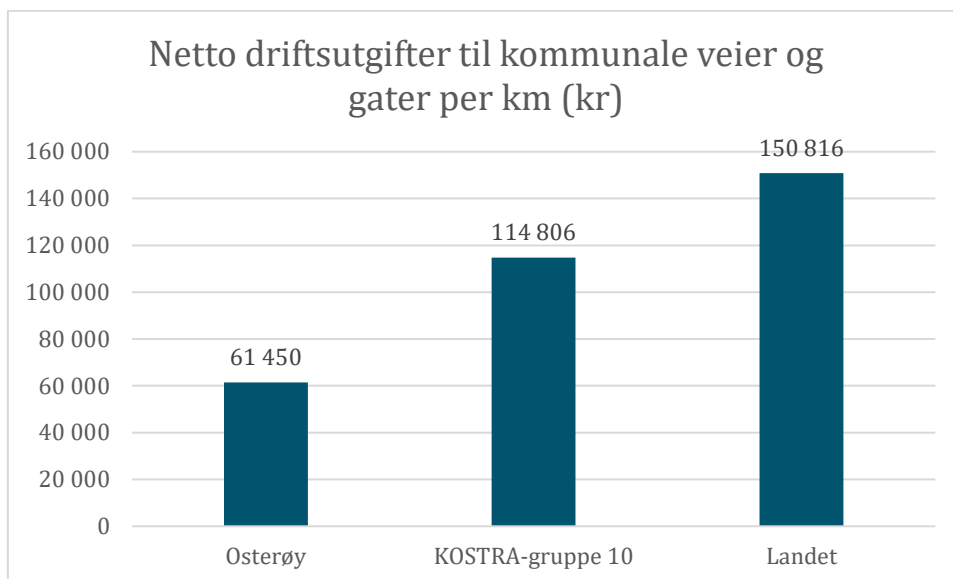


Figur 61 Årsgebyr VAR, ekskl. mva 2019. Gjelder rapporteringsåret+1. Kilde: SSB

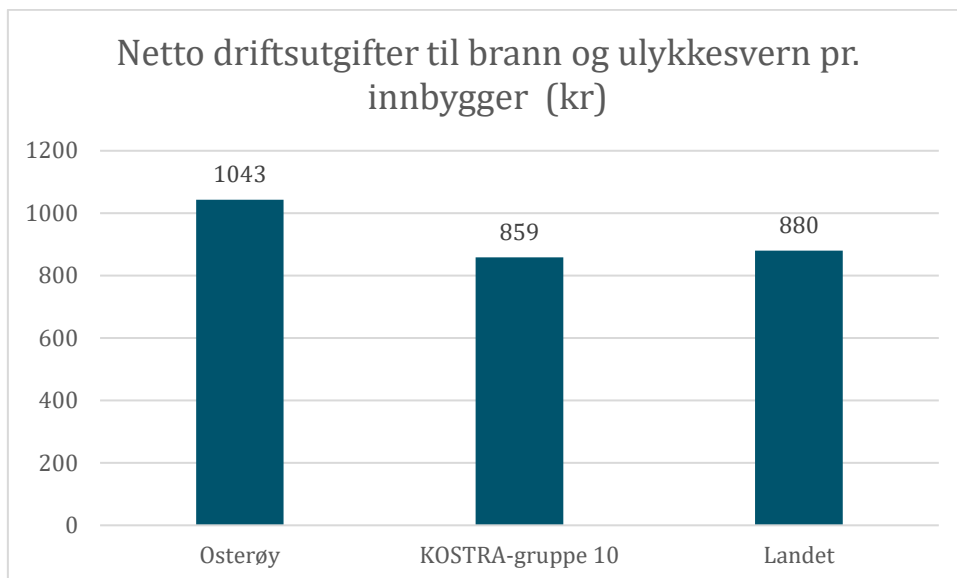
Når det gjelder gebyrsatser for byggesøknader, opprettelse av grunneiendom og detaljreguleringsplaner, er byggesaksgebyret for oppføring av enebolig om lag på nivå med landet for øvrig. Gebyr for opprettelse av grunneiendom er noe høyere enn landsgjennomsnittet, mens gebyr for privat forslag til detaljreguleringsplan er noe lavere enn landet for øvrig.



Våre analyser viser at Osterøy har lavere utgifter til kommunal vei enn landet for øvrig. Målt per km kommunal vei hadde Osterøy netto driftsutgifter på 61 450 kr i 2019, mens gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 10 og landet var hhv. 114 806 kr og 150 816 kr.



Når det gjelder brannvern, kjøper Osterøy administrative tjenester av Bergen brannvesen som dekker stilling som brannsjef. Osterøy har ansvar for utstyr og personell. Våre analyser viser at Osterøy har en høyere ressursbruk på brann og ulykkesvern enn landet for øvrig. Osterøy hadde netto driftsutgifter til brann og ulykkesvern på 1 043 kr per innbygger i 2019. Til sammenligning hadde KOSTRA-gruppe 10 og landsgjennomsnittet netto driftsutgifter på hhv. 859 kr per innbygger og 880 kr per innbygger.



7.3.1 Tekniske tjenester: Tiltak

Vi oppfatter at kommunen er opptatt av å gi gode tjenester. Tekniske anlegg har god standard. Sektoren oppgir at man mangler kapasitet og kompetanse og er avhengig av innleie. Rekruttering av kvalifisert personell er en utfordring.

Generelt anbefaler vi at kommunen bør foreta en gjennomgang av sin bygningsmasse med tanke på arealbruk, fremtidig behov, driftskostnader, mulige besparende tiltak som for eksempel redusert arealbruk, ENØK-tiltak, investeringer etc.

I tillegg anbefaler vi å utrede mulighetene for mer interkommunalt samarbeid; f.eks. på plan og byggesak, landbruk, VAR og eiendomsforvaltning.

I tabellen under er ellers listet opp andre mulige fokusområder/tiltak for innsparing.

Konkret foreslår vi en årsverksreduksjon for sektoren på 3 årsverk, hvorav et årsverk innenfor teknisk forvaltning. Anslått innsparing er estimert til 2,5 mill. kr.

Tiltak	Kommentar	Årlig besparelse (mill. kr)
Gjennomgang av bygningsmasse	Redusert arealbruk, ENØK-tiltak, investeringer etc.	?
Mer interkommunalt samarbeid	F.eks. plan og byggesak, landbruk, VAR og eiendomsforvaltning	?
Kommunale veier	Nedklassifisering av et gitt antall kilometer kommunal vei som skal kunne sikre en utgiftsbesparelse for kommunen.	?
Renhold	Anbudsutsetting for renholdstjenesten.	?
Plan og byggesak	Målsetting om satsøkning som skal kunne sikre økte inntekter fra gebyrer.	?

Årsverksreduksjon samfunnsutvikling og kommunal tek- nikk	To stillingshjemler i 100 prosent stilling foreslås inndratt. I tillegg foreslås inndratt et årsverk innenfor teknisk forvalt- ning (byggesak, kart/oppmåling/landbruk): Samlet antall stillingshjemler på dette området i dag er 7,5 ÅV (3,5+2+2)	2,5
Sum		2,5

8. Anbefalinger og tiltak

I dette kapittelet oppsummeres anbefalinger og foreslåtte tiltak. I tillegg vil vi komme med noen forslag knyttet til videre prosess.

8.1 Generelle anbefalinger

Kommunen bør først og fremst se etter større tiltak for kostnadsreduksjoner og prioritere gjennomføring av disse på en god måte.

Vi mener at driftsnivået kan reduseres uten at dette vil være uforsvarlig. Vi mener at kommunen fortsatt vil kunne gi innbyggerne og næringslivet et meget godt tjenestetilbud.

En del av våre forslag og anbefalinger vil innebære reduksjoner i årsverk. Vi vil her presisere at kommunen selvsagt skal ivareta sine ansatte på best mulig måte. Dette betyr at man fortrinnsvis bør planlegge bemanningsreduksjoner der dette kan gjøres ved naturlig avgang og/eller omplasseringer. Kommunen må i hvert tilfelle vurdere best mulig løsning når bemanningsreduksjoner skal gjennomføres. Det bør være et overordnet mål for kommunen å kunne levere gode og forutsigbare tjenester til innbyggerne og næringslivet over tid.

8.2 Tiltaksliste

Tiltakslisten under oppsummerer forslagene på de ulike sektorområdene. Listen er her avgrenset til «kvantitative» tiltak. Kommunen må selv vurdere hvilke tiltak på menylisten de ønsker å prioritere. Menylisten muliggjør politiske valg mellom alternativer.

Tiltak	Kommentar	Årlig besparelse (mill. kr)
Samordne adm. ressurser/ organisasjonsgjennomgang	Sees i sammenheng med utredning/OU-prosess for interkommunalt samarbeid. Innsparingspotensiale bør økes, samt kvalitative gevinster.	1,0
Reduksjon på kontroll og revisjon	Redusere til gjennomsnitt til kommunegruppe 10	0,5
Årsverksreduksjon på grunnskole	Redusere med 2 årsverk til ordinær undervisning og 3 årsverk til annet arbeid for det pedagogiske personalet	3,5-4,0
Årsverksreduksjon institusjon	Redusere pleiefaktor fra 0,86 til 0,82, dvs. 2 ÅV	1,5
Redusere antall sykehjemsplasser	Redusere med 9-10 plasser (en avdeling). 3 mill. kr er beregnet slik: Redusert bruttoutgift 5,2 mill. (tilsvarende 6.3 ÅV + reduserte driftsutgifter) – 1,8 mill. kr i oppholdsbetaling og -400.000	1,5-3,0

	kr til styrking av ramma for hjemmetjenester. Alternativt redusere med 3-4 plasser. Ved redusert institusjonstilbud, bør man vurdere å flytte noe ressurser til hjemmetjenestene.	
Redusere nattevakter, institusjon	Redusere 1 vakt per natt, dvs. 1,8 ÅV	1,5
Utleie/salg av sykehjemsplasser	3-4 plasser	1,5-2,0
Årsverksreduksjon samfunnsutvikling og kommunal teknikk	To stillingshjemler i 100 prosent stilling foreslås inndratt. I tillegg foreslås inndratt et årsverk innenfor teknisk forvaltning (byggesak, kart/oppmåling/landbruk): Samlet antall stillingshjemler på dette området i dag er 7,5 ÅV (3,5+2+2)	2,5
Sum		13,5-16

8.3 Videre prosess

Som denne rapporten viser, står Osterøy ovenfor en krevende omstillingsperiode. Kommunen er i en økonomisk situasjon hvor det er nødvendig å gjøre kraftige prioriteringer for å komme i mål med omstillingsbehovet, og oppnå et budsjett med balanse mellom inntekter og utgifter. Dette prosjektet vil danne grunnlag for kommunens videre arbeid med omstilling. I den sammenheng blir høstens budsjettprosess viktig.

For å få til økonomiske omstillinger er det viktig med en felles erkjennelse av den økonomiske situasjonen, og felles forståelse av at «noe må gjøres». Dette gjelder på alle nivå i organisasjonen – både administrativt og politisk nivå. Kommunen har startet arbeidet med å etablere denne felles virkelighetsforståelsen med dette prosjektet, som har analysert kommunens økonomiske situasjon og framtidige utgiftsbehov. Vi anbefaler at kommunen fortsetter med prosesser som involverer så bredt som mulig i organisasjonen.

Referanser

Borge, L.E. og Nyhus, H. (2011): Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre. SØF-rapport nr. 04/11

Ibsen & Kjellberg (2011) Fra pleje og omsorg til rehabilitering. Erfaringer fra Fredericia Kommune

Hjelmbrekke, S., Løyland, K., Møller, G. & Vardheim, I. (2011). Kostnader og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren. TF-rapport nr. 280. Telemarksforskning.

NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling og forbedring. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2011: 11 Innovasjon i omsorg. Helse- og omsorgsdepartementet.

Paulsen B, Harsvik T, Halvorsen T et al. (2004), Bemanning og tjenestetilbud i sykehjem. Trondheim: SINTEF Helse

Stortingsmelding nr. 16 (2010-2011). Nasjonal helse- og omsorgsplan. (Oslo): Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-16-20102011.html?id=639794>

Stortingsmelding nr. 50 (1996–1997): Handlingsplan for eldreomsorgen.

Trygghet- respekt- kvalitet. Sosial- og helsedepartementet.