

Konsulentbistand i forbindelse med økonomisk planlegging –

Osterøy kommune

Tilbud fra Telemarksforskning



Prosjekt: Konsulentbistand i forbindelse med økonomisk planlegging

Oppdragsgiver: Osterøy kommune

Tilbud fra: Telemarksforsking

Prosjektleder: Audun Thorstensen

Prosjektmedarbeidere:

Dato: 08.04.20

Framsidefoto: Unsplash.com

Om Telemarksforsking

Telemarksforsking er et nasjonalt forskingsinstitutt med regional forankring og internasjonal relevans. Vi legger vekt på å kombinere praksisnær forskning med høy vitenskapelig kvalitet. Vi er opptatt av formidling og konkret anvendelse av våre forskningsresultater og vårt mål er at forskningen skal utgjøre en forskjell ved at kunnskap kan og skal bringe verden videre.

Instituttet har nasjonal spisskompetanse på følgende fagområder: Kommune- og velferdsforskning, kulturforskning og regional utvikling. Vi er en frittstående stiftelse med ca. 30 forskere og har kunder og oppdragsgivere fra departementer, direktorater, fylker, kommuner, regionråd, bedrifter og organisasjoner over hele landet. Vi deltar også i flere europeiske forskingsprosjekter.

Kontaktinformasjon:

Telemarksforsking

Postboks 4

3833 Bø i Telemark

Tlf: +47 35 06 15 00

www.telemarksforsking.no

Juridisk ansvarlig:

Karl Gunnar Sanda

Direktør

Epost: Sanda@tmforsk.no

Tlf. 957 27 158

Prosjektansvarlig:

Navn: Audun Thorstensen

Epost: thorstensen@tmforsk.no

Telefon: 991 50 690

Osterøy kommune

v/ rådmann Ingvild Kirsti Hjelmtveit

Tilbud: Konsulentbistand i forbindelse med økonomisk planlegging – Osterøy kommune

Telemarksforsking viser til forespørsel fra Osterøy kommune datert 19. mars 2020. Vi har med dette gleden av å levere vårt tilbud og løsningsforslag. Oppdraget tilbys gjennomført innenfor en kostnadsramme på 295.000 kr eks. mva. Vi har i prisingen av denne rammen lagt til grunn 250 timer som samlet timeverksforbruk til en timepris på 1.180 kr eks. mva. Ut i fra gjeldende «korona-situasjon» er vi naturligvis opptatt av å avstemme tids- og prosjektførløpet med Osterøy kommune. Som hovedregel er det lagt opp til at møtepunkter gjennomføres via skype/video. Som en opsjon, tilbys også prosessveiledning og fasilitering, tilsvarende 75 timeverk (jf. det som er omtalt av oppgaver og temaer i kap. 2.3. Det betyr altså i så fall at vi kan signalisere en samlet ramme på 383.500 kr eks. mva.)

Organisasjons- og driftsanalyser er kjente oppdrag for Telemarksforsking, og vi har i løpet av de siste årene gjennomført lignende prosjekter i flere kommuner av ulik størrelse. Vi har satt sammen en kompetent forskergruppe under ledelse av Audun Thorstensen til å gjennomføre prosjektet, og tilbyr Osterøy kommune den samme gruppen medarbeider som i flere av de tidligere utførte oppdragene. I tillegg har vi i dette oppdraget valgt å samarbeide med Trond Vincentsen, tilknyttet konsulentfellesskapet Bedre organisasjon AS, som vil supplere vårt team. Vi har ellers med oss spesialressurser i prosjektteamet på hhv. oppvekst- og helse- og omsorgsfeltet.

Tilbudet vårt står ved lag fram til den stramme tidsfristen som kommunen (oppdragsgiver) vil sette. Arbeidet vårt vil ferdigstilles i en rapport som skal foreligge innen 30. juni 2020. I rapporten vil bl.a. bli presentert en menyliste av omstilling- og effektiviserings tiltak, egnet til å ta inn i tiltaksplanen Osterøy som ROBEK-kommune må legge fram.

Vi ser frem til den videre prosessen, og står naturligvis til disposisjon for å gi ytterligere informasjon om tilbudet vårt. Vi håper tilbudet er av interesse og godt dekkende for det som er etterspurt.

Med vennlig hilsen

Karl Gunnar Sanda
Direktør (s.)

Telemarksforsking
Postboks 4

3833 Bø i Telemark
Org.nr.: 948 639 238 MVA
Epost: Sanda@tmforsk.no
Tlf. 957 27 158

Kontaktperson
Seniorforsker
Audun Thorstensen (s.)

Epost: thorstensen@tmforsk.no
Telefon: 991 50 690

Innhold

1. Innledning.....	5
1.1 Oppdragsforståelse og mandat	5
1.2 Vår motivasjon	5
1.3 Organisasjonsstruktur og utviklingstrekk i norske kommuner	6
1.4 Dagens organisering i Osterøy kommune	7
2. Løsningsbeskrivelse.....	8
2.1 Informasjonsinnhenting.....	8
2.1.1 Dokumentanalyse	8
2.1.2 Kvalitative intervjuer	9
2.2 Økonomi- og behovsanalyser	10
2.2.1 Økonomianalyse.....	10
2.2.2 Attraktivitetsanalyse	11
2.2.3 Analyse av framtidig tjenestebehov	11
2.3 Prosessveiledning/endringsledelse (opsjon)	12
3. Rapportering og framdriftsplan	14
4. Pris og kostnadsramme	16
5. Tilbudt nøkkelpersonell.....	17
5.1 Om Telemarksforsking	17
5.2 Prosjektteam/nøkkelpersonell.....	17
5.3 Referanseoppdrag.....	18
5.4 CV-er	20

1. Innledning

1.1 Oppdragsforståelse og mandat

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. Det er lovfestet en plikt for ROBEK-kommuner til å vedta en tiltaksplan for å gjenvinne økonomisk balanse (budsjetttiltak og tiltak for bedre styring/kontroll). Kommunen har da forespurt en ekstern gjennomgang for å kunne få «servert» en menyliste av tiltak som skal/bør inn i denne planen.

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), i størrelsesorden minimum 30 mill. kr på årsbasis. I denne fasen tilbys også prosessbistand. Det er vår erfaring at slike prosesser er nyttige av flere grunner. For det første bidrar det til å skape en felles og omforent forståelse av situasjonsbildet, og for det andre får vi gjennom slike medvirkningsprosesser innspill, synspunkter og perspektiver som supplerer våre egne analyser.

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 oppdrag av lignende type for andre kommuner har vi ofte satt oss en målsetting om at «menylisten» av omstillings- og effektiviseringstiltak skal summere seg til et gitt minstebeløp i samlet innsparingseffekt. Vi vil i utgangspunktet sette dette til 30 mill. kr for Osterøy kommune. En idé kan da være at vi tilstreber å presentere en «menypakke» i størrelsesorden 35-40 mill. kr, slik at det ved den politiske behandlingen av tiltakene (i økonomiplanen for 2021-24) vil kunne være rom for å «ta inn» igjen (eller reversere) noen av tiltakene.

Av erfaring vet vi at gjennomganger av denne typen gjerne skaper usikkerhet i organisasjonen, og kan være krevende for de ansatte. Vi vil derfor etterstrebe en prosess som sikrer bred medvirkning og størst mulig åpenhet, og ikke minst inkluderer arbeidstakerorganisasjoner og tillitsvalgte. Ledere på ulike nivå og stabsfunksjonene vil naturlig nok også få en aktiv rolle i prosessen. Dette beskrives nærmere i kapittel 2.

1.2 Vår motivasjon

Problemstillingene i tilbudsforespørselen treffer rett i kjernen av de FoU-prosjektene som Telemarksforskning har arbeidet med de siste årene. Med vårt faglige ståsted og erfaring som utgangspunkt, er vi svært motivert for dette oppdraget. Telemarksforskning er veldig opptatt av problemstillinger knyttet til kommunenes funksjoner og roller som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og som politisk og demokratisk arena. Dette innebærer et bredt syn på kommunal forvaltning og utvikling, og hva som er nøkkelen til vellykket samfunnsutviklingsarbeid i ulike typer kommuner.

Vi har lang erfaring fra prosjekter som omhandler samfunnsutvikling, innovasjon, samskaping, medvirkning og innbyggerinvolvering og ledelse, styring og organisering i kommunesektoren, herunder både forskningsrettede prosjekter og mer praksisnære utviklingsprosjekter «ute» i kommune-Norge.

Telemarksforskning har videre over lang tid arbeidet med analyser og prosesser knyttet til økt attraktivitet for steder, samt innovasjon og bærekraftig omstilling i kommuner, regioner, bedrifter og nettverk. Vi har

gjennomført en rekke analyser av kommuners ressursbruk på ulike tjenesteområder og kommuners organisering. Gjennom flere år har vi hatt rammeavtaler med mange kommuner knyttet til kommuneøkonomi. Disse erfaringene gir oss en metode for å se nærmere på nåværende og framtidig utgiftsbehov, basert på befolkningsframskrivninger. Samtidig gir det oss en erfaringsbase for å sammenligne de funn vi gjør i Osterøy kommune.

Vår kombinasjon av praktisk erfaring fra plan- og utviklingsarbeid i kommunesektoren og brede forskerkompetanse innen kommunal- og velferdsforskning, regional- og lokalsamfunnsutvikling og verdiskaping vil være verdifullt i et prosjekt som dette. Sammen med underleverandør Trond Wincentsen fra konsulentfellesskapet Bedre organisasjon AS – samt spesialressurser innenfor både oppvekst og helse og omsorg, kan vi tilby et erfarent og tverrfaglig prosjektteam til dette oppdraget. Vi har inngående kjennskap til kommunal planlegging og budsjettering, i form av spesialkompetanse på f.eks. inntektssystemet og andre elementer i kommuneopplegget over statsbudsjettet.

1.3 Organisasjonsstruktur og utviklingstrekk i norske kommuner

Grovt oppsummert viser begrepet *organisasjonsstruktur* til formelt vedtatt arbeidsdeling for å fremme spesialisering i organisasjonen, gruppering av ulike organisasjonsheter for å fremme koordinering mellom oppgavene, hvem som har myndighet til å bestemme hva som skal gjøres, og systemer for styring og kontroll av arbeidet som utføres i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2007).

Fram til starten av 90-tallet var de fleste kommuner administrativt organisert med etatsledere under rådmannen, gjerne skolesjef, helse- og sosialsjef, kultursjef og teknisk sjef, som bestemte over egne fagavdelinger og innenfor eget tjenesteområde (Brox og Granheim 2010). Med ny kommunelov (trådte i kraft i 1993) fikk kommunene langt større frihet i valg av organisasjons- og arbeidsformer (Hovik og Stigen 2004). Norske kommuner er forskjellige, og har ulike utfordringer og økonomiske forutsetninger. Ideen bak den nye loven var å gi kommunene frihet til å utforme organisatoriske løsninger bedre tilpasset «det lokale terrenget».

På 90- og utover 2000-tallet ble mange norske kommuner inspirert av tankegodset i New Public Management (NPM), noe som blant annet medvirket innføring av den såkalte tonivåmodellen for administrativ organisering. Målet var forenklede lederstrukturer, lite administrasjon, virksomhetsledere med stor myndighet innenfor sine felt og kort avstand mellom ansatte og ledere. Avstanden fra «førstelinja» til rådmannen skulle være så liten som mulig. Flat struktur var i 2009 den helt dominerende modellen i norske kommuner.

Det siste tiåret ser vi imidlertid at trenden går mot flere ledernivåer i kommunenes administrasjon, en form for rehierarkisering. Mens det i 2004 var over 40 prosent av kommunene som oppga at de ikke hadde noen faktiske ledernivåer mellom administrasjonssjefen og lederne for de utøvende tjenestene, er det nå kun 27 prosent som sier det samme. I samme periode er fleksible strukturer blitt langt vanligere, hvor antall ledernivåer varierer mellom sektorer og tjeneste-/fagområder. En av fem kommuner oppgir at det er tilfelle i deres kommune.

Slik vi ser det, er dette et uttrykk for en erkjennelse i kommune-Norge om at dagens kommuner er komplekse tjeneste- og myndighetsutøvende organisasjoner. Det stilles stadige krav til endring og utvikling, hvor ulike tjeneste- og virksomhetsområder gjerne også krever ulik organisering for å levere tjenester og tilbud av tilstrekkelig kvalitet. Når endringstakten øker, blir kommunene mer og mer avhengig av en organisasjon med stor endringskapasitet og fleksibilitet. Dette ser vi blant annet gjennom:

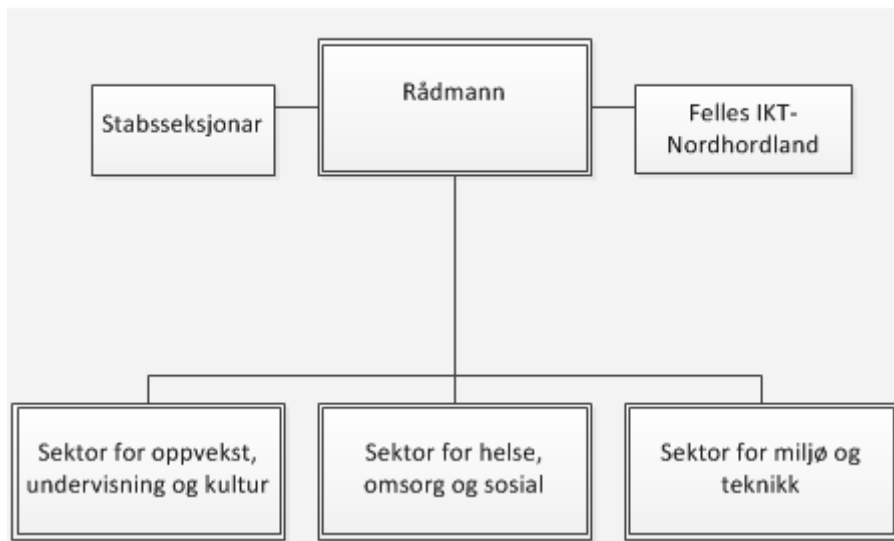
- Stadig nye kommunale oppgaver
- Lovfesting av stadig flere brukerrettigheter. Større forventninger fra innbyggerne
- Trangere økonomiske rammer, spesielt for små og mellomstore distriktskommuner

- Fortløpende teknologiske endringer, for eksempel gjennom digitalisering og robotisering

1.4 Dagens organisering i Osterøy kommune

Osterøy kommune er organisert med tre sektorer; oppvekst, undervisning og kultur, helse, omsorg og sosial og miljø og teknikk. Under rådmannen ligger stabseksjonene. Kommunen har felles IKT med Nordhordland.

Overordna organisering

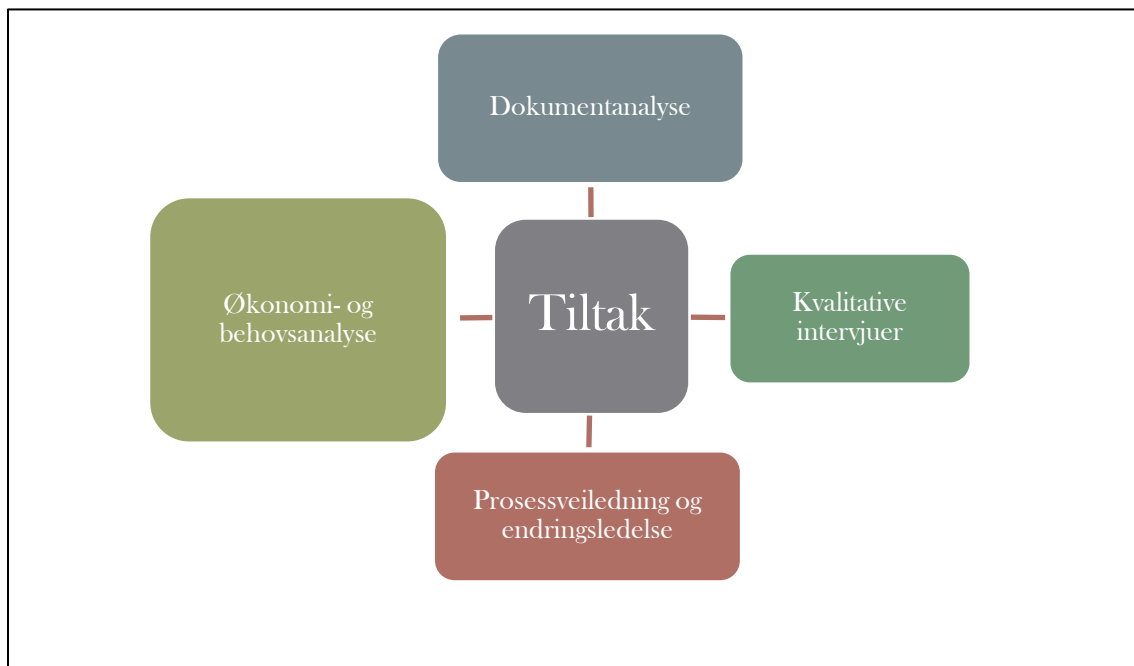


Figur 1 Organisasjonskart Osterøy kommune. Kilde: Osterøy kommune

Det er Telemarksforskings erfaring at det er nær sammenheng mellom en kommunes organisering og ledelsesstruktur, og hvor effektivt kommunen driver. Videre har stabsfunksjonene en spesiell rolle i organisasjonen. De har sjelden formell makt eller myndighet, men utøver stor påvirkning i kraft av sin fagkompetanse og innsikt i organisasjonen. Dersom vi skulle få oppdraget, vil det være sentralt å se på den interne samhandlingen mellom tjenestoområdene/driftsenhetene, og hvordan administrativ organisering kan bygge opp under effektiv tverrfaglig samhandling mellom råmannsnivået, tjenestoområdene/driftsenhetene og stabsfunksjonene. Disse har forskjellige ansvar, roller og oppgaver, men samhandlingen og styringslinjene er imidlertid avgjørende for en effektiv ledelse og tjenesteproduksjon. Dette vil derfor legges til grunn både for valg av metode og i våre vurderinger i prosjektet.

2. Løsningsbeskrivelse

Vi vil benytte oss av en metodikk som både inkluderer kvalitative intervjuer, statistisk informasjonsinnhenting og gjennomgang av aktuelle oversikter fra budsjett og regnskap. Intervjuene gir oss en mulighet til å gå i dybden på problemstillingene, mens de statistiske dataene sørger for en god bredde. Vår analytiske tilnærming for hele oppdraget kan skisseres slik:



Figur 1 Analytisk tilnærming

2.1 Informasjonsinnhenting

Vi vil tidlig i oppdraget naturlig nok legge stor vekt på å tilegne oss mer inngående kjennskap og kunnskap om Osterøy kommune. Dette vil vi som nevnt gjøre gjennom en kombinasjon av ulike metoder.

2.1.1 Dokumentanalyse

Vi vil innledningsvis foreta en analyse av aktuelle dokumenter fra Osterøy kommune. Denne typen informasjon kan eksempelvis være:

- Overordnede styringsdokumenter som planverk, budsjett og økonomiplan, regnskap og årsmeldinger
- Virksomhetsplaner
- Oversikt over interkommunale samarbeid/samarbeidsavtaler
- Turnus i pleie- og omsorgstjenester
- Resultater fra medarbeiderundersøkelser
- Interne evalueringsrapporter

- Oppdatert organisasjonskart og opplisting av årsverksressurser
- Eventuelle bruker-/innbyggerundersøkelser med tilhørende resultater

Vi vil tidlig i prosjektperioden oversende til kommunen en liste med informasjon vi har behov for i arbeidet.

Gjennom offentlig statistikk og informasjon (KOSTRA/SSB, skoleporten m.m.) vil vi hente ut:

- Økonomidata
- Tjenestedata
- Befolkningsdata

2.1.2 Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer vil utgjøre en sentral del av datainnhenting, og gjennomføres som såkalte semi-strukturerte intervjuer. Det betyr at intervjuer har med seg en mal eller ramme for intervjuet (intervjuguide), samtidig som man har mulighet til å følge opp temaer som dukker opp underveis i intervjuene. Med en slik intervjuforum vil man kunne gå dypere inn på ulike temaer underveis i intervjuene, samtidig som man har et rammeverk å forholde seg til¹. Intervjuene er viktige for at vi skal tilegne oss særskilt informasjon om hvordan kommunen drives, eksempelvis:

- Ressursbruk og drift
- Organisering, strukturer for arbeidet, oppgavefordeling og styringslinjer
- Sentrale arbeidsprosesser ved ulike tjenesteområder, i administrasjonen og i kommunens stabsfunksjoner

Intervjuene kan ofte belyse bakenforliggende årsaker eller andre forklaringer på statistiske funn. Erfaringsmessig gir intervjuer av dette omfanget også bedre forutsetninger for implementering i neste runde, fordi ledere og medarbeidere får anledning til å komme med sine innspill til en nøytral part.

Av hensyn til reisebegrensninger som følge av «korona-situasjonen» er det lagt opp til at alle intervjuer gjennomføres per video-/telefon.

I gjennomgang av denne typen jobber vi etter prinsippet om at *«de som blir berørt, skal bli hørt»*. Det betyr ikke nødvendigvis at alle innspill tas til følge, men at berørte og involverte parter skal ha hatt muligheten til å få komme med sine erfaringer. Vi ønsker å favne bredt og derfor intervjuer en rekke av kommunens nøkkelpersonell, fra enhetsledernivå og oppover, sentrale personer i kommunens stabsfunksjoner og i interkommunale samarbeid. I tillegg vil vi intervjuer hovedtillitsvalgte og verneombud. Dette er sentralt både for å sikre en bred involvering, og for å kartlegge hvordan arbeidstakerorganisasjonene stiller seg til selve prosessen.

Telemarksforskning vil sende ut intervjuguider på forhånd slik at informantene får tid til å reflektere rundt spørsmålene i forkant av selve intervjuet. Informasjon som framkommer i intervjuene vil bli behandlet konfidensielt.

¹ Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk

2.2 Økonomi- og behovsanalyser

Vi har gjennomført mange drifts- og ressurskartlegginger for kommuner over hele landet de senere årene, og dessuten gjort tilsvarende analyser for en rekke andre kommuner på størrelse med Osterøy. Fra vårt tidligere arbeid, har vi dermed detaljinformasjon om en rekke kommuners kostnadsnivå, tjenesteproduksjon og bemanning. Dette gjør at vi har forutsetninger for å foreta sammenligninger utover det som er tilgjengelig gjennom offentlig statistikk. Dette sammenligningsgrunnlaget vil vi benytte oss av i flere av analysene.

Vi ønsker i dette prosjektet å ha et bredere perspektiv på behovet for omstilling enn det som kun begrenser seg til den kommunale organiseringen. Det vil da være nødvendig å inkludere overordnede tema som vil ha stor betydning for behovet, og evnen til omstilling. Viktige samfunnsspørsmål som er aktuelle for behovet for omstillinger er blant annet næringsstruktur, befolkningsutvikling og endret tjenestebehov. Framtidig tjenestebehov er for eksempel sterkt knyttet til befolkningsutviklingen, og ikke minst befolknings sammensetningen.

2.2.1 Økonomianalyse

Økonomianalyser vil være en sentral del av oppdraget. Dette vil vi gjøre ved å hente ut offentlig statistikk, i hovedsak fra KOSTRA, der vi sammenlikner finans, tjenestekvalitet og kostnadsnivå i Osterøy kommune med andre kommuner.² Vi vil så gjøre detaljerte analyser der vi også sammenligner Osterøy kommunes ressursbruk på tjenestesektorene og i administrasjonen på et mer detaljert nivå enn hva en kan oppnå gjennom KOSTRA-sammenlikning.

Telemarksforskning har utviklet en metode som illustrerer hvordan kommunens ressursbruk på sentrale tjenesteområder harmonerer med kommunens økonomiske rammebetingelser. Hovedtilnærmingen her er å sammenlikne ressursbruken (netto driftsutgifter) på ulike tjenesteområder målt mot et landsgjennomsnitt. Samtidig tar vi i analysen høyde for at Osterøy kommune har et annet utgiftsbehov på ulike tjenesteområder, og dessuten et annet, reelt inntektsnivå enn en «gjennomsnittskommune» - målt som korrigerte frie inntekter. Med en slik analyse får vi beregnet det vi kaller mer-/mindreforbruk målt opp mot et normert og inntektsjustert nivå. Vi «dekomponerer» også slike analyser ned på de enkelte tjenester (funksjoner i KOSTRA-sammenheng). Vi kan slik sett få fram hvordan kommunen prioriterer og dimensjonerer innenfor de ulike tjenesteområdene.

Vi har dessuten utvidet modellverktøyet vårt til å omfatte tjenesteaktiviteter som ikke er omfattet av utgiftsutjevningen i inntektssystemet, slik som samferdsel og kultur.

Med en slik analyse kan man komme på sporet av tjenesteområder som synes å ligge høyere i ressursbruk enn det behovet skulle tilsi. Tjenester (funksjoner i KOSTRA-sammenheng) som gjennomgående viser et merforbruk i en slik sammenheng, vil i utgangspunktet være mer aktuelle å søke etter omstillings- og effektiviserings tiltak på enn på de tjenestene som ikke synes å ha spesielt høyt forbruk.³

I tillegg vil vi innhente og presentere tilgjengelig statistikk som sier noe om den generelle folkehelsen i kommunen, eksempelvis om helsetilstand, helserelatert atferd, miljø, skader og ulykker, oppvekst- og levekår

² Osterøy kommune er plassert i KOSTRA-gruppe 10. Definisjon: Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter. Osterøy kommune hadde et inntektsnivå (målt som korrigerte frie inntekter) på 97 prosent av landsgjennomsnittet i 2018.

³ I analysene vil vi basere oss på KOSTRA-data for 2019 og tall for tidligere årganger. Foreløpige/ureviderte KOSTRA-tall for 2019 ble publisert av SSB den 16. mars 2020. Analysene vil bli oppdatert med endelige reviderte data som publiseres av SSB den 15. juni: I tillegg vil analysene bli presentert i en digital nettbasert løsning som omfattes av dette tilbudet.

m.m. Vi vil her benytte oss av statistikk og data fra Ungdata-undersøkelsen, samt Kommunchelse-statistikk og Folkehelseprofil for Osterøy kommune.

I tillegg til å kartlegge og analysere hvordan organisasjonen driftes, og se dette opp mot andre sammenliknbare kommuner, vil grunnlagsanalysene også trekke inn tema som for eksempel befolknings- og næringsutvikling og demografiske trekk.

2.2.2 Attraktivitetsanalyse

Vi vil også se nærmere på utviklingen i Osterøy kommune på samfunnsnivå. Vi vil gjøre en vurdering av befolkning- og næringsutviklingen fram til i dag og dernest vurdere framtidig utvikling.

For å kunne gjøre en slik vurdering, vil vi analysere befolknings- og næringsutviklingen i Osterøy kommune i et historisk perspektiv og frem til i dag. Mer konkret vil vi se på blant annet:

- Arbeidsplasser, næringsstruktur og næringsattraktivitet
- Pendling og arbeidsmarkedsintegrasjon
- Befolkningsutvikling og bostedsattraktivitet
- Utdanningsnivå
- Samlet attraktivitet
- Næringslivsindeks

Som en del av dette prosjektet vil vi utarbeide en web-basert regional analyse for Osterøy kommune, og samlet vil en slik analyse gi et godt grunnlag for å vurdere befolknings- og næringsutviklingen i kommunen. Rapporten har også scenarier over framtidig utvikling av antall innbyggere, demografisk sammensetning (alder og kjønn) og antall arbeidsplasser. Scenarioene vil være teoretiske beregninger basert på ulike nasjonale utviklingstrekk, kombinert med ulike scenarioer for hvor godt Osterøy lykkes i å skape attraktivitet for bosetting og næringsliv.

Disse scenariene vil være et viktig grunnlag for beskrivelser av eventuelt framtidig omstillingsbehov. Scenariene vil være godt egnet til vise handlingsrommet som Osterøy er forventet å ha, og hvilken attraktivitet man må ha for å oppnå den ønskede utviklingen.⁴ Videre vil scenariene som utarbeides inneholde scenarier for utvikling i demografiske trekk ved kommunen. Dette vil gjelde befolkningsutviklingen generelt og bl.a. for antall barn i grunnskolealder. Det vil også inkludere scenarier for utvikling i forsørgerbyrden, som er målt som antall personer i arbeidsdyktig alder (20-66 år) per person over 67 år. Dette vil være et sentralt element i diskusjonen rundt framtidig tjenestebehov.

2.2.3 Analyse av framtidig tjenestebehov

Basert på befolkningsframskrivingene, vil vi utarbeide analyser som illustrerer framtidig behov på sentrale tjenesteområder for Osterøy kommune. Demografianalysene er en videreføring av KOSTRA- og effektivitetsanalysene, og vi har nylig gjennomført lignende analyser for en rekke kommuner.

Kommunen har ansvaret for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad

⁴ Telemarksforskning har utviklet en attraktivitetsmodell som brukes av mange kommuner i sin samfunnsplanlegging. Attraktivitetsteorien er utviklet for å kunne forklare og forstå steds vekst, hva som fører til vekst, hva som er ytre faktorer som stedet ikke kan påvirke selv og hva som skyldes egenskaper eller kvaliteter ved stedet, som stedet kan påvirke selv. Årlig gjennomfører vi en rekke regionale analyser. Metoden er inngående beskrevet i den nyttgitte boken *Hvorfor vokser steder?* (Vareide, 2018a).

påvirkes av den demografiske utviklingen. Basert på befolkningsframskrivingene, vil vi utarbeide en analyse hvor sammenhengene mellom den forventede demografiutviklingen og utgiftsbehovet i Osterøy blir belyst og illustrert. Vi vil beregne demografikostnadene fra 2020-2040 totalt og fordelt på både ulike aldersgrupper og tilhørende tjenesteområder i kommunen. I beregningene baserer vi oss på nøyaktig samme metodikk og satser som Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU). 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 tillegg vil vi presentere analyser av framtidig behov for kommunale årsverk på sentrale tjenesteområder for Osterøy kommune. Basert på framskrivingsverktøyet omsorgsbehov 2040 vil vi også illustrere framtidig behov for heldøgns omsorgsplasser og hjemmetjenester.⁵

Som en del av dette prosjektet vil vi også utarbeide en web-basert økonomianalyse for Osterøy kommune, og samlet vil en slik analyse gi et godt grunnlag for å vurdere driften i kommunen.

2.3 Prosessveiledning/endringsledelse (opsjon)

Vi har bred erfaring med fasilitering av prosesser både i prosjekter og programmer. Dette gjelder eksempelvis tilrettelegging for gode idédugnader i gruppearbeid, organisering av prosjektene og med gode forankringsprosesser mot nøkkelpersoner. Design av en hensiktsmessig arbeidsform må tilpasses med tanke på hva som er praktisk mulig, jfr. korona-situasjonen.

Arbeidsformen er prosessorientert med vekt på aktiv involvering, dialog om utfordringer og løsninger. I vår bistand vil vi fokusere på bevisst design med bruk av involverende teknikker og engasjerende metoder for å engasjere og skape størst mulig energi i prosessen. Dette bidrar til å sikre eierskap og forpliktelse hos ledere og ansatte som stimulerer endring og gjennomføring.

Vår arbeidsform og tilnærming vektlegger og sikrer reell kompetanseoverføring til oppdragsgiver. Vi er særlig opptatt av å skreddersy vår rådgivning og leveranser ut i fra Osterøy kommunes behov.

Endringsledelse og gevinstrealisering

Ethvert organisasjonsutviklingsprosjekt inneholder i høy grad personalmessige elementer. Vår erfaring tilsier at det er helt fundamentalt å adressere de menneskelige problemstillinger tidlig i prosjektet. Hovedårsaken til at mange forandringsprosesser ikke lykkes ligger nettopp i at man ikke har tillagt dette tilstrekkelig vekt på et tidlig tidspunkt. Et for ensidig fokus på de teknisk/strukturelle sidene ved en forandringsprosess kombinert med en top-down tilnærming kan således svekke mulighetene for måloppnåelse.

Sentralt i endringsarbeidet er å:

- Mobilisere, og opprettholde engasjement hos ledelse og andre nøkkelpersoner
- Identifisere de involverte/berørte gruppene ("interessenter")
- Forstå effekten av forandringen på de involverte partene, deres bekymringer og forventninger
- Identifisere og forstå kritiske implementeringsfaktorer (som kan hemme/fremme ønskede endringer)
- Etablere en strategi for endringsledelse – dvs. hvordan barrierer kan håndteres

⁵ Framskrivingsverktøyet tar utgangspunkt i statistiske analyser av KOSTRA-data og befolkningsframskrivninger fra SSB. Verktøyet gir også mulighet til å endre forutsetninger; ved bruk av alternative befolkningsframskrivninger, endring i produktivitet og saktere aldring i befolkningen.

Et viktig prisnipp i omstillingsprosessen er involvering og medinnflytelse. Likeledes er forutsigbarhet og spilleregler viktige elementer. M.h.t. førstnevnte forhold legges det opp til en aktiv medvirkning og involvering fra de ansatte, ved deltakelse i arbeids- og prosjektgrupper. Når det gjelder spilleregler må det legges vekt på at medbestemmelse etter hovedavtalen er et viktig prinsipp i endringsarbeidet. Det tas sikte på, i samarbeid med fagorganisasjonene, å utforme personalpolitiske retningslinjer for omstillingsprosessen (Omstillingsavtale) som bl.a. avklarer de aktuelle "spilleregler" knyttet til f.eks. omplassering, omskolering og event. nedbemanning. I denne sammenheng vil hovedvekt legges på funksjoner/prosesser og oppgaver/roller før man vurderer personer.

Vår erfaring er at det lønner seg å følge opp prosjektene over tid og da særlig etter at hovedprosjektet er ferdig. I det ligger blant annet vektlegging av Gevinstrealiseringsplan som verktøy for å sikre at prosjektene faktisk kommer skikkelig i mål. Ved å fokusere på gevinstrealisering får vi også en sunn fokus på endringsledelse.

Kommunikasjonstrategi

Sammen med aktiv endringsledelse er riktig og tilstrekkelig kommunikasjon og informasjon en kritisk suksessfaktor ved en omstillingsprosess. Klar definisjon og tydelig kommunikasjon av endringsbehovet er viktig for aksept, erkjennelse og motivasjon for OU-prosessen. Hensikten med systematisk og åpen informasjon gjennom hele prosessen vil være å hindre spekulasjoner, frustrasjon og usikkerhet og få frem fakta om hva som skjer til enhver tid.

Det bør ved oppstart av prosjektet utformes en konkret kommunikasjonsplan som tar hensyn til berørte arbeidstakers behov for informasjon og påvirkning. Planen peker på viktige prinsipper for informasjon, strategi, målgrupper og konkrete informasjonstiltak og vil være et viktig bidrag til å:

- sikre informasjonsflyt mellom prosjekt- og linjeorganisasjonen slik at beslutninger kan tas til rett tid og mest mulig samordnet
- skape trygghet i omstillingsprosessen
- skape aksept og forståelse for prosjektet samt motivere for endring
- sikre de ansattes medvirkning og engasjement i prosessen
- skape en positiv profil av prosjektet blant samtlige interessenter

3. Rapportering og framdriftsplan

Vår leveranse i oppdraget vil oppsummeres i en lett tilgjengelig rapport med forståelige og relevante anbefalinger. Rapporten vil oppsummere arbeidet som er utført, det innsamlede materialet og våre analyser med tilhørende drøftinger og anbefalinger. Rapporten vil være et solid og faglig grunnlag for videre debatt og eventuell oppfølging i kommunen. Den vil gi Osterøy kommune et godt grunnlag for å ta stilling til hvilke tiltak man vil gjennomføre i den videre prosessen. Vår utredning vil ha et enkelt og lettfattelig språk, slik at rapporten uten videre kan brukes i den videre administrative og politiske oppfølgingen.

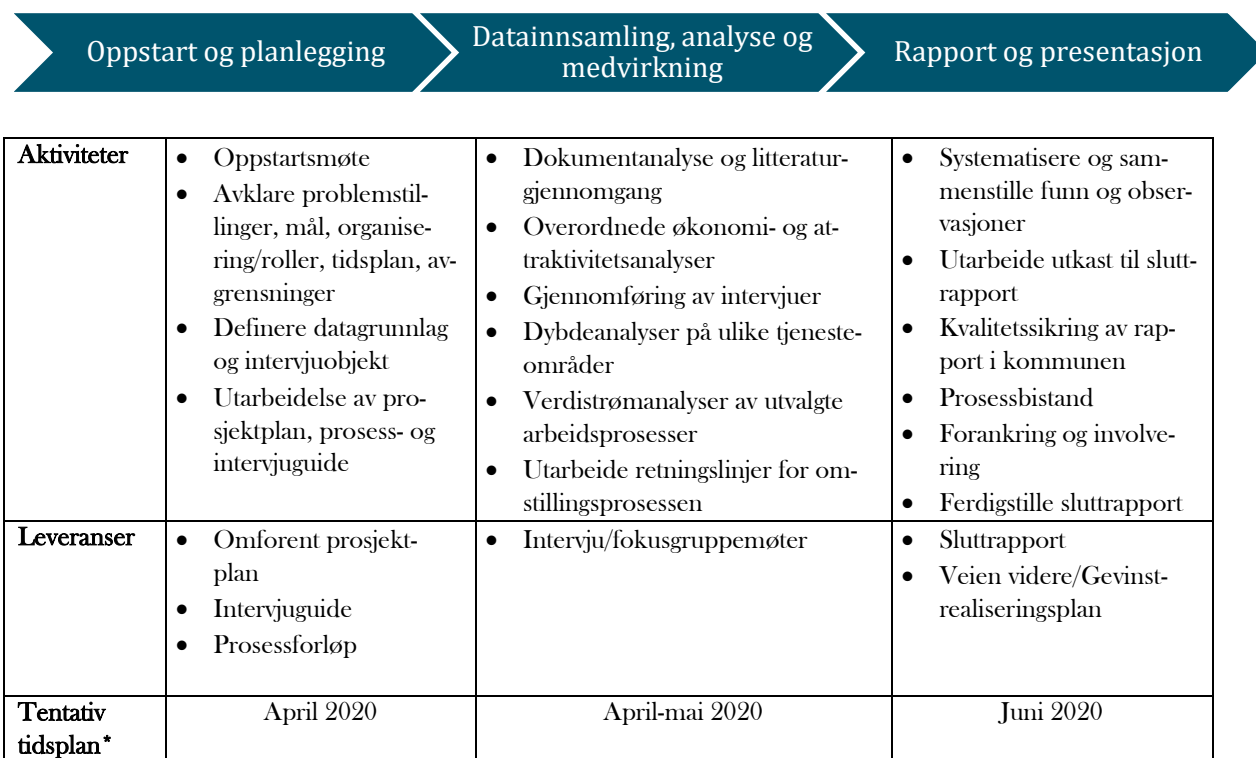
For å synliggjøre hvordan vi ser for oss leveransen fra prosjektet har vi utarbeidet et utkast til innholdsfortegnelse for utredningen. Dette vil selvsagt kunne endres som følge av observasjoner og vurderinger underveis, men rapporten antas i hovedsak å følge denne hovedstrukturen:

1. Sammendrag
2. Formål og bakgrunn
3. Metode, datagrunnlag og gjennomføring
4. Kartlegging og analyse av dagens situasjon
5. Forslag til omstillings- og effektiviseringstiltak
6. Konklusjon og anbefaling

Rapportene fra arbeidet vil skrives i word, og oversendes Osterøy kommune også i pdf-format. Endelig rapport leveres etter planen innen 30. juni 2020.⁶ Som tidligere nevnt er vi opptatt av å diskutere en mest mulig hensiktsmessig og realistisk gjennomføringsplan.

⁶ En eventuell muntlig presentasjon av sluttrapporten er ikke inkludert i dette tilbudet, men vil kunne avtales og godtgjøres særskilt.

Vi legger ellers til grunn følgende framdriftsplan for gjennomføring av oppdraget.



Figur 2 Framdriftsplan

Vi legger opp til å ha et oppstartsmøte og et møte i slutfasen av prosjektet. Oppstartsmøtet vil ha som hensikt å avklare rammer, nødvendig datagrunnlag, planlegging av prosessen, framdrift og levering av sluttrapport. Møter og kartleggingsintervjuer er lagt opp til å gjennomføres via skype/video. Hensikten med møtet i slutfasen vil være å diskutere resultater og behov for endringer fram mot endelig ferdigstilling. Utover de to møtene vil vi legge opp til tett kontakt med oppdragsgiver over epost, telefon og/eller videokonferanse for å diskutere problemstillinger og foreta avklaringer. Prosessveiledning og fasilitering tilbys som en opsjon (jf. det som er omtalt av oppgaver og temaer i kap. 2.3.

Den endelige tidsplanen fastlegges i oppstartsfasen og kan tilpasses den til enhver tid gjeldende korona-situasjonen.

4. Pris og kostnadsramme

Vi tilbyr oppdraget utført innenfor en ramme på 295.000 kr eks. mva. Vi har i prisingen av denne rammen lagt til grunn 250 timer som samlet timeverksforbruk til en timepris på 1.180 kr eks. mva. Vi legger for øvrig opp til en mest mulig effektiv reiselogistikk der møtepunkter i all hovedsak er lagt opp til å gjennomføres via skype/video.

Som en opsjon, tilbys også prosessveiledning og fasilitering, tilsvarende 75 timeverk (jf. det som er omtalt av oppgaver og temaer i kap. 2.3. Det betyr altså i så fall at vi kan signalisere en samlet ramme på 383.500 kr eks. mva.) Vår erfaring fra tilsvarende prosessforløp tilsier at det er mulig å finansiere en del av de planlagte møtene og ledersamlingene med OU-midler fra KS. Vi bistår gjerne Osterøy kommune i en slik søknadsprosess.

Aktiviteter	Ansvar	Kostnad
Prosjektledelse	Thorstensen	15 000
Dokumentanalyser	Thorstensen, Lie, Wincentsen	35 000
Økonomi- og behovsanalyser	Thorstensen, Vareide	125 000
Intervjuer	Thorstensen, Lie, Wincentsen	40 000
Tiltaksliste	Thorstensen, Lie, Wincentsen	45 000
Rapport	Thorstensen, Lie, Wincentsen	35 000
Totalt		295 000
<i>Opsjon prosessesveiledning og endringsledelse</i>	<i>Thorstensen, Lie, Wincentsen</i>	88 500
Totalt inkl. opsjon		383 500

5. Tilbudt nøkkelpersonell

5.1 Om Telemarksforskning

Telemarksforskning er et forskningsinstitutt som påtar seg oppdrag lokalt, nasjonalt og internasjonalt, og med nasjonal spisskompetanse på følgende fagområder: Kulturforskning, kommune- og velferdsforskning og regional utvikling. Vi legger vekt på å kombinere praksisnær forskning med høy vitenskapelig kvalitet og jobber derfor med en kombinasjon av oppdragsforskning og egen initiert forskning med støtte fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder. Vi er organisert som en frittstående stiftelse med ca. 30 forskere.

Helt siden etableringen av Telemarksforskning for vel 25 år siden, har kommunalforskning og tilhørende FoU-oppdrag vært et meget sentralt satsingsområde. Forskning og rådgivning har spesielt vært rettet mot kommunestruktur, interkommunalt samarbeid, statlige virkemidler og finansieringsopplegg overfor kommunesektoren, omstillingsarbeid, organisasjonsutvikling og økonomistyring i kommunene. Telemarksforskning har i prosjektporteføljen et vell av utredninger knyttet til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur, og etter hvert også mange referanseprosjekter på organisasjons- og ressursbruksgjennomganger for enkeltkommuner.

Samlet har Telemarksforskning meget god innsikt i kommunenes virksomhet og tjenesteproduksjon. Vi har bred erfaring fra overordnet og operasjonell ledelse i mange små og større kommuner. Forståelse for lederhverdagen i norske kommuner, opparbeidet gjennom egne erfaringer, gjør oss i stand til å yte god og relevant rådgivning for Osterøy kommune.

Prosjektgruppen vi tilbyr har særlig fagkompetanse, tung erfaring fra kommunal forvaltning på ulike ledernivå samt utrednings- og økonomikompetanse. Sammen med vår kunnskap om, og metoder for prosessledelse og prosjektgjennomføring, kan vi derfor tilby Osterøy kommune både ressurser og et opplegg som vil gi gode forutsetninger for å evaluere kommunens organisering og drift, og komme opp med omstillings- og effektiviseringstiltak for å bedre kommunens økonomiske situasjon.

Vi har fått svært gode tilbakemeldinger på våre gjennomførte prosjekter for enkeltkommuner. Samtidig ser vi at ressursbruks- og organisasjonsgjennomgangene våre har gitt oppdragsgiverne større innsikt i egne utfordringer og potensial – og ikke minst bidratt til at det har et kvalitativt godt beslutningsgrunnlag når framtidige strategier og tilpasninger skal besluttes.

Dersom det blir behov for utskiftning av personer i prosjektteamet, vil dette skje i samråd med og etter godkjenning fra oppdragsgiver.

5.2 Prosjektteam/nøkkelpersonell

Vi tilbyr en kompetent prosjektgruppe under ledelse av seniorforsker Audun Thorstensen til å gjennomføre oppdraget.

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 kostnadsreduserende tiltak.

Kjetil Lie er utdannet sosialøkonom (cand.oecon) og bedriftsøkonom, og er ansatt som seniorforsker ved Telemarksforsking. Gjennom en årrekke har han vært prosjektleder for rammeavtalene på kommune-økonomi. 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 utviklingsutvikling, virksomhetsstyring, kvalitets- og prosessledelse, kontinuerlig forbedring / Lean, gevinstrealisering, risikostyring og fasilitering. Han har vært/er engasjert i en rekke kommunale oppdrag, herunder kommunesanmenslåinger og organisasjonsgjennomganger.

Knut Vareide er sosialøkonom (cand oecon) fra Universitetet i Oslo (1985), og er ansatt som seniorforsker ved Telemarksforsking. Han arbeider med forskning innenfor fagfeltet regional utvikling, hovedsakelig basert på kvantitative analyser og modeller. Modellene og analysene som Vareide har utviklet brukes i dag av mange kommuner, regioner og fylker i Norge som grunnlag for strategiutvikling og samfunnsplanlegging.

CV for Audun, Kjetil, Trond og Knut er tatt inn bakerst i tilbudsokumentet.

5.3 Referanseoppdrag

Nedenfor har vi listet opp noen utvalgte referanser for tilsvarende prosjekter (gjennomført siste tre år). Vi viser også til vedlagte CV-er som inneholder *andre* relevante referanseprosjekter for aktuelle nøkkelpersoner.

Vi har fått svært gode tilbakemeldinger på våre gjennomførte prosjekter for enkeltkommuner. Samtidig ser vi at ressursbruks- og organisasjonsgjennomgangene våre har gitt oppdragsgiverne større innsikt i egne utfordringer og potensial – og ikke minst bidratt til at det har et kvalitativt godt beslutningsgrunnlag når framtidige strategier og tilpasninger skal besluttes.

Kunde:	Åsnes kommune (2020) pågår
Prosjekt:	Omstillingsprosjekt
Beskrivelse av leveransen:	Åsnes kommune ønsker ekstern analysebistand og prosessveiledning til å gjennomføre prosjektet «Sammen om en bærekraftig framtid». Kommunen ønsker å få gjennomført en analyse av hele kommunens drift, samt prosessbistand for utvikling av tiltak som skal sikre en bærekraftig økonomisk tilpasning. Vi planlegger da først å foreta en grundig kartlegging og analyse av hele kommunens virksomhet, dvs. for alle sektorer og tilhørende enheter. Basert på en slik analyse vil vi spille inn konkrete tilrådinger omstillings- og effektiviseringstiltak. Rapporten vil bli en viktig del av kommunestyrets beslutningsgrunnlag under behandling av handlingsprogrammet/økonomiplanen for 2021-24.
Verdi/omfang	400.000 kr eks. mva.
Kontaktperson hos kunden:	Kommunedirektør Stein Halvorsen Epost: stein.halvorsen@asnes.kommune.no Tlf. 414 72 123

Kunde:	Søndre Land kommune (2019)
Prosjekt:	Omstillingsprosjekt
Beskrivelse av leveransen:	Søndre Land kommune ønsket et kunnskapsgrunnlag som skulle gi et bilde av omstillingsbehovet, både som lokalsamfunn og som kommune. Hovedmålet med prosjektet var å bidra til at kommunen i løpet av økonomiplanperioden 2020-2023 skulle oppnå balanse mellom inntekter og utgifter, samtidig som det skulle skapes økonomisk handlingsrom til å prioritere tiltak og strategier for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel. Rapport som ble brukt som en viktig del av kommunestyrets beslutningsgrunnlag under behandling av handlingsprogrammet/økonomiplanen for 2020-23.
Verdi/omfang	500.000 kr eks. mva.
Kontaktperson hos kunden:	Kommunalsjef Pål Rønningen Epost: pal.ronningen@sondre-land.kommune.no Tlf. 992 54 040

Kunde:	Målselv kommune (2018)
Prosjekt:	Omstillingsprosjekt – drifts- og organisasjonsgjennomgang
Beskrivelse av leveransen:	Målselv kommune ønsket en ekstern analyse med fokus på økonomi samt organisasjon og ledelse. Hovedmandatet for Telemarksforskings oppdrag var å kartlegge omstillings- og effektiviseringspotensialet, herunder presentere en menyliste av tiltak som skulle kunne realisere et gitt innsparingskrav. I tillegg var et hovedmål med prosjektet å foreslå en mer hensiktsmessig organisasjonsstruktur og gode rammebetingelser for god, effektiv og fleksibel ledelse. Med bakgrunn i dokumentanalyse, økonomisk analyse, intervjuer/workshop og flere samlinger leverte Telemarksforskning en rapport med konkrete endringsforslag innenfor både organisasjon/ledelse og økonomi/effektivisering. Rapporten ble brukt som en viktig del av kommunestyrets beslutningsgrunnlag under behandling av handlingsprogrammet/økonomiplanen for 2019-22.
Verdi/omfang	440.000 kr + 560.000 kr eks. mva. for opsjoner
Kontaktperson hos kunden:	Økonomisjef Pål Mathisen Epost: pal.mathisen@malselv.kommune.no Tlf. 958 43 688

Kunde:	Austrheim kommune (2018-pågårr)
Prosjekt:	Omstilling og resultatforbedring, utviklingsprosesser
Beskrivelse av oppdrag og gjennomf3ring	Organisasjonsgjennomgang, analyse og utviklingsarbeid i forbindelse med en 3konomisk krise (ROBEK). Prosjektet er gjennomf3rt i flere faser med sikte p3 3 forankre tiltak og utviklingsprosjekt i budsjettprosessen h3sten 2019 (levert). Oppdraget har ogs3 omfattet prosjektledelse og r3dgivning samt fasilitering av en rekke ledersamlinger og prosjektm3ter. Engasjert videre for programstyring, oppl3ring i prosjektstyring og metoder for utvikling av organisasjonen. Tilleggsoppdrag v3ren 2019 ifm. lederst3tte og programutvikling for leder- og utviklingsprogrammet som Austrheim kommune har startet fra 1.1.2019. Oppdraget gjennomf3res sammen med Bedre Organisasjon AS.
Kontaktperson	R3dmann Liv L3rvik, liv.lovvik@austrheim.kommune.no , tlf. 56 16 20 00

5.4 CV-er

Sendt som vedlegg i egne filer.