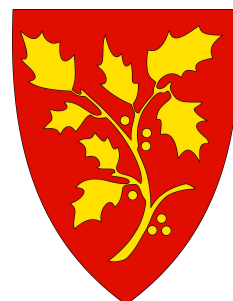


# Økonomi- og effektiviseringsanalyse

**Stord kommune**

29.05.2020



# Oversendelsesbrev

Stord kommune  
v/rådmann Magnus Mjør

29.05 2020

Vår referanse: Magnus Johansen  
Deres referanse: Magnus Mjør

## Økonomi- og effektivitetsanalyse av Stord kommune

PwC har vært engasjert av Stord kommune for å gjennomføre en økonomi- og effektivitetsanalyse med mål om å finne kortsiktig og langsiktig innsparingspotensial for kommunen.

Analysen har blitt utført av et team bestående av Magnus Johansen (prosjektleder), Odd Hegre, Knut Arne Askeland og Geir Are Nyeng, med gode bidrag fra ulike ekspertressurser. Frode Myrdal har vært ansvarlig partner i PwC.

Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med analysen. Vi vil takke ansatte i Stord kommune som har deltatt i workshops og bidratt med annen informasjon. Dette har vært til stor nytte i arbeidet.

Med vennlig hilsen,



Frode Myrdal  
Partner  
PwC

# Sammen drag

Nasjonale trender viser at kommunene vil få trangere økonomiske rammer i årene som kommer, noe som stiller krav til omstilling og effektivisering for å kunne opprettholde gode tjenester til kommunens innbyggere. Stord kommune har bedt om bistand til å gjennomføre en økonomi- og effektiviseringsanalyse der målet er å peke på hvor kommunen har størst innsparingspotensial, og komme med forslag til tiltak for hvordan det kan hentes ut.

Stord kommune har hatt en presset økonomi over flere år, og har gjennomført flere innsparingsprosesser i tidligere budsjetter. Disse innsparingstiltakene er i stor grad blitt gjennomført som rene kutt i tjenester gjennom at årsverk er blitt redusert, og at vakante stillinger er blitt stående ubemannet. Slike innsparingsprosesser er godt egnet til å redusere unødvendig ressursbruk, og kan bidra til at tjenestene tar enkle effektiviseringsgrep for å kompensere for bortfall av ressurser. Det er vårt inntrykk at mye av potensialet for slike kutt er hentet ut i Stord kommune allerede. Samtidig har slike kutt kun gitt begrenset effekt. Til tross for at alle sektorer i kommunen har kuttet utgifter og årsverk i sine budsjetter de senere årene, har Stord kommunes netto driftsutgifter økt med 70 mill. kr. fra 2017 til 2019. Selv når vi justerer for lønns- og prisvekst innebærer dette en netto utgiftsøkning i perioden. Det er en risiko for at videre kutt i årsverk uten at tjenestene får mulighet til å finne nye måter å løse oppgavene på fører til økte, og ikke reduserte kostnader i sum.

Fremover mener vi det vil være viktig for Stord å tenke innsparing på lang sikt, med fokus på organisering, strukturer og prosessforbedring. Målet må være å sette tjenestene i stand til å utføre sine oppgaver på en bedre og mer effektiv måte. Innsparing hentes inn i etterkant, ved at årsverk og oppgaver reduseres i tråd med redusert ressursbehov.

I denne rapporten viser vi til aktuelle innsparingstiltak Stord kommune kan innføre både på kort og lang sikt. Målet har vært å identifisere innsparingstiltak med effekt på budsjettet for 2021 på 35 mill. kr. Samlet har vi tallfestet et innsparingspotensiale for Stord kommune på om lag 30 mill. kr. som vi mener det kan være mulig å oppnå i 2021. I tillegg har vi satt opp flere aktuelle tiltak som kan være aktuelle, og som vil gi innsparingseffekt, men som ikke er tallfestet. Samlet mener vi at disse tiltakene vil kunne gi Stord kommune innsparing på 35 mill. kr. til budsjettet for 2021. I tillegg foreslår vi også en rekke andre grep kommunen kan ta. Dette er tiltak som vil kreve mer forarbeid fra kommunen, og som det kan være vanskelig å få effekter av så tidlig som i 2021. Det er imidlertid for disse tiltakene vi anser at innsparingspotensialet kan være størst. Dette gjelder særlig innenfor rehabilitering, helse og omsorg og oppvekst og kultur. Gjennom større og mer langsiktige grep mener vi det vil være mulig å redusere driftsutgiftene til Stord kommune på mellom 30 og 50 mill. kr. i året gjennom å se på organisering, struktur, arbeidsprosesser og nivå for tjenestetildeling.

Innenfor tjenesteområdet rehabilitering, helse og omsorg skiller Stord kommune seg ut med høyere utgifter enn andre kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Det er vårt inntrykk at Stord har høyt tjenestnivå i de fleste tjenestene i helse- og omsorgssektoren, og at årsaken til dette er sammensatt. Vårt inntrykk er at de ulike omsorgsnivåene i Stord kommune ikke er dimensjonert etter brukernes behov, og at kommunen derfor ikke klarer å yte tjenester til sine brukere på beste effektive omsorgsnivå. Det er særlig innretningen på institusjonsplasser og lav kapasitet på heldøgns omsorgsplasser eller som bidrar til høy ressursbruk i pleie- og omsorgstjenestene. I tillegg mener vi det vil være nødvendig å se på tjenestetildelingen i pleie- og omsorgstjenesten, både på hvor stort omfang av tjenester som tildeles, og hvilke tjenester som tildeles hvilke brukere.

# Sammendrag

En helhetlig gjennomgang av tjenesteinnretning og -tildeling vil kreve både tid og ressurser fra Stord kommune, og det vil derfor ikke være realistisk å hente ut effekter av en slik gjennomgang i 2021. Fra 2022 og utover mener vi imidlertid det vil være mulig å oppnå stor innsparing på et slikt arbeid.

Ellers mener vi Stord kommune kan hente innsparing på kortere sikt i Rehabilitering, helse og omsorg gjennom å avslutte enkelte ikke-lovpålagte tilbud innen psykisk helse og rus, samt legge ned observasjonssenger og ØHD-senger ved legevakten, og heller etablere slike ved sykehjemmet.

Også innenfor oppvekst og kultur mener vi det største innsparingspotensialet ligger i langsiktige endringer. Stord kommune er en liten og kompakt kommune, men har relativt mange skoler som til sammen gir kostnadskrevende drift. Vi vil anbefale Stord kommune å se på skolestrukturen, med mål om å redusere antall skoler i kommunen. Et slikt tiltak vil imidlertid kreve investeringer i nye bygg, og kommunen bør derfor både ha en langsiktig plan for skolestruktur, og avvente eventuell sammenslåing av skoler til det oppstår behov for å oppgradere noen av dagens skolebygg.

Innenfor oppvekst og kultur mener vi også det er mulig å spare utgifter gjennom å omstrukturere dagens vikarpoolordning i skole og barnehage. Det er vårt inntrykk at dagens ordning ikke fungerer etter hensikten, og at det er mulig å utnytte denne bedre, eller organisere vikarbruk på andre måter. Denne sektoren bruker også en del utgifter på leie av lokaler, blant annet til voksenopplæring og kulturskolen. Vi mener det kan være mulig å redusere utgifter gjennom å se på muligheten for å utnytte kommunens egne lokaler bedre.

Innen plan og kommunalteknikk har vi kun tallfestet tre konkrete innsparingsforslag. Vi vil anbefale Stord kommune å gjeninnføre avgiftsparkering i Leirvik sentrum. Dette kan gi inntekter på 1-1,5 mill. kr. i året. I tillegg anbefaler vi kommunen å se på muligheten for å legge ned Sagvåg brannstasjon, og innføre digital byggesaksbehandling. Videre anbefaler vi flere tiltak for å styrke drift og saksbehandling i tjenestene, men som vi ikke har beregnet innsparingspotensialet for. Til slutt vil vi også anbefale Stord kommune å oppdatere kommuneplanen. Dette kan blant annet være et nødvendig grep for å lykkes med en del av de strukturelle endringsforslagene vi kommer med innenfor andre sektorer.

Stord har lavere utgifter til administrasjon enn de fleste kommunene vi sammenligner med, og vi tror innsparingspotensialet her er begrenset. Det største innsparingspotensialet her ligger i digitalisering av administrative arbeidsprosesser. Ellers er det vårt inntrykk at en del administrative oppgaver utføres ute i enhetene som følge av at Stord har liten kapasitet i sentraladministrasjonen. Vi mener Stord kommune bør se på oppgavefordelingen mellom sentral administrasjon og administrative funksjoner ute i enhetene for å sørge for at oppgaver blir plassert på riktig nivå i organisasjonen. I tillegg vil Stord kommune være avhengig av å ha administrativ kapasitet til å gjennomføre tiltakene vi foreslår i denne rapporten, og det kan derfor være uheldig om den administrative kapasiteten reduseres ytterligere.

Det er også en del grep kommunen kan gjøre på overordnet nivå, som vil gjelde for alle sektorer i kommunen. Vi mener blant annet at Stord kommune bør ta et mer helhetlig grep om digitaliseringsarbeidet i kommunen. Det er vårt inntrykk at dette er lite samordnet, og at kommunen i begrenset grad klarer å hente ut effekter av dagens digitaliseringsarbeid. Her tror vi potensialet for å redusere ressursbruken i kommunen er stort, samtidig som digitalisering også kan gi bedre tjenester til brukerne.

# Sammendrag

Vi mener det også kan ligge innsparingspotensial for Stord kommune gjennom å redusere sykefraværet blant ansatte. I 2019 hadde Stord kommune et sykefravær på om lag 8,3 prosent, som gir sykefraværsutgifter på mellom 60 og 80 mill. kr. i året. En reduksjon i sykefraværet på ett prosentpoeng vil dermed kunne spare Stord kommune for årlige utgifter på om lag 8 til 10 mill. kr. Vi mener Stord kan ha stor effekt av å se på nærværsfaktorer og tiltak som bidrar til å holde ansatte på jobb. Slike tiltak vil kunne gi redusert sykefravær, i tillegg til at de kan ha andre positive effekter på arbeidsmiljø og organisasjonskultur.

Til slutt er det også flere som har påpekt behov for endringer i dagens bilordning. Stord kommune har mange biler, og flere av disse disponeres kun av et fåtall personer. I gjennomsnitt bruker Stord om lag 50 000 kr. i året til drift av hver enkelt bil, og større grad av bildeling på tvers kan redusere behovet for antall biler, og dermed også redusere kommunens samlede utgifter til bilhold. Vi tror også det kan være gevinster å hente gjennom en sentralisert innkjøps-/leasingordning for biler som erstatning for dagens ordning, der den enkelte enhet har ansvaret for å kjøpe inn biler til eget behov.

Oppsummert mener vi Stord kommune har stort potensial for å utnytte stordriftsfordelene som ligger i å være en kompakt kommune med mange innbyggere i større grad enn det kommunen gjør i dag. De største innsparingsmulighetene ligger i en endring i skole- og barnehagestruktur, og en gjennomgang av struktur og tjenestetildeling i helse- og omsorgssektoren. Slike tiltak vil kreve tid å innføre, men kan gi stor effekt på sikt. Det er også flere mindre endringer kommunen kan gjøre på kort sikt, som vil gi innsparing på budsjettet for 2021. For flere av disse tiltakene må imidlertid Stord undersøke om kutt som gir innsparing på kort sikt ikke gir økte utgifter på lang sikt.

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	Bakgrunn, mandat og metode	<b>7</b>
<b>2</b>	Økonomisk situasjon i Stord kommune	<b>12</b>
<b>3</b>	Rehabilitering, helse og omsorg	<b>19</b>
<b>4</b>	Oppvekst og kultur	<b>33</b>
<b>5</b>	Plan og kommunalteknikk	<b>48</b>
<b>6</b>	Administrasjon og politikk	<b>57</b>
<b>7</b>	Andre forhold	<b>63</b>

# 1

Bakgrunn,  
mandat og  
metode

# Bakgrunn og mandat

## Bakgrunn for oppdraget

Stord kommune opplever en stadig mer utfordrende kommuneøkonomi med økende gjeld, trange budsjetter og begrenset økonomisk buffer. Samtidig viser nasjonale trender at kommunene ikke kan forvente seg vesentlige økninger i de statlige rammeoverføringene i årene som kommer. I tillegg kan blant annet den forventede økningen i antall eldre skape et økt behov for kommunale tjenester, samtidig som tilgangen til kapasitet og kompetanse svekkes. Samlet gjør dette kommuneøkonomien i Stord svært sårbar. De økonomiske rammene framover innebærer dermed et behov for effektivisering og omstilling.

## Mandat

Kommunestyret i Stord kommune har vedtatt at kommunen skal søke bistand fra en ekstern aktør til å gjennomføre en økonomi- og effektiviseringsanalyse av kommunens drift. Mandatet for oppdraget er politisk forankret, og prosjektet er styrt av arbeidsgiverutvalg, som er et partssammensatt utvalg. I tillegg har rådmannens ledergruppe vært referansegruppe for oppdraget.

Målet med oppdraget har vært å finne tiltak som skal gi innsparing på kort sikt, og lede til varige endringer som gir en sunn økonomisk drift på lang sikt. Dette innebærer blant annet å undersøke dagens tjenestenivå og legge til rette for at kommunen leverer best mulig tjenester innenfor kommunens økonomiske rammevilkår. Vårt oppdrag har vært å finne tiltak som skal gi årlig innsparing på minimum 35 mill. kr. Samtidig er vi bedt om å finne tiltak som i minst mulig grad fører til reduksjon i omfang og kvalitet på tjenestene.



# Metode

## Metode

Økonomi- og effektiviseringsanalysen er blitt gjennomført i tre faser:

1. Sammenligning med andre kommuner for å finne innsparingspotensialet i ulike tjenester
2. Sette innsparingsmål for hver sektor
3. Gjøre mer inngående analyser av økonomi og tjenesteproduksjon for utvalgte tjenester, og finne innsparingstiltak i alle sektorer i kommunen

Sammen med oppstart og rapportering betyr dette at vi har gjennomført analysen i fem faser, og hele veien i tett kontakt med rådmannen, og nødvendig involvering av andre ledere, ansatte og tillitsvalgte.



## Oppstart

Det ble gjennomført oppstartsmøte med Stord kommune i starten av prosjektet. Her deltok både rådmannens ledergruppe, driftsutvalget, deler av økonomiavdelingen og tillitsvalgte. I dette møtet ble prosjektplanen gjennomgått, samarbeidsform og involvering ble avklart, datoer for workshops ble fastsatt og øvrige praktiske problemstillinger ble avklart.

## Sammenligning med andre kommuner

I den økonomiske analysen har vi sammenlignet Stord med kommunene Elverum, Melhus, Time og Øvre Eiker. I tillegg sammenligner vi Stord med gjennomsnittet av kommunene i KOSTRA-gruppe 7 i økonomianalysene, mens vi sammenligner med KOSTRA-gruppe 8 i analysene av tjenesteleveranser. Dette skyldes at vi må benytte data fra 2018 til disse analysene, og Stord ble flyttet fra KOSTRA-gruppe 8 til 7 i 2019. Sammenligningskommunene er valgt ut på bakgrunn av at de er på samme størrelse som Stord i både innbyggertall og geografisk utstrekning i tillegg til at de har relativt like økonomiske forutsetninger som Stord, målt etter frie inntekter og størrelse på bundne

# Metode

kostnader. Til slutt er sammenligningskommunene valgt ut fordi de tilsynelatende driver enkelte tjenester mer effektivt enn hva Stord gjør. Kommunene er dermed valgt ut for å kunne sammenligne Stord med kommuner det er mulig å strekke seg etter innenfor utvalgte områder.

Analysen er basert på KOSTRA-data. Disse dataene bygger på kommunenes egen innrapportering, noe som i enkelte tilfeller kan føre til svakheter i datagrunnlaget, blant annet som følge av at kommunene rapporterer ulikt på ulike kategorier. Økonomianalysene baserer seg på data fra 2019, mens data for tjenesteproduksjon er fra 2018. Dette skyldes at data for tjenesteproduksjon på tvers av kommuner først er offentlig tilgjengelig etter rapportfrist for denne rapporten.

## Informasjon om sammenligningskommunene

Kommune	Stord	Elverum	Melhus	Time	Øvre Eiker
Fylke	Vestland	Innlandet	Trøndelag	Rogaland	Viken
Folketall	18 699	21 191	16 562	18 795	19 117
Areal (km <sup>2</sup> )	143,73	1229,28	694,41	183,19	456,69
Skoler	10	10	11	9	8
Barnehager	18	16	17	22	12
Sykehjem	1	5	3	2	1

I sammenligningen bygger vi også på et mål for teoretisk innsparingspotensial i Stord, sammenlignet med de utvalgte sammenligningskommunene. Dette viser sammenhengen mellom kommunens utgifter til et tjenesteområde og forventet ressursbruk på dette tjenesteområdet. Vi bruker dette som en indikator for hvor det kan være størst potensial for innsparing i Stord. Et slikt mål fanger ikke opp alt som påvirker kostnadene i kommunal tjenesteproduksjon, og må derfor ikke tolkes bokstavelig. Det kan hende at det reelle potensialet for innsparing er både større og mindre enn det teoretiske innsparingspotensialet viser.

## Workshops med ledere og ansatte

I dette prosjektet er det lagt stor vekt på involvering av ledere og ansatte i Stord kommune, både under oppstart og i datainnsamlingen. Vi har gjennomført to runder med workshops for hver av sektorene i Stord kommune (oppvekst og kultur, rehabilitering helse og omsorg, administrasjon og plan og kommunalteknikk). Disse workshopene har dannet grunnlaget for vår forståelse av tjenestene i Stord kommune, og ble i tillegg brukt til å utvikle forslag til innsparingstiltak.

Før første runde med workshops gjennomførte vi innledende analyser av kommunens tjenesteproduksjon, basert på KOSTRA-data. Disse ble gjennomgått i workshopen, og ansatte og ledere fikk mulighet til å kommentere og korrigere analysene. I tillegg ble første runde med workshops brukt til å diskutere utfordringer i tjenestene, og områder med innsparingspotensial.

Runde to med workshops handlet om å identifisere konkrete forslag til tiltak som skal bidra til innsparing på kort og lang sikt.

# Metode

Som følge av utbruddet av covid-19, og medfølgende nasjonale restriksjoner for reiser og forsamlingsstørrelse har workshopene blitt gjennomført som videomøter, i stedet for gjennom fysisk tilstedeværelse på Stord. Dette har ikke hemmet datainnsamlingen i nevneverdig grad.

## Øvrige økonomianalyser

Vi har også gjennomført mer inngående analyser av Stord kommunes egne økonomi- og produksjonsdata. Formålet med disse analysene har vært å undersøke nærmere de områdene der det ble identifisert innsparingspotensial i den første runden med workshops, i tillegg til at vi også har gjort enkelte beregninger av innsparingspotensialet knyttet til bestemte tiltak. Disse analysene bygger på data vi har fått oversendt fra de enkelte tjenestene i Stord kommune.

## Rapportering

I rapporten foreslår vi en rekke tiltak med estimert økonomisk effekt. Det er viktig å understreke at det er knyttet usikkerhet til disse estimatene, både fordi det kan være usikkerheter i beregningsgrunnlaget, og fordi flere av innsparingstiltakene krever videre oppfølging gjennom endring i arbeidsprosesser, rutiner, retningslinjer, strukturer eller lignende for å gi effekt. Tiltakene som blir trukket frem i denne rapporten må ikke sees på som en utfyllende liste over alle mulige innsparingstiltak kommunen kan innføre. I våre anbefalinger trekker vi frem de tiltakene vi tror kan ha størst økonomisk effekt, eller som ellers faller innenfor vårt mandat om å identifisere tiltak som gir økonomisk innsparing som i minst mulig grad har negativ effekt for kvalitet og tjenesteleveranser.

## Disclaimer

*Denne rapport er utarbeidet for Stord kommunes interne bruk i samsvar med engasjementsbrevet datert 18.02.2019. Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med Stord kommunes ansatte og i dokumentasjon som Stord kommune har gjort tilgjengelig for oss.*

*PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntar ikke ansvar for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av Stord kommunes virksomhet.*

*Stord kommune har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene som er vedlagt vårt engasjementsbrev. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Stord kommune eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.*

*PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.*

*Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.*

2

Økonomisk  
situasjon i  
Stord  
kommune

# Bakgrunn om innsparingsmulighetene i Stord kommune

Stord kommune er organisert som en tonivåmodellkommune, der toppledelsen i kommunen består av rådmann og kommunalsjefer for rehabilitering, helse og omsorg, samt oppvekst og kultur. Disse tjenestene rapporterer til sin kommunalsjef, mens plan, eiendomsforvaltning og kommunalteknikk rapporterer direkte til rådmannen. Stord leverer også flere tjenester gjennom interkommunale samarbeid, og er vertskommune for flere av disse.

Kommunen har gjennomført flere runder med innsparinger og kutt tidligere år, og har hentet ut en del effekter gjennom dette. Flere av innsparingstiltakene de senere årene er gjennomført ved at stillinger enten har blitt tatt bort, eller blitt stående vakante. En oversikt over innsparingstiltak fra hver enkelt enhet viser at enhetene også har redusert utgifter gjennom kutt i tjenester, blant annet innenfor spesialpedagogikk i oppvekst, og renhold i eiendomsforvaltningen. Samlet har utgifter til ulike tjenester blitt redusert med over 30 mill. kr. bare i 2019. Til tross for dette har kommunens netto utgifter fortsatt å øke som følge av at reduksjon i enkelte tjenester er blitt veid opp med en økning i utgiftene til andre tjenester.

Kutt i tjenester, og innsparing gjennom reduksjon i årsverk kan gi en effekt til et visst punkt. For store kutt kan imidlertid ha motsatt effekt, blant annet ved at oppgaver som likevel må bli ivaretatt, blir ivaretatt av andre deler av organisasjonen på en mindre effektiv måte, eller at små utfordringer vokser seg store fordi kommunen ikke har kapasitet til å håndtere dem. Vi tror Stord allerede har tatt ut mye av innsparingspotensialet i kutt og tjenestereduksjoner, og at innsparingen i årene fremover i større grad vil kreve endringer i strukturer, oppgaver, organisering og arbeidsprosesser. Videre kutt i tjenester og årsverk uten at tjenestene settes i stand til å utføre sine oppgaver på en annen måte, eller med færre ressurser kan potensielt ha større negative enn positive konsekvenser for Stord kommune.

Stord er en ganske liten kommune i geografisk utstrekning, med et areal på 143 km<sup>2</sup>. Med nær 19 000 innbyggere gjør dette Stord til en av Norges tettest befolkede kommuner, noe som gir et svært godt utgangspunkt for å levere kostnadseffektive tjenester. Dette er også noe som fanges opp gjennom inntektsfordelingen til kommunene, der Stord får noe lavere rammeoverføringer per innbygger enn enkelte av kommunene vi sammenligner med fordi forutsetningene for å drive kostnadseffektive tjenester er svært gode i Stord kommune.

Til tross for å være en liten kommune er Stord delt inn i tre bydeler, og i kommuneplanen fra 2011 blir det trukket frem at det skal være fokus på utvikling av tjenestetilbud i alle bydelene i kommunen. De senere årene har det særlig vært fokus på å sikre tjenestetilbud både i og rundt Leirvik, samt i området Sagvåg/Litlabø. Dette har blant annet ført til at kommunen har to brannstasjoner, to bibliotek, flere svømmebasseng og en spredt skole- og barnehagestruktur. En innføring av slike "doble tjenester" er ofte kostnadsdrivende, og kan bidra til at Stord ikke klarer å utnytte potensielle stordriftsfordelene for å yte gode og kostnadseffektive tjenester til innbyggerne sine.

I denne rapporten vil vi undersøke hvordan Stord kommune kan redusere utgiftene både på kort og lang sikt. Forslagene til innsparing vil være tilpasset Stord kommunes forutsetninger, og være basert på analyser og informasjon om kommunens økonomi og tjenester. For flere av forslagene vil det være nødvendig for kommunen å gjøre ytterligere undersøkelser for å kunne komme frem til hva som vil være riktig tilnærming til innsparingen for å oppnå reduserte utgifter, uten at dette får konsekvenser som kan være negative på lang sikt.

# Stord kommunes utgifter

Stord kommune hadde netto driftsutgifter på nær 1,1 mrd. kr. i 2019, noe som tilsvarer om lag 58 000 kroner per innbygger. Over 40 prosent av Stord kommunes utgifter går til helse- og omsorgstjenester, mens like mye går til grunnskole og barnehage. Disse tjenestene er også de mest kostnadskrevende i kommunene vi sammenligner med.

Utgiftsnivået i Stord per innbygger lå på nivå med Melhus og Time i 2019, men utgiftsfordelingen er noe ulik mellom Stord og disse kommunene. Sammenlignet med Melhus og Time har Stord kommune høyere utgifter per innbygger til helse og omsorg, barnevern og sosiale tjenester, og lavere utgifter til grunnskole og kultur og idrett. Det er særlig innenfor helse og omsorg at Stord skiller seg fra de øvrige kommunene med høyere utgifter. Stord kommune brukte om lag 22 000 kr. per innbygger til helse- og omsorgstjenester i 2019. Det var kun Elverum kommune som brukte mer enn Stord på helse- og omsorgstjenester i 2019 av kommunene vi sammenligner med. De øvrige kommunene vi sammenligner med brukte mellom 3 000 og 4 000 kroner mindre per innbygger enn Stord på helse- og omsorgstjenester. Med nær 19 000 innbyggere innebærer dette en samlet kostnadsforskjell på mellom 55 og 75 mill.kr. i året.

Stord kommune brukte om lag 4 000 kroner mer per innbygger i 2019 enn i 2017. Denne økningen skyldes både en vekst i de samlede netto driftsutgiftene på om lag 70 mill. kr., samtidig som det har vært en svak nedgang i antall innbyggere i kommunen. Det er særlig utgiftsvekst innenfor pleie- og omsorg, barnevern og grunnskole som har bidratt til den samlede utgiftsveksten i Stord kommune de siste tre årene. I samme periode er utgiftene til administrasjon og sosiale tjenester redusert. I budsjettet for 2020 er det lagt opp til en videre vekst i grunnskole, barnehage og barnevern, mens budsjettene til administrasjon, sosiale tjenester og kultur og idrett er redusert sammenlignet med 2019. Om lag en tredjedel av utgiftsveksten i oppvekstsektoren kan tilskrives behov for flere lærerårsverk for å møte kravene i lærernormen.

Stord kommune har ellers en sårbar økonomi som følge av høy gjeld og lite tilgjengelige fondsmidler. Ved utgangen av 2019 var kommunens gjeld på 2,2 mrd. kr. samtidig som kommunen kun hadde 12 mill. kr. tilgjengelig på disposisjonsfond. Stord er dermed en av kommunene i landet med høyest gjeld, og lavest disposisjonsfond.

Stord kommune har satt interne målsettinger for den økonomiske driften:

- Netto driftsresultat skal være minimum 89 prosent av inntektene fra eiendomsnett
- Disposisjonsfondet skal tilsvare minimum 2 prosent av brutto driftsinntekter
- Premieavviket skal ikke overstige 69,2 mill. kr.

Stord klarte ikke å møte noen av disse målsetningene i 2019. I fjor hadde kommunen et netto driftsresultat på 10 mill. kr. som utgjorde ca 20 prosent av kommunens inntekter fra eiendomsskatt. Videre hadde kommunen 12 mill. kr. på disposisjonsfondet, som er ca 0,7 prosent av kommunens brutto driftsinntekter, mens premieavviket var på 97,3 mill. kr.

Lavt disposisjonsfond fører til at det finnes lite midler tilgjengelig for å dekke budsjettmessige underskudd i enkeltår. Det meste av kommunens utgifter fra år til år vil være bundet opp i tildelte tjenester, som skole, barnehage eller pleie- og omsorgstjenester. Kommunen blir dermed særlig sårbar for uforutsette endringer. Lavt disposisjonsfond fører også til at Stord har mindre mulighet enn andre kommuner til å frigjøre midler forbedrings- og utviklingsprosjekter som det ellers ikke ville vært rom for i ordinær drift. Dette kan skape ytterligere utfordringer på sikt, da dette reduserer kommunens muligheter til å utvikle, forbedre og effektivisere tjenestene.

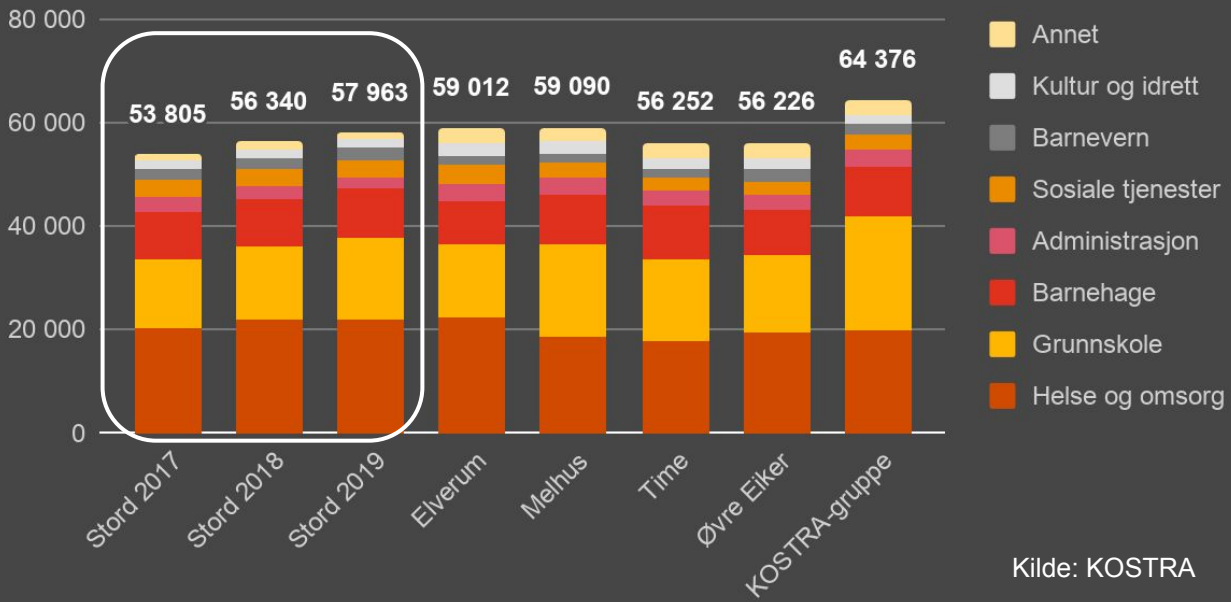
# Stord kommunes utgifter

I møter med kommunens ledelse har vi blant annet diskutert behovet for å sette et mål for størrelsen på disposisjonsfondet. Både fra politisk og administrativt hold er det derimot blitt trukket frem utfordringer ved å sette penger på bok, samtidig som kommunen øker gjelden. Flere trakk frem at det kan bli vanskelig å bygge opp et slikt fond, da det fort vil bli brukt til å finansiere årlige investeringer. For å unngå dette kan det være en mulighet å sette opp klare retningslinjer for bruk av disposisjonsfondet, som kommunestyret selv vedtar. Slik kan kommunen få bedre styring over eget disposisjonsfond, og sikre at fondet brukes etter intensjonen.

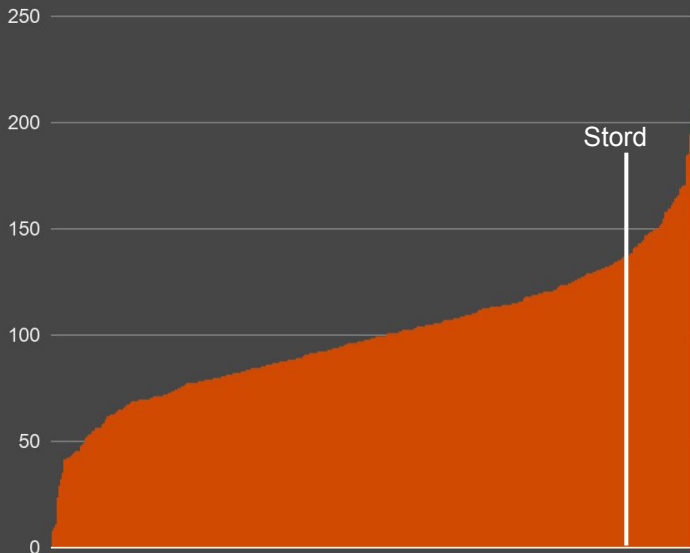
KS har utarbeidet et rammeverk for kommunal økonomisk bærekraft. Her blir kommunene anbefalt å ha et disposisjonsfond på minimum 5 prosent av kommunens årlige brutto driftsinntekter. Om lag 75 prosent av kommunene i Norge har et disposisjonsfond som er høyere enn dette. For Stord sin del ville dette innebære å ha et disposisjonsfond på 75-80 mill. kr. Dette ville satt kommunen i stand til å finansiere utviklings- og forbedringsprosjekter, og kunne også gitt Stord kommune en økonomisk buffer.

Gjeldsnivået i Stord ligger på over 145 prosent av kommunens årlige brutto driftsinntekter, og kun ti prosent av kommunene i Norge hadde høyere gjeld målt mot brutto driftsinntekter enn Stord i 2019. Totalt førte gjeldsnivået til at Stord om lag 107 mill. kr. i utgifter til gjeldshåndtering i 2019, fordelt på 61,2 mill. kr. til avdrag, og 45,7 mill. kr. til renteutgifter. Dette binder opp en betydelig andel av kommunens inntekter, slik at det gjenstår mindre til tjenesteproduksjon. Samtidig har kommunen vedtatt en ytterligere økning i kommunens gjeld i økonomiplanen for 2020-2023. Totalt har kommunen planlagt å øke gjelden med 766 mill. kr. de neste fire årene. Om lag en tredel av dette er satt av til bygging av Nysæter ungdomsskole. Totalt vil kommunens investeringsbudsjett for de neste fire årene føre til at Stord kommune vil ha en netto lånegjeld på nær 220 prosent av årlige brutto driftsinntekter. En slik gjeldsøkning vil også øke kommunens årlige utgifter til gjeldshåndtering, som vil redusere tilgjengelige midler til drift. Ved diskusjoner om videre gjeldsopptak er det viktig at Stord kommune ser på kommunens behov som helhet, og planlegger kommunens tjenesteproduksjon i et langsiktig perspektiv før vedtak om investeringer og gjeldsopptak fattes.

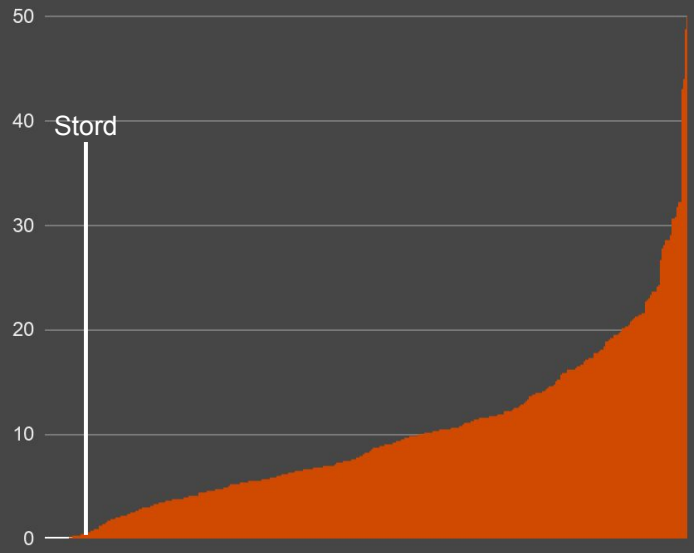
Netto driftsutgifter per innbygger siste tre år i Stord, og for sammenligningskommunene i 2019



Stord kommunes lånegjeld (eksl. pensjon) i prosent av brutto driftsinntekter, målt mot de øvrige kommunene i Norge, 2019



Stord kommunes disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, målt mot de øvrige kommunene i Norge 2019





# Stord kommunes inntekter

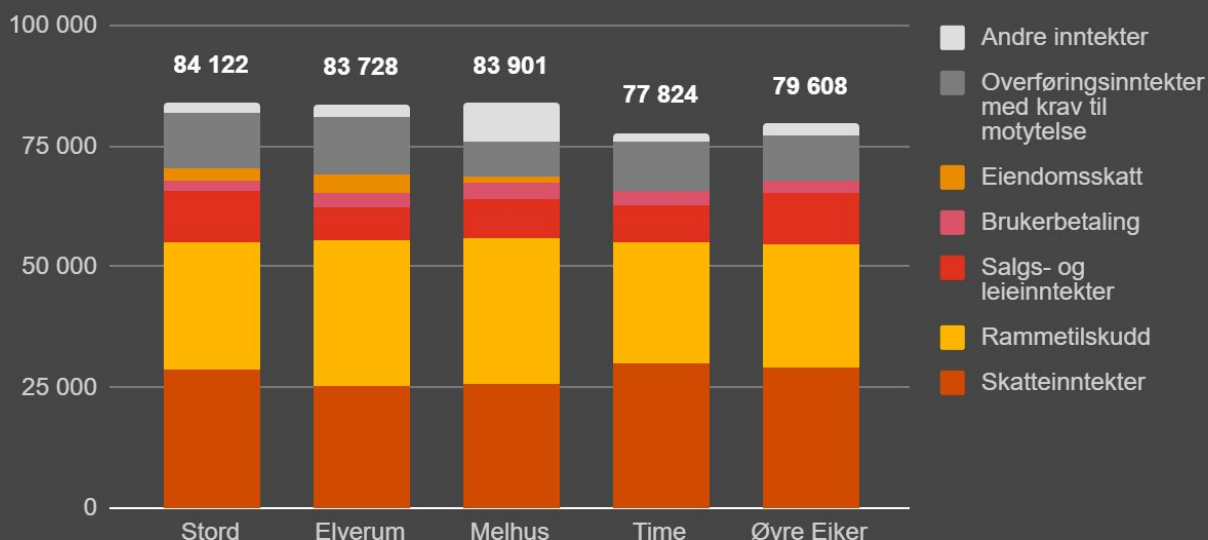
For de fleste kommuner kommer den aller største delen av inntektene fra statlige rammeoverføringer, skatteinntekter og salgs- og leieinntekter (for eksempel gebyrer, kommunale avgifter, brukerbetaling og leie på kommunale boliger). Disse inntektene utgjør om lag 75 til 80 prosent av kommunenes samlede inntekter.

Stord kommune er den kommunen av de vi sammenligner med som har høyest inntekter per innbygger. Totalt hadde Stord 1,57 mrd. kr. i brutto driftsinntekter i 2019, som utgjør om lag 84 100 kr. per innbygger. Stord skiller seg særlig fra de andre kommunene med høyere salgs- og leieinntekter per innbygger, samt inntekter fra eiendomsskatt, som ikke alle kommunene vi sammenligner med har innført. Videre har Stord skatteinntekter per innbygger på nivå med Time og Øvre Eiker, men høyere enn Elverum og Melhus. Elverum og Melhus får imidlertid høyere statlige rammeoverføringer enn Stord som samlet fører til at alle sammenligningskommunene har omtrent like høye inntekter fra skatter og rammeoverføringer per innbygger.

De statlige rammeoverføringene blir beregnet ut fra faktorer knyttet til demografi, geografi og økonomi i den enkelte kommunen, og skal speile den enkelte kommunens ressursbruksbehov. Blant annet vil en høy andel innbyggere i barnehage- og skolealder eller høy andel eldre bidra til å øke rammeoverføringen per innbygger. Det samme gjelder dersom det er store avstander i kommunen. For Stord er det høy andel barn og unge som bidrar til å øke rammeoverføringen til Stord, mens lav andel eldre, korte reiseavstander, få flyktninger og innvandrere, samt lav andel lavinntekt i befolkningen bidrar til å redusere ressursbruksbehovet, og dermed også rammeoverføringene til Stord.

Stord har også en del overføringsinntekter med krav til motytelse. Dette er gjerne inntekter fra interkommunale samarbeid, der Stord er vertskommune. Stord er vertskommune for en rekke samarbeid, og vil dermed ha inntekter fra samarbeidskommunene på disse områdene. Slike inntekter vil ikke nødvendigvis komme Stord kommune til gode, da kommunen også må øke utgiftene for å levere tjenester til disse kommunene.

Brutto driftsinntekter per innbygger, 2019



Kilde: KOSTRA

# Teoretisk innsparingspotensial sammenlignet med andre kommuner

Figuren under viser Stords teoretiske innsparingspotensial sammenlignet med andre kommuner. Hver søyle viser hvor stor teoretisk innsparingspotensial Stord har mot den enkelte kommunen. Figuren viser at pleie- og omsorgstjenestene peker seg ut som det området der Stord har det største innsparingspotensialet. Dersom Stord drev tjenestene sine på nivå med Melhus og Øvre Eiker kunne kommunen spart mellom 85 og 95 mill.kr. årlig. Innenfor pleie- og omsorgstjenestene har Stord et teoretisk innsparingspotensial sammenlignet med alle kommunene i vårt utvalg, inkludert gjennomsnittet av kommunene i KOSTRA-gruppe 7. Faktisk har Stord innsparingspotensial her sammenlignet med alle kommunene i KOSTRA-gruppe 7, der gjennomsnittlig innsparingspotensial ligger på 55 mill. kr. årlig.

Ellers peker barnevern og sosiale tjenester seg ut som områder der Stord kommune har høyere utgifter enn kommunene vi sammenligner med. I tillegg er det tjenester der enkelte kommuner driver mer effektivt enn Stord, for eksempel grunnskole sammenlignet med Øvre Eiker.

Det teoretiske innsparingspotensialet viser at den største innsparingen kan tas innenfor pleie og omsorg, barnevern og sosiale tjenester. Det vil imidlertid i de fleste tilfeller være mulig å finne innsparing og effektivisering innenfor alle kommunens tjenester, selv om innsparingspotensialet mot andre kommuner ikke er stort.

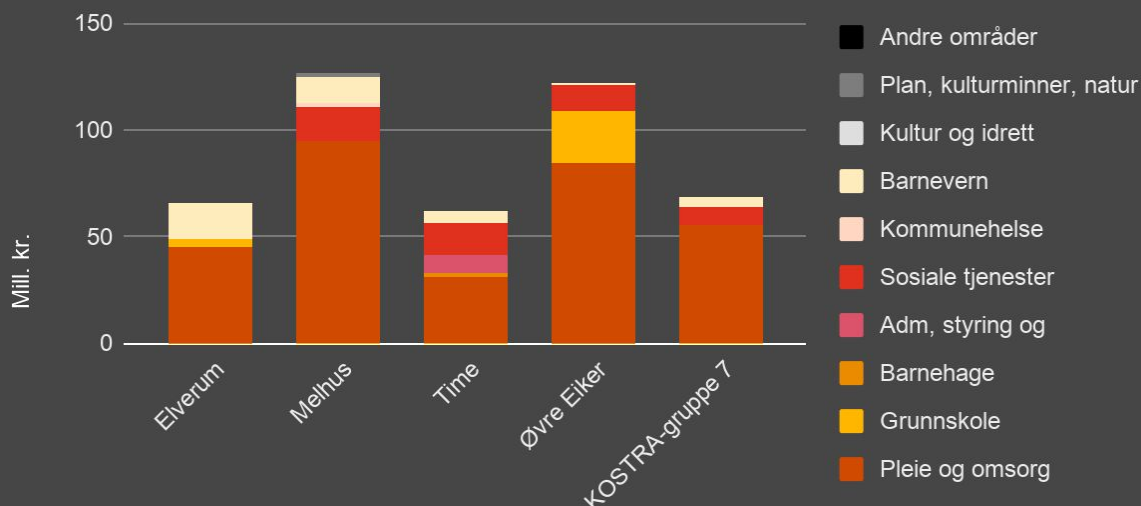
## Forbehold ved bruk av teoretisk innsparingspotensial

Teoretisk innsparingspotensial viser kommunens ressursbruk innenfor en tjeneste, målt mot en beregning av kommunens ressursbruksbehov innenfor denne tjenesten. Faktorene for å beregne kommunens ressursbruksbehov fanger opp de mest sentrale kostnadsdriverne for de ulike tjenestene, men fanger ikke opp kompleksiteten i alle forhold som kan forklare kommunens utgifter til sine tjenester.

Teoretisk innsparingspotensial må derfor ikke sees på som en fasit for hvor mye kommunen kan spare eller ikke spare i de ulike tjenestene. Dette er primært en rettesnor for å se hvor de "lavthengende fruktene" befinner seg, når vi leter etter innsparingstiltak.

Teoretisk innsparingspotensial tar heller ikke inn over seg kvalitet i tjenestene, slik at noen kostnadsforskjeller kan skyldes kvalitetsforskjeller i tjenestetilbudet.

Beregnet teoretisk innsparingspotensial i per sektor i Stord kommune, sammenlignet med andre kommuner, 2019



# 3

Rehabilitering  
helse og omsorg



## Rehabilitering, helse og omsorg: Pleie og omsorg

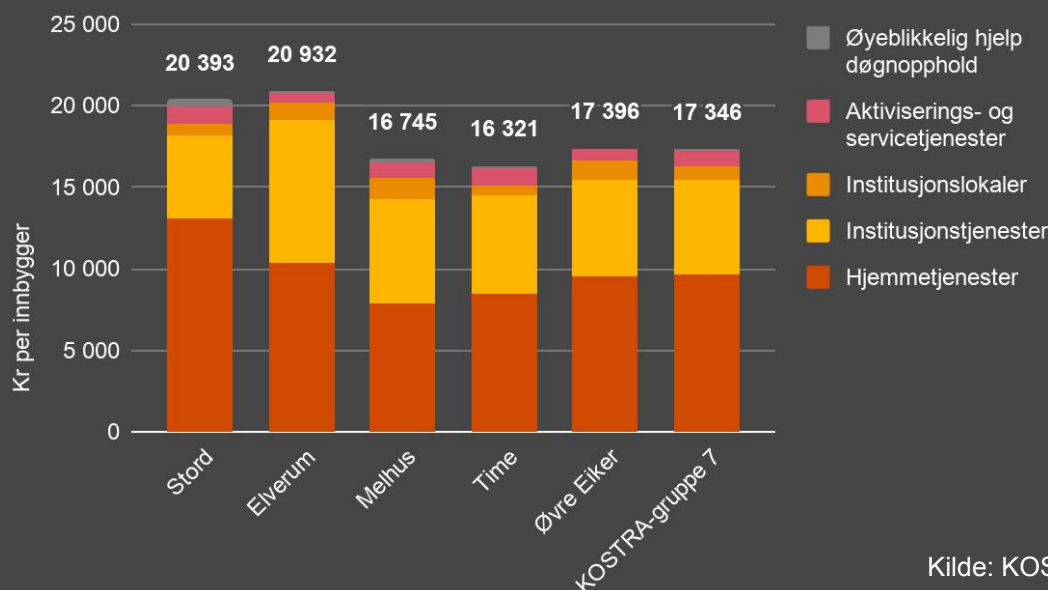
Av de 413 mill. kr. Stord kommune brukte til rehabilitering, helse og omsorg i 2019, gikk om lag 380 mill. kr. til pleie- og omsorgstjenester, som utgjorde 20 393 kr per innbygger. Det var kun Elverum av sammenligningskommunene som hadde høyere utgifter per innbygger enn Stord til disse tjenestene i 2019. De øvrige kommunene vi sammenligner med hadde mellom 3 000 og 4 000 kroner lavere utgifter til pleie- og omsorgstjenester per innbygger enn Stord. Stord har også et stort teoretisk innsparingspotensial innenfor pleie og omsorg sammenlignet med disse kommunene. Innsparingspotensialet er særlig stort sammenlignet med Melhus og Øvre Eiker, der Stord kunne spart mellom 80 og 90 mill. kr. i året ved å drive tjenestene på samme nivå som disse kommunene. Selv sammenlignet med gjennomsnittet av kommunene i KOSTRA-gruppe 7 har Stord et teoretisk innsparingspotensial på nær 56 mill. kr. i året, og Stord har et teoretisk innsparingspotensial sammenlignet med alle de øvrige 29 kommunene i KOSTRA-gruppe 7. Dette henger både sammen med at Stord har høye utgifter til disse tjenestene, i tillegg til at kommunen relativt sett har færre eldre innbyggere enn landsgjennomsnittet, noe som skulle tilsi at utgiftsbehovet til slike tjenester er lavere.

Det er særlig innenfor utgifter til hjemmetjenester at Stord skiller seg fra de andre kommunene. Stord hadde mellom 25 og 65 prosent høyere utgifter til hjemmetjenester per innbygger enn sammenligningskommunene i fjor. Videre hadde Stord kommune også høyere utgifter per innbygger til aktivisering og kommunale øyeblikkelig hjelp plasser (ØHD) i 2019. Stord hadde imidlertid lavest utgifter av sammenligningskommunene til institusjonstjenester, med om lag 5 100 kroner per innbygger. Dette er 16 prosent lavere enn den billigste av sammenligningskommunene.

Flere statlige føringer, som blant annet samhandlingsreformen og kvalitetsreformen i helsetjenestene, legger opp til at kommunene skal endre innretningen av sine tjenester slik at flere kan bo lenger i eget hjem, og utsette behovet for institusjonsplass. Stord har færrest institusjonsplasser av kommunene vi sammenligner med, og virker å ha kommet langt i overgangen til økt bruk av hjemmetjenester. Dette ser vi blant annet gjennom at Stord har lave utgifter til institusjonstjenester, og høyere utgifter til hjemmetjenester.

Stord har lavest utgifter per innbygger til institusjonstjenester, men de høyeste kostnadene per institusjonsplass som følge av at kommunen har få institusjonsplasser. En institusjonsplass hos Stord var mellom 10 og 15 prosent dyrere enn i sammenligningskommunene i 2019. I 2019 hadde Stord kommune kun 88 plasser i

Netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg, 2019



Kilde: KOSTRA



## Rehabilitering, helse og omsorg: Pleie og omsorg

institusjon, der om lag 75 av disse var langtidsplasser, enten ordinære, eller skjermede plasser. De øvrige kommunene vi sammenligner med hadde mellom 107 og 199 institusjonsplasser i 2019, noe som er vesentlig høyere institusjonsdekning enn Stord.

Det er flere kommuner i Norge som har gjort som Stord, og redusert antall institusjonsplasser til fordel for økt satsing på hjemmetjenester. Mange av disse kommunene har imidlertid også endret innretningen i institusjonstjenestene, der de har økt antall korttids institusjonsplasser for å kunne etablere et tilbud til hjemmeboende som kan trenge avlastning i institusjon i perioder. Samtidig endres langtidsplassene i institusjon til primært å bestå av skjermede plasser for demente underlagt tvang, mens øvrige brukere med behov for et heldøgns omsorgstilbud får et slikt tilbud i omsorgsboliger. Til tross for at Stord kommune har redusert antall institusjonsplasser, har kommunen fremdeles relativt mange ordinære langtidsplasser, og få korttidsplasser.

I workshopene er det flere som har trukket frem at en konsekvens av få korttidsplasser er at mange må vente lang tid på korttids plass i institusjon. Dette fører videre til at de som får plass på korttidsopphold ofte blir liggende lenge, som igjen skaper ytterligere ventetid. For at korttidsplasser skal fungere etter intensjonen må det alltid være kapasitet til å ta imot de brukerne som har behov for en slik plass.

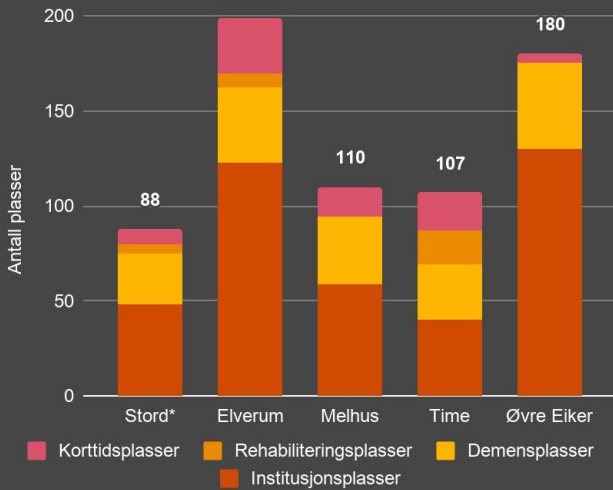
Stord har i større grad lagt om heldøgns omsorgstilbudet til omsorgsboliger. Totalt hadde Stord 109 slike boliger i 2019, og Stord har flere slike boliger enn kommunene vi sammenligner med. Den største delen av omsorgsboligene med heldøgns omsorg i Stord kommune ligger på Knutsåsen omsorgssenter. Dette er en tidligere institusjon som er blitt avhjemlet, og gjort om til omsorgsbolig med heldøgns omsorg. Noe av målet med avhjemlingen var å drive plassene til lavere enhetskostnad, men flere workshopdeltakere oppgir at kommunen så langt ikke har klart dette. Detaljregnskapet viser at Stord hadde utgifter på om lag 850 000 kr. per plass ved Knutsåsen i 2019. Dette er omtrent på samme nivå som kostnadene per institusjonsplass i 2019.

De fleste omsorgsboligene i Stord er eid av kommunen og leies ut til beboerne. Stord har imidlertid også enkelte omsorgsboliger uten heldøgns omsorg som eies av den enkelte beboer. Disse boligene skaper en utfordring for Stord kommune ved at kommunen ikke kan disponere dem på samme måte som kommunalt eide boliger. Når bruker velger å selge boligen er man avhengig av en kjøper for å fylle den ledige plassen i omsorgsboligen. Disse boligene har begrenset attraktivitet i markedet, noe som i enkelte tilfeller har ført til at de har stått tomme i lengre tid. For omsorgsboliger som står tomme i mer enn tre måneder garanterer Stord kommune for felleskostnader. Dette fører til en direkte kostnad for kommunen. I tillegg kan det også gi indirekte kostnader for kommunen ved at Stord ikke får tilbudt riktig omsorgstilbud til brukere med behov for omsorgsbolig, men som ikke ønsker å eie en slik bolig.

Samlet har Stord kommune begrenset kapasitet på heldøgns omsorgstilbud, med en dekningsgrad (antall plasser per innbygger over 80 år) på om lag 17 prosent, mot rundt 25 prosent for kommunene vi sammenligner med. Dette fører til at en større andel av innbyggerne med pleie- og omsorgsbehov må ivaretas av hjemmetjenesten. Stord skiller seg imidlertid ikke vesentlig fra de øvrige kommunene vi sammenligner med i antall mottakere av hjemmesykepleie. Stord har omtrent like mange mottakere av hjemmesykepleie som Time og Øvre Eiker, men noe lavere enn Elverum og Melhus. Stord tildeler imidlertid praktisk bistand til flere brukere enn kommunene vi sammenligner med. Vi har ikke data på om mottakerne av hjemmesykepleie og praktisk bistand er de samme, eller om dette er ulike brukere, og kan dermed ikke si noe om det samlede antallet mottakere av hjemmetjenester i kommunene.



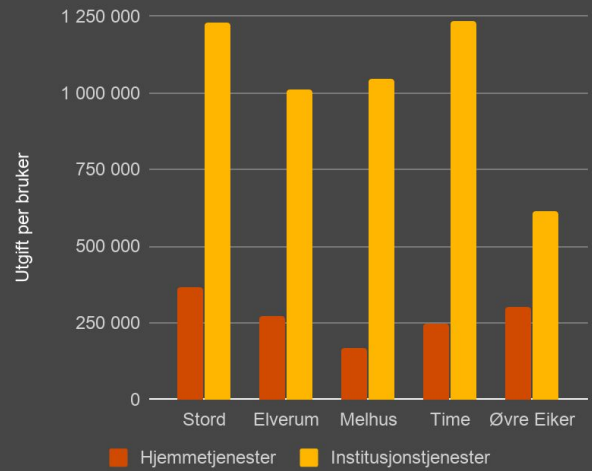
### Antall institusjonsplasser, etter type plass, 2018



\*tall for Stord er basert på data fra 2019

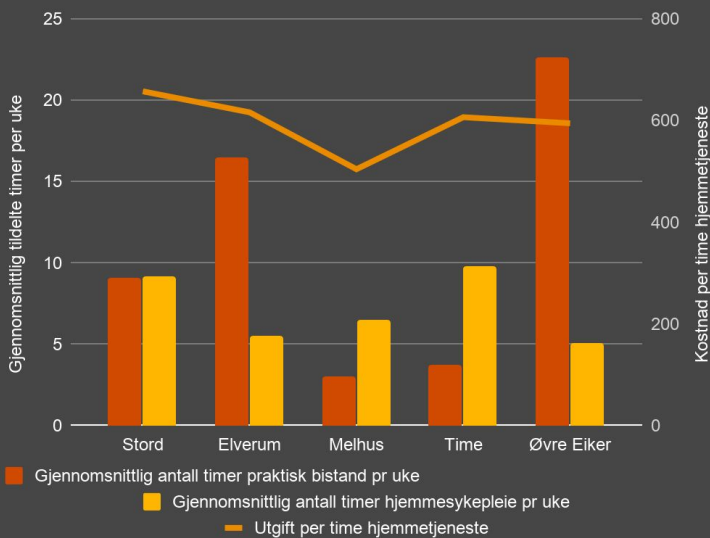
Kilde: KOSTRA

### Netto driftsutgift per bruker i hjemmetjenesten, og per institusjonsplass, 2019



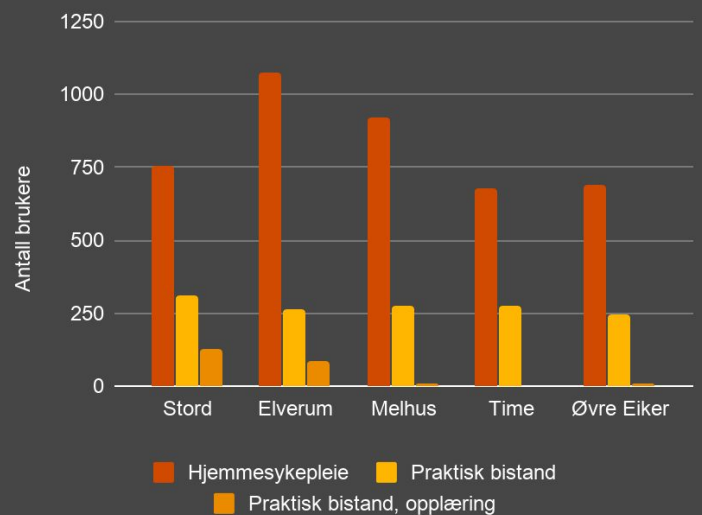
Kilde: KOSTRA

### Gjennomsnittlig antall tildelte timer per bruker til hjemmesykepleie og praktisk bistand, 2019



Kilde: KOSTRA

### Totalt antall mottakere av ulike typer hjemmetjenester, 2019



Kilde: KOSTRA



## Rehabilitering, helse og omsorg: Pleie og omsorg

Mottakerne av hjemmetjenester i Stord vurderes derimot til å ha høyere omsorgsnivå enn mottakerne i kommunene vi sammenligner med. Både aldersgruppene 0-66 år og eldre enn 80 år i Stord skiller seg fra de øvrige kommunene ved at det er vesentlig flere brukere med omfattende bistandsbehov. Samtidig har Stord færre mottakere av hjemmetjenester med middels eller avgrenset bistandsbehov enn kommunene vi sammenligner med. Noe av dette kan henge sammen med at det er begrenset kapasitet i heldøgns omsorgstilbud i Stord kommune, som fører til at flere brukere med omfattende bistandsbehov blir ivaretatt i hjemmetjenesten. Samtidig kan det også være forskjeller mellom kommunene hvordan bistandsbehovet til hver enkelt bruker blir vurdert.

Det er særlig brukere i aldersgruppen under 66 år som peker seg ut som ressurskrevende for hjemmetjenesten. I 2019 hadde hjemmetjenesten i Stord totalt 71 brukere i denne aldersgruppen med omfattende bistandsbehov, og disse mottok i gjennomsnitt 48 timer hjemmetjenester per uke. Stord hadde 43 brukere i boliger for funksjonshemmede, og det er naturlig å anta at disse brukerne utgjør en del av de totalt 71 hjemmetjenestemottakerne med omfattende bistandsbehov. Likevel fremstår denne brukergruppa som kostnadskrevende. Vi kan ikke konkludere med at det er et innsparingspotensial knyttet til disse brukerne basert på de dataene vi har undersøkt, men det kan være hensiktsmessig for Stord å undersøke både tildelingspraksis, og om kommunen tilbyr tjenester på riktig omsorgsnivå for disse brukerne.

Gjennomsnittlig antall tildelte timer hjemmetjenester blant brukere med omfattende bistandsbehov over 67 år ligger på om lag 12 timer i uka, som ikke skiller seg vesentlig fra nivået i andre kommuner. Stord har imidlertid flere brukere i denne aldersgruppa enn kommunene vi sammenligner med, noe som bidrar til å trekke opp det samlede ressursbehovet for disse brukerne. Totalt tildeler Stord kommune nær femti prosent flere timer hjemmesykepleie og praktisk bistand til brukere over 80 år, enn kommunene vi sammenligner med. Dette kan ha sammenheng med at tilgangen til heldøgns omsorgsplasser er dårligere enn i kommunene vi sammenligner med, og at disse brukerne derfor mottar hjemmetjenester i stedet for tjenester i et heldøgns omsorgstilbud. Slike brukere kan være ressurskrevende å følge opp når de bor i eget hjem. I enkelte tilfeller kunne etablering av sentraliserte omsorgstilbud, som omsorgsboliger med heldøgns omsorg bidra til at ressurskrevende brukere både får bedre oppfølging, og koster mindre for kommunen å følge opp.

Selv om Stord har færre mottakere av hjemmesykepleie enn både Elverum og Melhus, er Stord den kommunen av sammenligningskommunene som tildelte flest timer hjemmesykepleie totalt i 2019. Sammen med Time er Stord den kommunen som i gjennomsnitt tildeler flest timer hjemmesykepleie per bruker i uka, med henholdsvis 9,8 timer i Time og 9,2 timer i Stord. Mens gjennomsnittstallet for Time trekkes vesentlig opp av antall timer tildelt til brukere under 50, ligger Stord høyest av alle kommunene i antall timer tildelt til brukere i de ulike aldersgruppene fra 50 år og oppover, og forskjellen mellom Stord og de øvrige kommunene øker i de eldste aldersgruppene. Dette kan henge sammen med at de eldste aldersgruppene er de som ellers ville fått tjenester i et heldøgns omsorgstilbud.

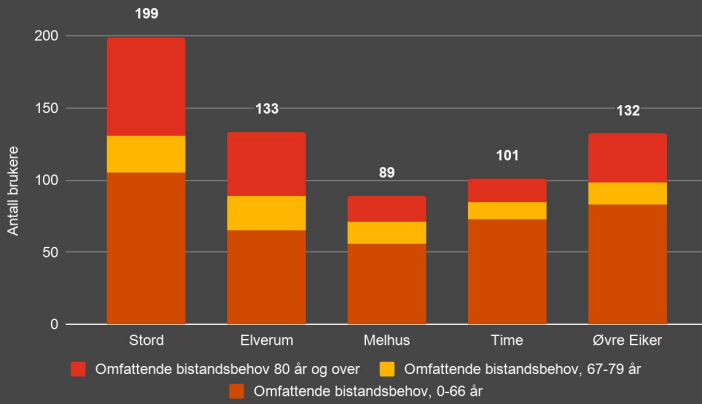
For tildelingen av praktisk bistand spriker tallene vesentlig mer mellom sammenligningskommunene enn for hjemmesykepleie. Stord tildelte om lag 100 000 timer til praktisk bistand i 2019, som er omtrent halvparten av Elverum og Øvre Eiker, mens det er dobbelt så mye som Time og Melhus.

Totalt tildelte Stord flest timer hjemmetjenester til sine brukere i 2019. Dette er noe av forklaringen på at Stord hadde høyest utgifter til hjemmetjenester av kommunene vi sammenligner med. Det er imidlertid



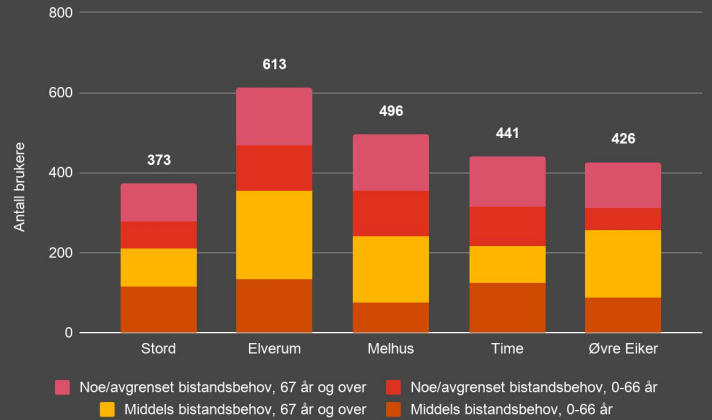


Antall mottakere av hjemmetjenester med omfattende behov etter alder, 2018



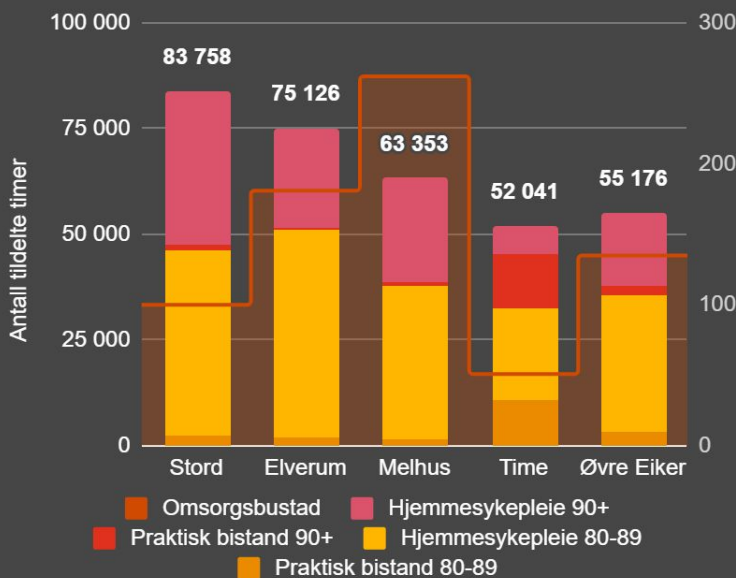
Kilde: KOSTRA

Antall mottakere av hjemmetjenester med avgrenset og middels behov etter alder, 2018



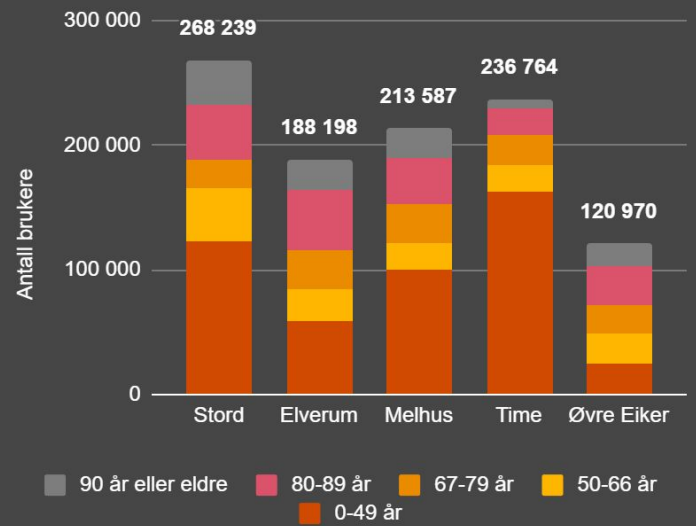
Kilde: KOSTRA

Antall tildelte timer hjemmetjenester til innbyggere over 80 år årlig, 2019



Kilde: KOSTRA

Totalt antall tildelte timer hjemmetjenester, etter alder, 2019



Kilde: KOSTRA





## Rehabilitering, helse og omsorg: Pleie og omsorg

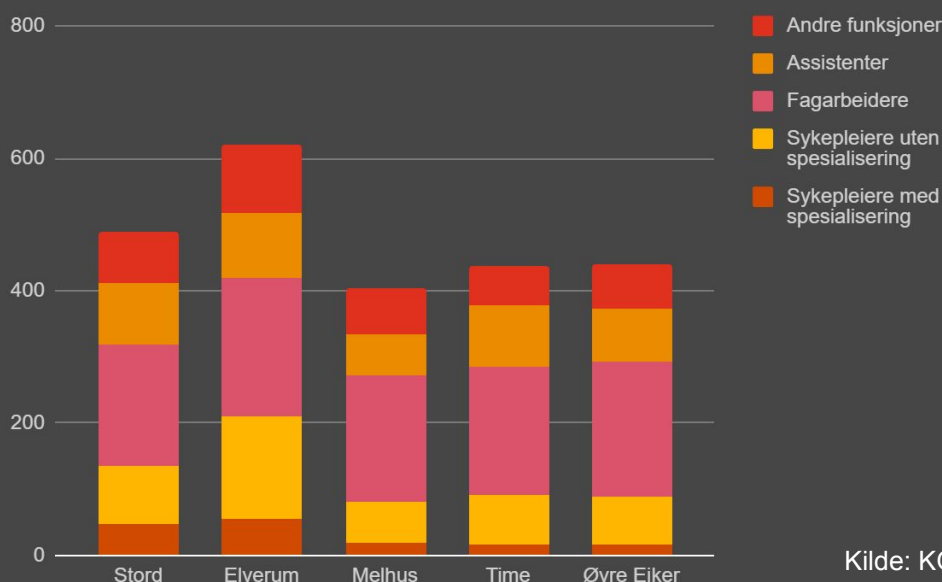
ikke hele forklaringen. Stord hadde også høyest utgifter til hjemmetjenester per time tildelte hjemmetjeneste, med en utgift på 658 kroner per time. Dette er mellom fem og ti prosent høyere timekostnad enn kommunene vi sammenligner med. Sammenhengen mellom mange tildelte timer per bruker, og høy kostnad per time levert hjemmetjeneste er det som bidrar til at Stord har høyest utgifter til hjemmetjenester totalt av kommunene vi sammenligner med.

Som nevnt står tjenester for funksjonshemmede for en stor del av hjemmetjenestene i Stord kommune. Totalt hadde Tjenestene bofelleskapene for funksjonshemmede netto driftsutgifter på nær 60 mill. kr. i 2019, fordelt på 43 beboere i bofelleskap, samt 10 brukere som bor i egen bolig. Dette utgjør en kostnad på over én mill. kr. per bruker.

Den største delen av utgiftene i hjemmetjenesten er knyttet til personalutgifter. Totalt hadde hjemmetjenestene i Stord kommune, inkludert tjenester til funksjonshemmede og habilitering, personalutgifter på om lag 210 mill. kr. i 2019, noe som utgjør nær 700 000 kroner per årsverk i gjennomsnitt. I tillegg til dette kommer 36,7 mill. kr. til vikarer. Stord skiller seg fra flere av kommunene vi sammenligner med, med høyere andel høyt utdannede i pleie- og omsorgstjenestene. Dette kan være en bidragsyter til at Stord også har høyere utgifter per time tildelte hjemmetjenester, sammenlignet med de øvrige kommunene. Stord har flere sykepleierårsverk både med og uten spesialisering enn både Øvre Eiker, Time og Melhus, og færre årsverk blant vernepleiere og hjelpepleiere. En kompetansesammensetning med høy grad av sykepleiere, der flere av disse har spesialisering kan bidra til høy kvalitet i tjenesten, men det kan også bidra til dårligere utnyttelse av den tilgjengelige kompetansen i tjenestene. I mange tilfeller ser vi at særlig sykepleiere i pleie- og omsorgstjenestene ivaretar oppgaver det ikke kreves sykepleier- kompetanse for å ivareta. Dersom det ikke er en form for ressursdeling mellom ansatte med ulik kompetanse i tjenestene, kan dette fort føre til at kommunen ikke klarer å utnytte ressurser og kompetanse effektivt. Da kan det være lett å overvurdere behovet for spesialisert kompetanse, noe som vil føre til høyere utgifter per årsverk enn nødvendig i tjenestene, fordi tjenestene er bemannet med høyere kompetanse enn nødvendig for å utføre oppgavene i tjenesten.

Innenfor pleie- og omsorgstjenestene kan det også være innsparing knyttet til økt bruk av velferdsteknologi. Stord kommune har vært deltaker i velferdsteknologiprogrammet siden 2014, og vårt inntrykk er at kommunen har kommet lengre enn mange andre kommuner i bruk av velferdsteknologi. Det kan likevel være gevinster å

Årsverk til pleie- og omsorgstjenester etter fagbakgrunn, 2019



Kilde: KOSTRA



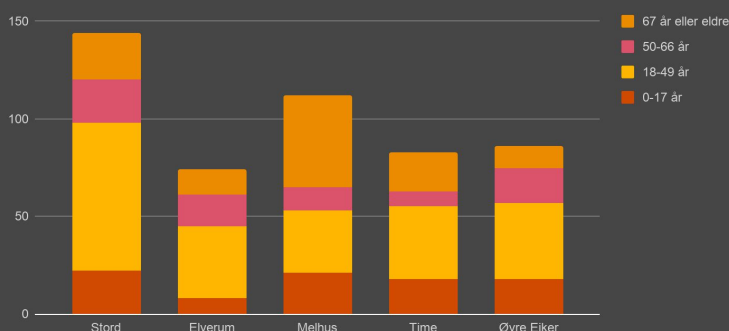
# Rehabilitering, helse og omsorg: Pleie og omsorg

hente både i hvilken teknologi kommunen tar i bruk, hvilke brukere som får tilgang til velferdsteknologi, og hvordan teknologien brukes. For å sikre økonomisk effekt ved bruk av velferdsteknologi bør Stord kommune utarbeide ha en gevinstrealiseringsplan som viser hvordan velferdsteknologi skal bidra til innsparing, og følge opp at disse gevinstene hentes ut gjennom endringer i måten tjenester leveres på. Dette kan særlig være knyttet til innføring av velferdsteknologi for avstandsoppfølging og teknologi som legger til rette for at brukere skal klare seg bedre på egenhånd. Dette er teknologi som kan redusere behovet for ansatte, men det krever at kommunen endrer rutiner og prosesser for å hente ut disse gevinstene, samt reduserer bemanningen i tjenestene.

Stord tildeler flere timer brukerstyrt personlig assistent (BPA) enn kommunene vi sammenligner med. Dette til tross for at kommunen har færre mottakere av BPA enn både Elverum og Øvre Eiker. Årsaken til det høye timetallet til BPA er at Stord tildeler vesentlig flere timer BPA per bruker enn kommunene vi sammenligner med. Det er lite føringer for tildeling av timer til BPA nasjonalt, som gir store variasjoner fra én kommune til den neste. Vi har ikke data som sier noe om forskjeller i behov mellom brukerne av BPA i Stord og kommunene vi sammenligner med. Stord oppgir selv å ha begrenset mulighet til å vurdere utmålingen av den enkelte brukers behov for BPA. Kommunen har begrenset kapasitet og mulighet til å utføre egne kartlegginger av brukers behov. Tildelingen er i stor grad basert på behovsbeskrivelser fra brukers pårørende. Dette er gjerne de samme personene som blir satt til å utføre BPA-tjenestene etter innvilgning, noe som også kan bidra til en habiliteringskonflikt når det kommer til tildeling av offentlige tjenester. Ofte underbygges disse personenes behovsbeskrivelser med spesialist- vurderinger som er vanskelige å bestride. Uten en egen praksis for kartlegging og vurdering av den enkeltes behov for BPA er det derfor risiko for at behovet til den enkelte bruker overvurderes, og at Stord dermed tildeler flere timer BPA enn nødvendig for flere brukere. I workshop har det blant annet kommet forslag om at kommunen selv bør levere BPA i en periode for alle nye brukere, og bruke denne perioden til å kartlegge det faktiske behovet hos hver enkelt bruker. Dette kan bidra til at kommunen i større grad kan styre tildelingen av BPA, samtidig som brukere får levert nødvendige BPA-tjenester også i kartleggingsperioden.

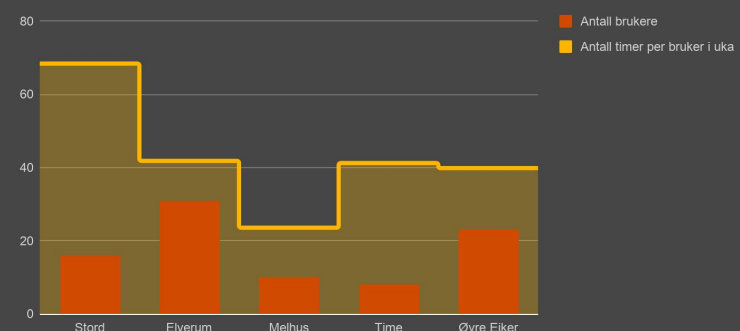
Stord kommune har flest mottakere av støttekontakter totalt av alle sammenligningskommunene, og det er særlig innenfor gruppen 18-49 år at Stord har mange støttekontakter. Dette sett sammen med det høye antallet og høye gjennomsnittlige timeforbruket til aldersgruppen 0-66 år på hjemmetjenester gjør at denne gruppen

Antall mottakere av støttekontakt, 2019



Kilde: KOSTRA

Antall brukere av brukerstyrt personlig assistent, og gjennomsnittlig antall tildelte timer per bruker per uke, 2018



Kilde: KOSTRA



## Rehabilitering, helse og omsorg: Pleie og omsorg

peker seg ut som særlig kostnadsdrivende innenfor pleie og omsorgstjenestene til Stord kommune. Stord tildeler blant annet støttekontakt til beboere bofellesskap, noe som i workshop blir trukket frem ikke er praksis i mange andre kommuner. Totalt hadde Stord kommune om lag 2,5 mill. kr. i utgifter til støttekontakt i 2019, som gir en gjennomsnittskostnad på om lag 17 000 kroner per bruker.

Samlet mener vi det er grunn til å se nærmere på tjenesteinndelingen i Stord kommune totalt, for å undersøke om kommunen tilbyr tjenester på beste effektive omsorgsnivå for sine brukere. Stord har relativt få brukere innenfor hvert omsorgsnivå, men de dyreste brukerne innenfor alle omsorgsnivåene, som til slutt fører til at Stord har høyere kostnader til pleie- og omsorgstjenester enn kommunene vi sammenligner med.



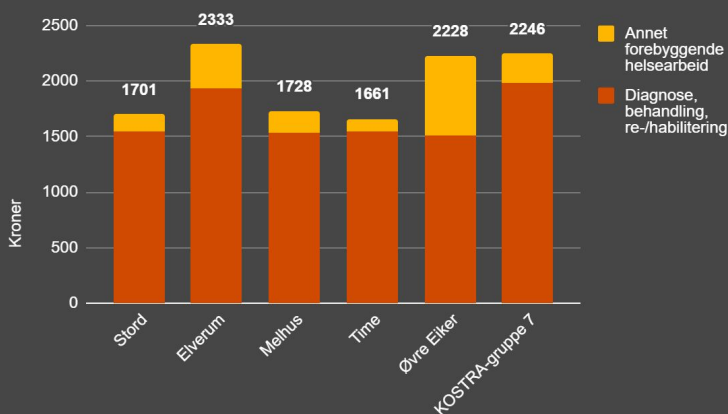
# Rehabilitering, helse og omsorg: Kommunehelsetjenesten

Stord kommune hadde om lag 32 mill. kr. i netto driftsutgifter til kommunehelsetjenester i 2019, noe som tilsvarer 1701 kr. per innbygger. Dette er på nivå med Melhus og Time, og vesentlig lavere enn Elverum og Øvre Eiker. Forskjellen i utgiftsnivå mellom Stord og Øvre Eiker skyldes primært at Øvre Eiker har høyere utgifter til forebyggende helsearbeid enn hva Stord har. Oversikten over teoretisk innsparingspotensial viser at Stord kommune ikke har stort innsparingspotensial mot noen av sammenligningskommunene på kommunehelsetjenester.

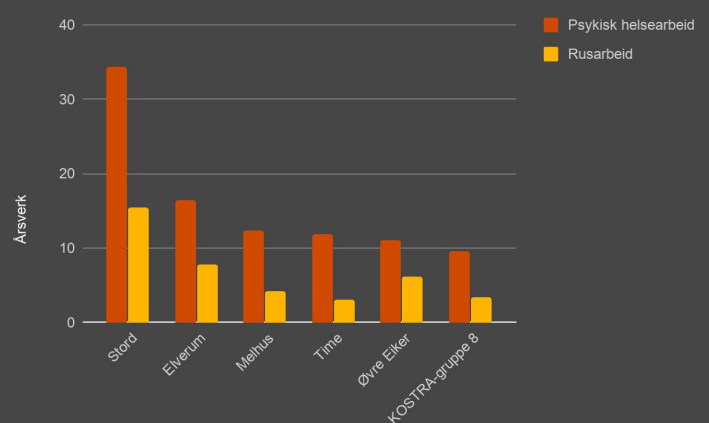
Hoveddelen av utgiftene til kommunehelsetjenesten er til diagnose, behandling og rehabilitering. Dette omfatter blant annet legevakt, øyeblikkelig hjelp døgnenhet (ØHD) og fysio- og ergoterapi. Legevakten i Stord er plassert i tilknytning til Stord sykehus, og organisert som et interkommunalt samarbeid. Den interkommunale legevakten kjøper administrasjonstjenester som lønn, regnskap, personaltjenester og IKT av Stord kommune. Stord kommune mottar om lag 450 000 kr. i året for disse tjenestene. Gjennom workshopene er det flere som har trukket frem at det ikke er sikkert denne kompensasjonen er stor nok for å dekke kommunens kostnader til å levere disse tjenestene.

Ved legevakten er det også etablert ni enerom for behandling, der fire av disse plassene er knyttet til øyeblikkelig hjelp døgnopphold (ØHD). De fem øvrige sengene er observasjonssenger for utskrivningsklare pasienter som trenger overvåking i en periode før de kan overføres til andre tilbud i kommunen. Også disse plassene er en del av et interkommunalt samarbeid, der Stord betaler for 5,5 av disse 9 sengene. Totalt hadde Stord kommune utgifter til ØHD på om lag 7,5 mill. kr. i 2019, noe som utgjør rundt 1,3 mill. kr. per plass. Det er flere i workshopene som har trukket frem at en annen organisering av disse sengene kunne gi mer effektiv og hensiktsmessig drift. Å drive en egen heldøgns sengepost på ni plasser vil være ressurskrevende, og kan skape relativt høye kostnader per plass. Et alternativ kunne vært å legge disse tjenestene til sykehjemmet. Ofte vil kommunen allerede ha tilgang til nødvendig kompetanse for å drive slike plasser ved institusjon. I tillegg er brukergruppa for både ØHD-plasser og observasjonssenger etter utskrivning ofte sykehjemsbeboere eller brukere av andre heldøgns omsorgstilbud. Å plassere ØHD- og observasjonssenger ved sykehjemmet kan dermed både bidra til at kommunen kan utnytte tilgjengelig kompetanse og kapasitet her, samt redusere behovet for forflytninger av brukerne. En økning av antall korttidsplasser i institusjon kunne blant annet bidratt til

Kommunehelsetjenesten 2019, netto driftsutgifter per innbygger



Antall kommunale årsverk med videreutdanning i psykisk helse og rusarbeid, 2019



# Rehabilitering, helse og omsorg: Kommunehelsetjenesten

å sikre kapasitet for å ta imot utskrivningsklare pasienter, og dermed erstattet behovet for egne observasjonssenger.

Stord kommune hadde vesentlig flere årsverk til psykisk helse- og rusarbeid i 2019 enn kommunene vi sammenligner med med 34,4 årsverk av ansatte med videreutdanning i psykisk helsearbeid, og 15,4 årsverk av ansatte med videreutdanning i rusarbeid. Dette er dobbelt så mange årsverk som den sammenligningskommunen med nest flest årsverk både innenfor psykisk helse- og rusarbeid. Totalt brukte Stord om lag 46,2 mill. kr. til denne brukergruppen i 2019, mens budsjettet for 2020 er redusert med om lag 6 mill. kr. sammenlignet med revidert budsjett for 2019, noe som er en betydelig nedgang. Samtidig er tjenesten redusert med 12,35 årsverk. En del av denne reduksjonen ligger i nedleggelse av et tilbud med 2-til-1 oppfølging for personer innen psykisk helsevern i kommunen. Selv etter denne reduksjonen har Stord flere årsverk til psykisk helse og rus enn kommunene vi sammenligner med, men ligger nærmere nivået i kommunene vi sammenligner med enn tidligere.

Stord kommune budsjetterer imidlertid med vesentlig høyere utgifter til disse tjenestene enn kommunene vi sammenligner med også i 2020. Vi har ikke klart å finne tall som kan forklare hvorfor ressursbruken til denne brukergruppa er såpass mye høyere i Stord enn i kommunene vi sammenligner med. I samtale med ansatte og ledere i kommunen har det blant annet blitt trukket frem at Stord kommune har en regionsenterfunksjon som bidrar til at kommunen tiltrekker seg personer med rusproblemer fra omkringliggende kommuner, og at dette kan forklare hvorfor Stord har høye utgifter til slike tjenester.

Vi har ikke fått noen god forklaring på hvorfor kostnadene til psykisk helse- og rusarbeid ligger høyt i Stord utover regionsenterforklaringen. Selv om dette kan være en reell utfordring, mener vi det fremdeles vil være relevant å undersøke videre om det også er andre faktorer som bidrar til dette kostnadsnivået.



# Rehabilitering, helse og omsorg: Sosiale tjenester

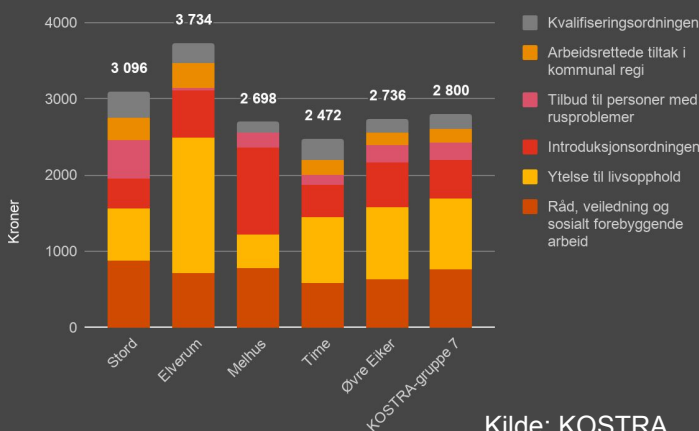
Stord kommune hadde om lag 56 mill. kr. i utgifter til sosiale tjenester i 2019, noe som tilsvarer nær 3100 kr. per innbygger. Det var kun Elverum som hadde høyere utgifter til sosiale tjenester i 2019 av kommunene vi sammenligner med. Oversikten over teoretisk innsparingspotensial viser videre at Stord har et innsparingspotensial på sosiale tjenester sammenlignet med alle kommunene som har lavere utgifter enn Stord per innbygger. Dersom Stord drev de sosiale tjenestene på samme nivå som disse kommunene kunne det gitt en årlig innsparing på mellom 12 og 16 mill. kr. i året.

Vi har allerede trukket frem at Stord har høye utgifter til tilbud med rusmiddelproblemer, som er et område der Stord skiller seg ut med høyere utgifter enn kommunene vi sammenligner med. Ellers er det særlig innenfor kvalifiseringsordningen at Stord skiller seg fra de øvrige sammenligningskommunene med høyere utgifter.

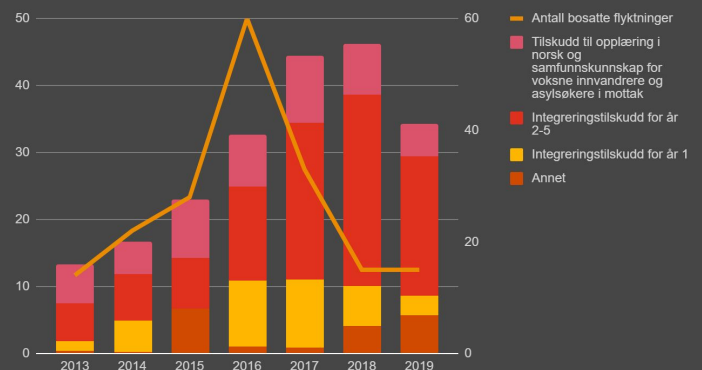
Kvalifiseringsordningen retter seg mot voksne i arbeidsfør alder som har levd på sosialhjelp over tid, eller står i fare for å komme i en slik situasjon, og som trenger tett oppfølging for å komme seg tilbake i arbeidslivet. Stord har hatt 53 deltakere i kvalifiseringsprogrammet de siste fire årene, og av disse har 32 kommet seg tilbake i jobb, eller over i studier. Når vi ser utgiftene til kvalifiseringsordningen i sammenheng med kommunens lave utgifter til sosialhjelp per innbygger kan dette være en indikasjon på at satsingen på kvalifiseringsordningen gir effekter. Stord har færre sosialhjelpsmottakere og lavere samlet stønadssum enn alle kommunene vi sammenligner med, utenom Melhus.

Stord hadde begrensede utgifter til introduksjonsordningen i forhold til flere av sammenligningskommunene i 2019. Stord har tradisjonelt ikke tatt imot mange flyktninger, men endret dette i 2016 og 2017, da det kom unormalt mange flyktninger til Norge. Kommunene får relativt mye støtte fra IMDi for integrering av flyktninger, særlig de første 3 årene etter ankomst. Tall fra IMDi viser at Stord har mottatt mye tilskudd til integrering av flyktninger fra 2016 til 2019, noe som kan forklare hvorfor Stord har hatt relativt lave netto driftsutgifter til disse tjenestene. Det er imidlertid en risiko for at disse utgiftene kan øke når tilskuddet faller bort. Det er sannsynlig at Stord kommunes tilskuddsinntekter vil reduseres vesentlig i 2020 og 2021. Hvis Stord ikke har klart å sikre at ankomne flyktninger er kvalifisert til å gå over i jobb eller studier når integreringstilskuddet faller bort, er det en risiko for at disse vil medføre en økt kostnad i årene som kommer, gjennom rett til sosiale stønader.

Sosiale tjenester 2019, netto driftsutgifter per innbygger



Antall bosatte flyktninger, og tilskuddsinntekter for integrering av flyktninger i Stord, 2013-2019





# Rehabilitering, helse og omsorg: Anbefalinger

Rehabilitering, helse og omsorg har det største teoretiske innsparingspotensialet av alle sektorene i Stord kommune, men det er vanskelig å peke på konkret hvor kommunen skal hente inn denne innsparingen. Vårt inntrykk er at utfordringene er sammensatt, og henger sammen med organisering, tjenestetilbud og struktur i tjenestene.

Overordnet er det særlig hjemmetjenestene i Stord som skiller seg ut som dyrere enn i sammenlignbare kommuner. Gjennom analysene har vi vist at Stord tildeler flere timer hjemmetjenester per bruker, samtidig som hver leverte time hjemmetjeneste er dyrere i Stord enn i sammenligningskommunene. Vi vil derfor anbefale at Stord kommune tar en helhetlig gjennomgang av tjenestene sine og omsorgstrappen for å se om nivået på tjenestene er for høyt, om tjenestene gis på beste effektive omsorgsnivå, og om innretningen av hvert omsorgsnivå er riktig. Blant annet er det vårt inntrykk at kommunen ikke har klart å hente inn en netto innsparing ved Knutsaåsen etter at denne ble omhjemlet fra sykehjem til omsorgsbolig.

Det er vårt inntrykk at Stord særlig mangler korttidsplasser i institusjon, samt heldøgns omsorgstilbud utenfor institusjon, og at dette er med på å trekke opp kostnadene til hjemmetjenester. Kanskje kunne enkelte brukere fått bedre og mer ressurseffektive tjenester i et sentralisert tilbud, enn i egen privat bolig. Få korttidsplasser i institusjon fører til at disse heller ikke blir brukt etter hensikten, ved at mange av de som får korttidsplass tar opp disse plassene over lang tid. Korttidsplasser kan blant annet brukes til avlastning for hjemmeboende, og slik legge til rette for at brukeren ellers kan bo hjemme lengre. Når det ikke er tilstrekkelig kapasitet i korttidsplassene kan dette også svekke helsetilstanden til hjemmeboende, som vil føre til økt ressursbehov for disse brukerne.

Videre vil også en gjennomgang av tildelings- og evalueringspraksis kunne hjelpe til med å styrke tjenestetildelingen, og sikre at Stord kommune tildeler riktig omfang av tjenester, basert på brukers evner og behov. Et konkret innspill til en slik prosess kom inn gjennom workshopene på bakgrunn av det høye antallet timer som fordeles i BPA. En strengere praksis på tildeling av timer her er anslått å kunne redusere utgiftene til BPA med 1,3-4 mill.kr. Et annet konkret innspill som kom inn gjennom workshop er at det tildeles støttekontakt til beboere i bofellesskap. Hvis dette avvikles vil det kunne spare Stord kommune 500 000 kr. Et tredje konkret innspill til denne prosessen var å redusere transporttjenester til personer med utviklingshemming, noe som kan gi en innsparing på 100 000 kr.

Stord kommune har etablert egne observasjonssenger ved legevakten som blant annet brukes til å ta imot og vurdere utskrivningsklare pasienter. Dette er ressurskrevende plasser å drive, og et alternativ kan være å flytte et slikt tilbud til korttidsplasser ved sykehjemmet. Ved å utvide antall korttidsplasser i institusjon vil man kunne motta utskrivningsklare pasienter der mer kostnadseffektivt uten stor reduksjon i kvaliteten på tjenestene. Innsparingen på dette tiltaket er anslått til 2-4 mill.kr. En økning i antall korttidsplasser i institusjon vil også kunne medføre store innsparinger på sikt, ved at man kan utsette tildeling av institusjonsplass for flere brukere lengre. Innsparingen her er anslått til 1-5 mill.kr.

Stord kommune har også vesentlig høyere ressursbruk til psykisk helse og rus enn kommunene vi sammenligner med. Vi vil anbefale Stord kommune å undersøke om kommunen oppnår ønsket effekt gjennom den høye ressursbruken til psykisk helse og rus, eller om det er mulig å oppnå samme eller bedre effekt med lavere ressursbruk. Stord har blant annet flere tilbud til disse brukerne som ikke er lovpålagte, som døgntilbudet "Hamna psykisk helse" og "Jobb i Stord" gjennom Kirkens Bymisjon. Kommunen kan oppnå innsparing gjennom å avvikle tiltak som ikke er lovpålagt. Kommunen må imidlertid undersøke konsekvenser for brukere, og kommunens egne tjenester før slike tilbud avvikles.





# Rehabilitering, helse og omsorg: Tiltaksforslag

Tiltak	Innsparings- potensial	Innføring	Effekt	Konsekvens
Helhetlig gjennomgang av tjenester og omsorgstrappa	Ikke beregnet	2021	Gå gjennom hvilke tjenester som skal leveres på hvilket omsorgsnivå, og tilpasse tjenestestrukturen for å legge til rette for beste effektive omsorgsnivå (BEON)	Reduksjon i tjenestekvaliteten blant mottakere av pleie- og omsorgstjenester
Evaluerer bruken av Knutsaåsen	Ikke beregnet	2021	Redusere tjenestenivå for å hente ut effekt av omhjemling	Redusert tjenestenivå for brukere
Øke antall korttidsplasser i institusjon	1 - 5 mill.kr.	2022/23 ->	Utsatt institusjonsplass, og mer kostnadseffektivt mottak av utskrivningsklare pasienter	Kan være behov for å utvide kapasiteten ved sykehjemmet
Eie kommunens omsorgsboliger	500 000+	2021	Bedre utnyttelse av kapasitet i omsorgsboliger. Kan utsette behov for institusjonsplass	Utgift på kort sikt - innsparingen ligger lengre frem i tid
Justere timetall og styrke tildeling av BPA	1,3 - 4 mill.kr	2021	Delvis effekt fra 2021. Kan være utfordrende å justere og redusere	Reduserte tjenester til mottakere av BPA
Avvikle tildeling av støttekontakt til beboere i bofellesskap	500 000	2021		Redusert kvalitet på tjenestene til beboere i bofellesskap
Flytte ØHD/observasjons-senger fra legevakt til korttidsplasser i sykehjem	2 - 4 mill.kr.	2021	Bedre utnyttelse av kompetanse og kapasitet ved sykehjemmet	Redusert, men fremdeles god kvalitet i tjenestene. Må endre interkommunalt samarbeid om legevakt
Si opp avtale med Kirkens Bymisjon om "Jobb i Stord"	840 000	2021		Redusert tilbud til personer i psykisk helsevern og rus
Redusere eller konkurranseutsette transporttjenester for personer med utviklings- hemming	100 000	2021		Redusert mobilitet for personer med utviklings- hemming
Avslutte dagtilbud "Hamna psykisk helse"	2,2 mill.kr.	2021		Redusert kvalitet på tjenestene i psykisk helsevern
Bedre bruk av journalsystemet	Ikke beregnet	2021	Sikre at alle benytter elektronisk journalføring for å unngå doble systemer	
Tildelingspraksis - gjennomføre evaluering av egen tildelingspraksis, og tilpasse til effektiv tjenestemiks	Ikke beregnet	2021	Bedre samhandling mellom tildeler og utfører kan gi riktigere tildeling av tjenester	



4

Oppvekst og  
kultur



# Oppvekst og kultur

Oppvekst og kultur er den største sektoren i Stord kommune, målt i utgifter. Kommunen hadde totalt rundt 540 mill. kr. i netto driftsutgifter til denne sektoren i 2019, noe som utgjør 29 200 kroner per innbygger. Dette er på nivå med sammenligningskommunene. Sammenlignet med de øvrige kommunene har Stord begrenset teoretisk innsparingspotensial innenfor oppvekst- og kultursektoren. Det er primært innenfor barnevern at kommunene vi sammenligner med tilsynelatende driver til lavere kostnad enn Stord.

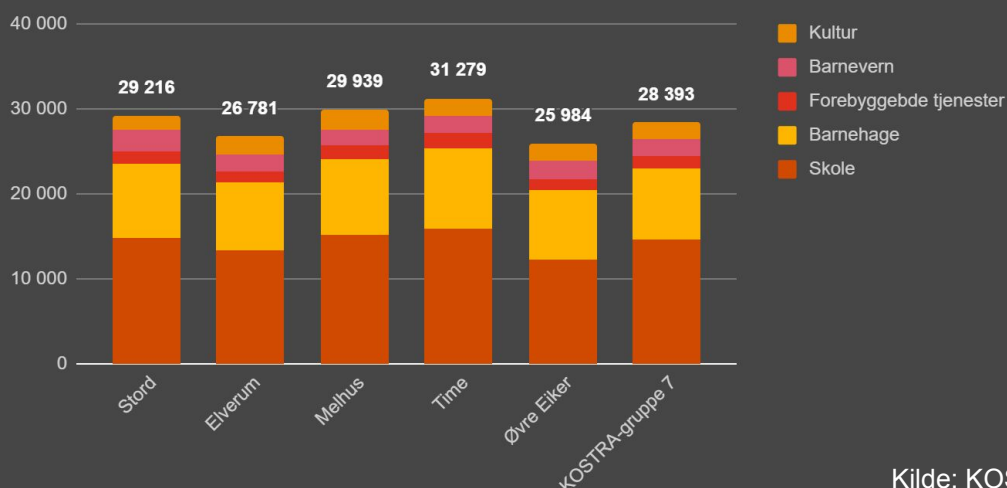
Stord har samlet alle forebyggende tjenester til barn og unge inn i oppvekst- og kultursektoren. I tillegg til skole, barnehage og kulturtjenester består denne sektoren derfor også av helsestasjon og skolehelsetjeneste, barnevern, PPT og spesialpedagogisk team. Dette er tjenester som ofte organiseres ulikt på tvers av kommuner, noe som kan føre til noe usikkerhet rundt KOSTRA-analysene for akkurat disse tjenestene.

Skole og barnehage er de to største tjenestene i oppvekst- og kultursektoren, og disse utgjorde om lag 80 prosent av de samlede netto driftsutgiftene i sektoren for Stord kommune i 2019. Her skiller ikke Stord seg vesentlig fra de øvrige sammenligningskommunene, og målt i netto driftsutgifter per innbygger brukte sammenligningskommunene mellom 20 500 og 25 000 kroner per innbygger til disse tjenestene i 2019. Stord hadde utgifter på 23 500 kroner per innbygger til disse tjenestene i 2019, som er på nivå med gjennomsnittet av kommunene i KOSTRA-gruppe 7.

Stord har ti skoler, fordelt på sju barneskoler og tre ungdomsskoler i kommunen. Alle kommunene vi sammenligner med har omtrent like mange skoler som Stord, men strukturen varierer likevel noe mellom kommunene. Elverum og Melhus er de to største kommunene i geografisk utstrekning, og har større variasjon i antall elever per skole enn de øvrige sammenligningskommunene. Disse har enkelte store sentrale skoler, og noen skoler ute i distriktene med svært lavt elevtall. Til sammenligning har Stord et jevnere elevtall mellom skolene, men flere mellomstore skoler.

Innenfor barnehagesektoren skiller Stord seg fra de andre kommunene med høyere andel private barnehager. Stord har totalt 19 barnehager, hvorav 14 er drevet av private, og i 2019 gikk kun 22,5 prosent av barna med barnehageplass i Stord i en kommunal barnehage. Stord betaler driftstilskudd til de private barnehagene basert på gjennomsnittskostnaden av en barnehageplass i de kommunale barnehagene.

Netto driftsutgifter innbygger til oppvekst og kultur, 2019



Kilde: KOSTRA



## Oppvekst og kultur: Grunnskole

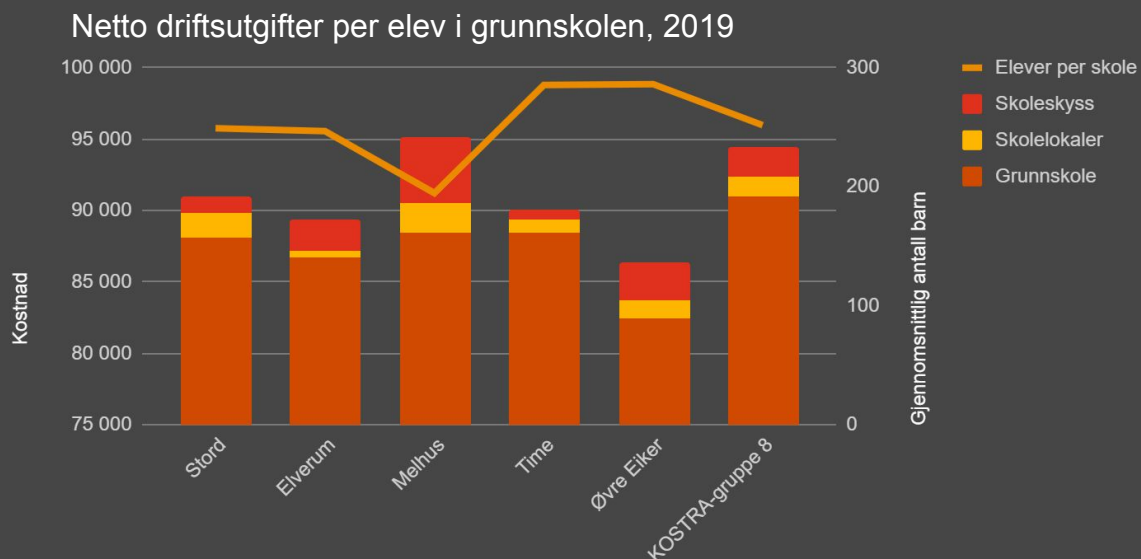
Stord kommune hadde netto driftsutgifter til grunnskole på om lag 90 000 kr. per elev i 2019. Dette er på nivå med Elverum, men lavere enn Time og Melhus. Det er kun Øvre Eiker som hadde lavere utgifter per elev til grunnskole enn Stord i 2019. Sammenlignet med de andre kommunene har Stord særlig lave utgifter til skoleskyss per elev, noe som kan henge sammen med at det er korte reiseavstander og spredt skolestruktur i Stord kommune. På den andre siden hadde Stord høyere utgifter til drift av skolelokaler per elev, noe som igjen vil henge sammen med at Stord har flere skoler, og dermed færre elever per skole å fordele kostnadene på.

Stord har et teoretisk innsparingspotensial på skoledrift sammenlignet med Øvre Eiker og Elverum, men ikke sammenlignet med Time og Melhus. Dersom Stord drev skolene på samme utgiftsnivå som Øvre Eiker kunne dette gitt opp mot 24 mill. kr. i lavere utgifter i året. Halvparten av dette innsparingspotensialet er knyttet til at Øvre Eiker driver skolene til lavere kostnad per elev, mens innsparingspotensialet også kan henge sammen med andre faktorer, som for eksempel korte reiseavstander i Stord, som kan bidra til at Stord kan drive skolene til lavere kostnad per elev enn Øvre Eiker.

Netto driftsutgifter per elev blir i stor grad drevet av skole- og klassestørrelse. Gjennom større skoler får hver skole bedre mulighet til å tilpasse klasse- og gruppestørrelse til å ligge tettest mulig opp mot lærernormen, som er førende for hvor mange lærerressurser det skal være per elev. De store skolene kan dermed enklere legge til rette for at det blir flere elever per lærer uten å gå ut over lærernormen, enn hva mindre skoler klarer. Små skoler er i tillegg mer sårbare for svingninger i størrelsen på årskullene enn det store skoler er, noe som kan drive kostnaden per elev opp på de minste skolene. I tillegg vil større enheter kunne bidra til lavere kostnader til administrasjon og drift av skolelokaler per elev.

Målt i lærertimer per elev i året var det kun Melhus som lå høyere enn Stord på dette i 2018. Dette henger videre tett sammen med gjennomsnittlig gruppestørrelse, og her var det også kun Melhus som hadde lavere gjennomsnittlig gruppestørrelse i skolene enn Stord. Dette indikerer at Stord produserer flere lærertimer per elev i skolen fordi elevene er delt inn i mindre grupper enn kommunene vi sammenligner med. Dette henger gjerne sammen med størrelsen på skolene.

Stord kommune er en liten og kompakt kommune i geografisk utstrekning, og har derfor gode forutsetninger for å etablere store skoler som lar kommunen hente ut stordriftsfordeler. Kommunen har imidlertid totalt 10 skoler,



Kilde: KOSTRA



## Oppvekst og kultur: Grunnskole

som gir om lag 250 elever per skole i gjennomsnitt. Det er kun Melhus som har færre elever per skole enn Stord, mens både Time og Øvre Eiker har om lag 40 flere elever per skole enn Stord. Disse to kommunene har færre skoler enn Stord, noe som bidrar til å trekke gjennomsnittlig antall elever per skole opp.

Den største innsparingsmuligheten innenfor skolesektoren i Stord kommune ligger innenfor en endring av skolestruktur. Dette er også et tiltak som er blitt trukket frem av flere ansatte i kommunen i workshopene. En reduksjon i antall skoler vil kunne bidra til mer effektiv bruk av lærerressursene, som følge av at gruppestørrelsen ved den enkelte skolen kan økes. Både i sammenligningen med andre kommuner, og gjennom en sammenligning mellom skolene internt i Stord finner vi at større skoler også koster mindre å drive per elev enn mindre skoler.

Kostnadsforskjellene mellom skolene i Stord viser at Langeland skule, som er den største skolen i kommunen, også har lavest utgifter per elev, med 82 000 kr. i året. Ved Litlabø skule, som er den minste skolen i Stord koster hver elev 97 000 kr. i året, mens Sagvåg, som er den nest minste skolen, har høyest utgifter per elev på 110 000 kr. i året. Selv om det også er andre faktorer som påvirker kostnaden per elev, så er trenden at de minste skolene også koster mest å drive per elev i Stord. Ved å legge til rette for større skoler med flere elever kan Stord ha stort potensial for å redusere utgiftene per elev. Dersom Stord hadde drevet skolene til samme kostnadsnivå per elev som gjennomsnittet av de tre skolene med lavest utgifter per elev kunne dette gi en årlig innsparing på om lag 20 mill. kr. i året.

I tillegg til en reduksjon i antall skoler har flere ansatte i Stord kommune også trukket frem at dagens vikarpoolordning kan bidra til økte kostnader i grunnskolen. Dette er også et tiltak som er aktuelt for barnehagen. Stord har etablert vikarpool med fast ansatte ressurser som skolene og barnehagene kan benytte seg av for å dekke inn fravær. Dette sikrer kontinuitet og forutsigbarhet i bruken av vikarer, og kan også bidra til høyere kompetanse blant vikarene.

Totalt hadde skolene og barnehagene 16,6 mill. kr. til vikarinneleie i 2019, fordelt på 4,5 mill. kr. i barnehagene, og 12,1 mill. kr. i skolene. Utgiftene til vikarpoolen utgjorde 3,3 mill. kr. av disse utgiftene, mens de resterende 13,3 millionene til vikarutgifter kom utenom denne ordningen. Vikarpoolordningen utgjør dermed kun en begrenset del av den totale vikarbruken i oppvekstsektoren. Slik klarer ikke vikarpoolordningen å redusere det administrative arbeidet for barnehagene og skolene knyttet til å dekke inn korttids sykefravær. Dette skyldes blant annet at vikarpoolen ikke brukes til å erstatte korttidsfravær.

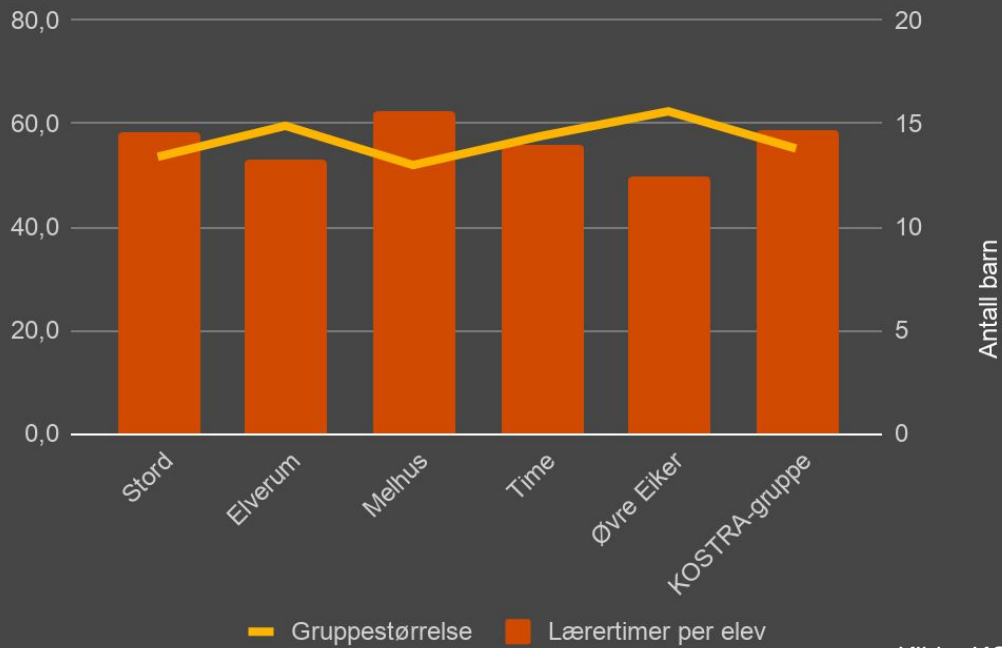
De som er ansatt i vikarpoolordningen er fast ansatt og får utbetalt lønn uavhengig av om de er engasjert i et vikariat eller ikke. For å sikre effektiv forvaltning av denne ordningen krever det at vikarene ikke går mye ledig mellom vikariatene. Skolene og barnehagene oppgir blant annet at de generelt ikke bruker vikarer i starten og slutten av skoleåret, noe som fører til at vikarpoolordningen er lite brukt i juni og august. Dette fører til at Stord kommune betaler for ressurser som ikke brukes i denne perioden.

En annen utfordring knyttet til at vikarene i vikarpoolordningen er fast ansatte, er at Stord kommune også vil ha utgifter knyttet til sykefravær blant disse ressursene. Vikarpoolen hadde et sykefravær på 7 prosent i 2019, og dette fører til en dobbel kostnad for Stord. Stord hadde om lag 100 000 kroner i direkte utgifter til sykefravær blant vikarer, i tillegg til ekstrautgiftene knyttet til å erstatte disse vikarene.

Samlet er det vårt inntrykk at dagens vikarpoolordning ikke legger til rette for effektiv bruk av vikarer i skolene og barnehagene, og at Stord bør se på andre måter å organisere dette på, enten gjennom endring av ordningen, eller å avslutte den.

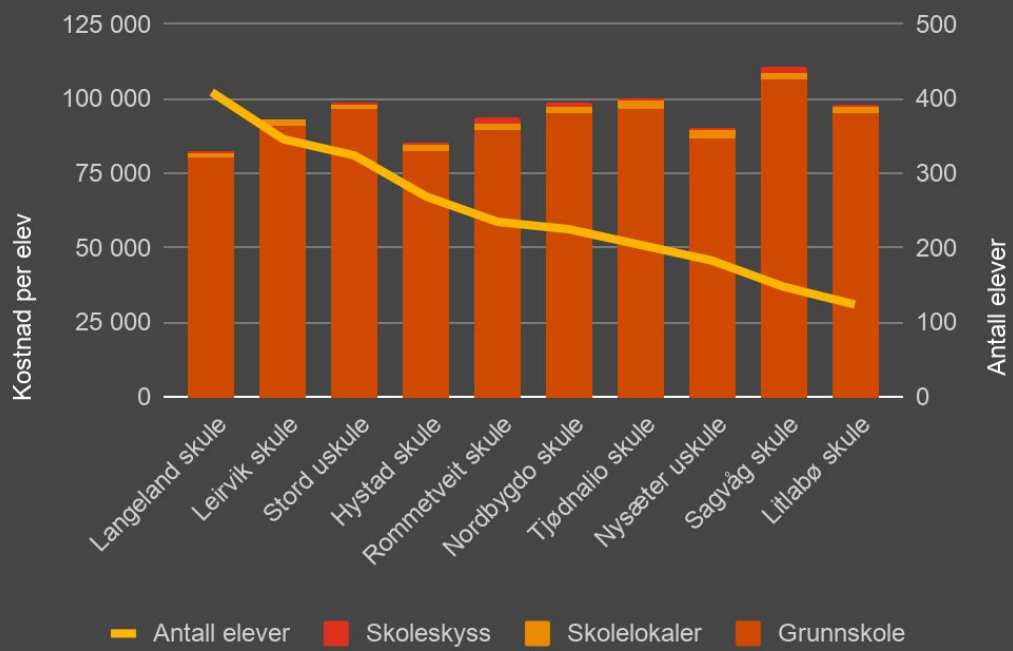


## Lærertimer og gruppestørrelse, 2018



Kilde: KOSTRA

## Utgifter per elev ved skolene i Stord



Kilde: Skoleporten og Stord kommune



## Oppvekst og kultur: Grunnskole

Det kan også være mulig å spare inn noe gjennom økt bruk av digitale verktøy i oppvekstsektoren. Skolene i Stord har ikke noe oppvekstadministrativt system i dag. Dette er noe som er blitt etterlyst i workshopene, og som er blitt vurdert av kommunen tidligere. Så langt er det imidlertid ikke blitt vedtatt å anskaffe et slikt system fordi kostnaden er blitt vurdert som for høy. Konsekvensen av dette er at veldig mye av de administrative oppgavene i oppvekstsektoren - alt fra fraværsmeldinger fra foreldre, til timeføring for vikarer, søknader og informasjonsdeling i stor grad foregår manuelt og analogt. Dette fører til tidkrevende prosesser, mer tidsbruk til dokumentasjonshåndtering, og lengre tid til ulike former for saksbehandling i oppvekstsektoren.

Dette er en utfordring som henger sammen med innsparingspotensialet som også trekkes frem for andre sektorer. Liten grad av digitale prosesser gir både høyere ressursbehov i skolene og i administrasjonen i kommunen. Det er sannsynlig at en innføring av skoleadministrativt system vil gi innsparing gjennom at kommunen kan redusere behovet for administrative og merkantile ressurser mer enn hva innføring og drift av systemet vil koste kommunen.



## Oppvekst og kultur: Barnehage

I 2019 brukte Stord kommune om lag 150 000 kr. per barn i de kommunale barnehagene. Dette er lavest av kommunene vi sammenligner med, og oversikten over teoretisk innsparingspotensial viser også at Stord kun har innsparingspotensial på barnehagedrift sammenlignet med Time kommune.

Kostnadsnivået i barnehagene i Stord skiller seg imidlertid ikke vesentlig fra de øvrige kommunene vi sammenligner med, der forskjellen mellom Stord som har lavest kostnader, og Øvre Eiker, Time og KOSTRA-gruppe 7 kun er på fem prosent. Samtidig ser vi at det til en viss grad er forskjell mellom kommunene hvor barnehagenutgiftene går. Til tross for at Stord har lavest totalutgifter til barnehager per barn blant kommunene vi sammenligner med, har de fleste kommunene vi sammenligner med omtrent like høye utgifter til barnehagedrift som Stord. Stord skiller seg primært fra de øvrige kommunene med lavere utgifter til barnehagelokaler og styrket tilbud til førskolebarn.

Stord kommune har i gjennomsnitt færre barn per kommunale barnehage enn kommunene vi sammenligner med. Mens Melhus, Time, Øvre Eiker og gjennomsnittet av kommunene i KOSTRA-gruppe 7 i gjennomsnitt har 60 til 80 barn per kommunale barnehage, har Stord i gjennomsnitt 48 barn per barnehage. I flere av workshopene er sammenslåing av barnehager trukket frem som et mulig innsparingstiltak. Det er særlig trukket frem at det kan være mulig å slå sammen barnehagene i Sagvåg.

Vår sammenligning med andre kommuner viser ingen klar sammenheng mellom gjennomsnittlig størrelse på barnehagene og utgifter per barn. Når vi ser nærmere på kostnadsforskjeller mellom barnehagene i Stord er imidlertid bildet noe annerledes. Her ser vi en klar tendens til at de minste barnehagene også har høyere utgifter per barn enn de største barnehagene. Dette gjelder også når vi ser bort fra utgifter til styrket tilbud til førskolebarn, som varierer mye mellom barnehagene. De to største barnehagene (Skogatufto og Trodlaugen) er omtrent 10 000 kr. billigere per barn enn Sagvågbarnehagene og Furuly. Dersom alle barnehagene hadde samme utgiftsnivå til barnehagedrift som de to største kunne dette gi en innsparing på ca 1,2 mill. kr. i året.

Det er vår forståelse av de to barnehagene i Sagvåg i dag drives under felles ledelse, men likevel som to separate enheter. Dette fører til at en del av stordriftsfordelene som en barnehagesammenslåing kan gi ikke blir hentet ut.

Stord kommune har totalt 18 barnehager, men kun 5 av disse er kommunale. De resterende 13 barnehagene drives av private aktører. Stord betaler tilskudd til de private barnehagene basert på antall barn i disse, der tilskuddssummen regnes ut fra gjennomsnittskostnad per barn i de kommunale barnehagene. Samtidig går 77,5 prosent av alle barnehagebarna i Stord kommune i en privat barnehage, som følge av at de private barnehagene også har større enheter enn de private. Dette innebærer at en reduksjon i kostnadene til driften ved de kommunale barnehagene vil kunne gi en effekt på 2,5 til 3 ganger i redusert tilskudd til de private barnehagene i tillegg til innsparingen som kommer i de kommunale barnehagene.

Dersom eksempelet over, med 1,2 mill. kr. i innsparing gjennom sammenslåing av barnehagene stemmer, vil den reelle netto innsparingseffekten for Stord kommune ikke være på 1,2 mill. kr. i året, men 3,1 til 3,6 mill. kr. i året.

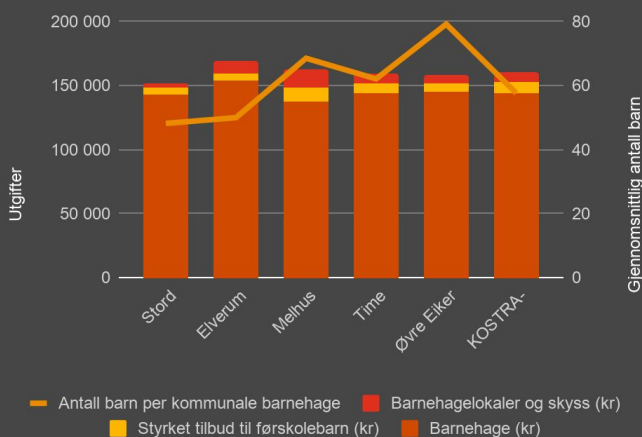


# Oppvekst og kultur: Barnehage

De kommunale barnehagene i Stord tilbyr i dag både 60 og 100 prosent barnehageplass. Dette er ikke et tilbud som er tilgjengelig hos de private barnehagene. En 60 prosent barnehageplass må imidlertid bemannes med like mange pedagogressurser som en 100 prosent plass, noe som betyr det at deltids plassene vil være noe dyrere enn heltids plassene. Ved å avvikle tilbudet om 60 prosent plass kan barnehagene ta inn flere barn uten å gå utover pedagognormen, eller måtte bemanne opp med flere ressurser. En overgang til kun 100 prosent plasser vil dermed øke kommunens inntekter fra egenbetaling både gjennom at egenandelen til foreldre som i dag har deltids plass øker, samtidig som at kommunen også kan få egenandelsinntekter fra flere barn, uten at det gir økte kostnader. Dette vil gi egenandelsinntekter på 37 400 kr. i året per ekstra barn i barnehagen. I dag er det ikke mange barn med redusert plass, men den samlede kostnaden per barn med slik plass, målt gjennom tapte inntekter for kommunen fører likevel til at dette er et grep som kan ha god økonomisk effekt for kommunen.

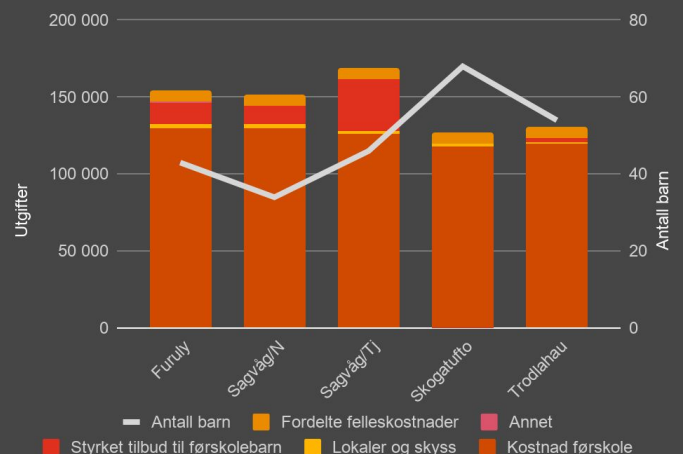
Ansatte i barnehagene i Stord kommune trekker frem at det ikke er barn i utsatte grupper som har deltids plass i barnehagen. Disse har som regel fulltids plass, og kompensasjon fra kommunen for lav inntekt. En overgang til kun fulltids plasser i barnehagen vil dermed ikke i utgangspunktet få konsekvenser for barn i utsatte grupper, eller føre til at kommunen må betale mer i kompensasjon til denne gruppen.

Netto driftsutgifter per barn i barnehage, 2019



Kilde: KOSTRA

Utgifter per barn ved de kommunale barnehagene i Stord, 2019



Kilde: Barnehagefakta.no og Stord kommune





## Oppvekst og kultur. Barnevern

Stord kommune brukte om lag 45,5 mill. kr. på barnevernstjenester i 2019. Dette utgjorde over 2 400 kroner per innbygger, noe som er mest av alle kommunene vi sammenligner med. Oversikten over teoretisk innsparingspotensialet viser også at Stord kan spare ganske mye på barnevernstjenester ved å drive som kommunene vi sammenligner med. Sammenlignet med Elverum og Melhus kunne Stord drevet barneverntjenesten henholdsvis 16,5 og 12 mill. kr. i året billigere enn de gjør.

Utgiftene til barnevern består av tre deler:

- Utgifter til barn med omsorgstiltak (plassert av barnevernet)
- Utgifter til barn med hjelpetiltak
- Barnevern (administrasjon av tjenestene)

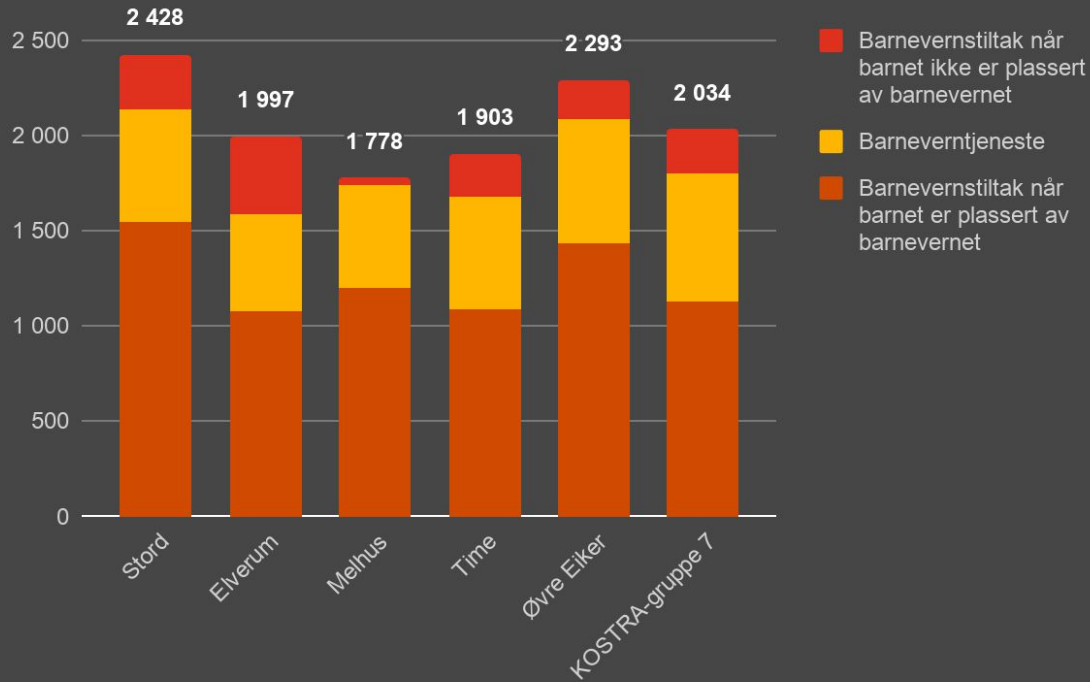
Stord har særlig høye utgifter til oppfølging av barn med omsorgstiltak, sammenlignet med de andre kommunene. Dette henger sammen med at Stord også har flest omplasserte barn. Totalt hadde Stord kommune oppfølgingsansvar for 57 barn plassert av barnevernet per 31. desember 2019. Det er kun Melhus og Øvre Eiker som ligger på samme nivå som Stord, mens Time har vesentlig færre.

Oppfølging av plasserte barn er svært kostbart for kommunene, Stord hadde utgifter på over 500 000 kr. per barn som var plassert i 2019. Et barn som blir plassert av barnevernet vil ha rett på oppfølging av kommunen frem til barnet fyller 18 år. Et barn som blir plassert av barnevernet binder dermed også opp utgifter for kommunen i flere år frem i tid i enda større grad enn hva hjelpetiltak vil gjøre. Et barn som blir plassert av barnevernet i 3 års alder, vil kunne binde opp utgifter til Stord i 15 år. Med en gjennomsnittlig kostnad på 500 000 kroner i året er totalkostnaden på 7,5 mill. kr. Til sammenligning kostet hjelpetiltak i hjemmet i gjennomsnitt 47 000 kr. per barn i Stord kommune i 2019. Dersom Stord kommune klarer å endre innsatsen i barnevernet fra plassering til forebygging og bistand i hjemmet kan dette gi relativt stor innsparing over tid. Samtidig er det viktig her at hensynet til barnets beste er førende for valg av oppfølgingstiltak, og ikke økonomiske hensyn. Kommunen må også forvente at økt fokus på forebygging og oppfølging i hjemmet kan føre til høyere utgifter til barnevern på kort sikt, da innsatsen må styrkes for barn i hjemmet, samtidig som dagens plasserte barn fremdeles må følges opp som før. På lang sikt kan det imidlertid være mulig å redusere utgiftene til barnevern ved å unngå behov for plassering

Utgifter til barn med omsorgstiltak er primært knyttet til omsorgslønn og andre utgiftsrefusjoner til fosterforeldre. Dette utgjør om lag halvparten av de totale utgiftene til omsorgstiltak. I tillegg kommer kjøp av tjenester fra private, og tilskudd til private som utgjør om lag 40 prosent av utgiftene til omsorgstiltak. Stord samarbeider med Fitjar og Bømlo om barneverntjenestene, og det er naturlig å anta at en del av disse utgiftene er knyttet til betalinger til det interkommunale samarbeidet. Målt i utgifter per barn ligger ikke Stord høyt innenfor dette området, men antallet barn med omsorgstiltak bidrar likevel til å trekke opp totalkostnadene på barneverntjenester.

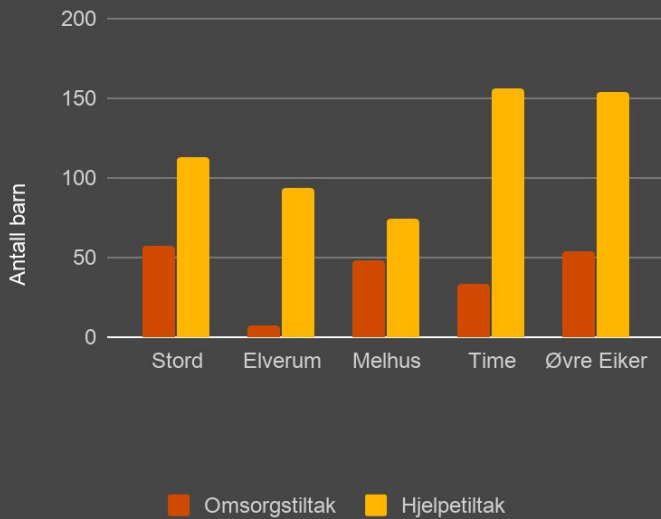
Med en overgang fra omsorgstiltak til hjelpetiltak i barnevernet kan det være mulig for Stord kommune å spare penger på sikt. Det er imidlertid ikke realistisk å omgjøre vedtak om plassering av barn i barnevernet, og det er dermed ikke mulig å spare inn penger på kort sikt. I en periode kan det kreve høyere utgifter fra Stord, hvis kommunen både må følge opp de barna som i dag får omsorgstiltak, i tillegg til at innsatsen på hjelpetiltak forsterkes.

## Netto driftsutgifter per innbygger til barnevernstjenester, 2019



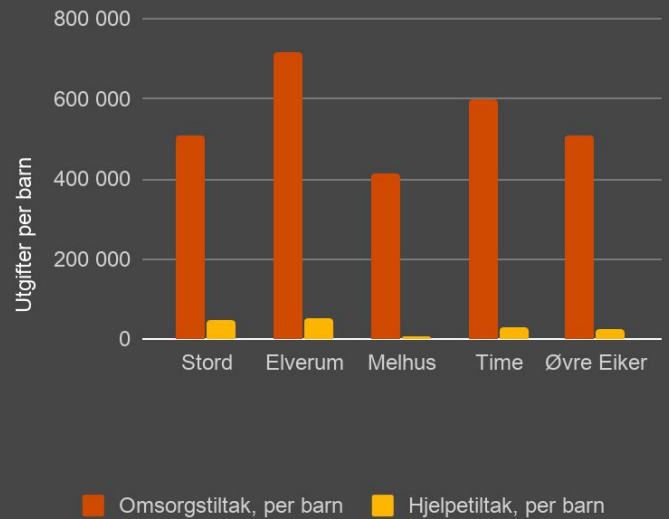
Kilde: KOSTRA

## Antall barn med omsorgs- og hjelpetiltak fra barnevernet, 2018



Kilde: KOSTRA og Stord kommune

## Netto driftsutgifter per barn med tiltak fra barnevernet, 2018



Kilde: KOSTRA og Stord kommune



# Oppvekst og kultur: Forebyggende tjenester til barn og unge

Stord kommune har samlet forebyggende tjenester til barn og unge i en egen enhet som inkluderer:

- Helsestasjon og skolehelsetjeneste
- Pedagogisk psykologisk tjeneste
- Spesialpedagogisk team
- Ungdomsteam
- SLT-team
- Krisesenter
- Jordmortjeneste
- Helsestasjon for ungdom
- Barne- og ungdomsråd

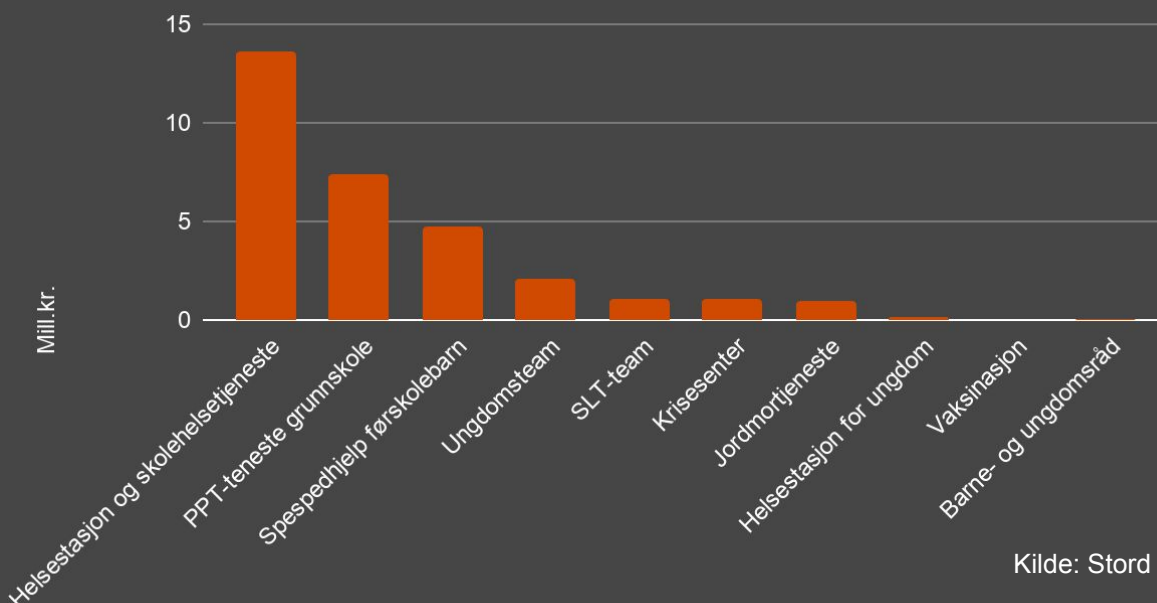
Disse tjenestene regnskapsføres på ulike poster, og ofte sammen med andre tjenester i KOSTRA slik at det ikke er enkelt å sammenligne Stord kommunes totale utgifter til forebyggende tjenester med andre kommuner.

Totalt hadde Stord kommune 30 mill. kr. i utgifter til forebyggende tjenester til barn og unge i 2019. Av dette gikk nær om lag 80 prosent av utgiftene til helsestasjon og skolehelsetjenesten, PPT og spesialpedagogisk team.

En oversikt over oppfølgingen av barn og unge fra jordmortjenesten og helsestasjon og skolehelsetjenesten viser at alle barn i Stord kommune blir fulgt opp på de faste kontrollpunktene på helsestasjon frem til 1. klasse på skolen. I tillegg får alle nyfødte i Stord hjemmebesøk av helsestasjonen, hvorav hver tredje nyfødte får hjemmebesøk av jordmor senest tre dager etter hjemkomst fra sykehuset.

Stord har lagt spesialpedagogiske tjenester i et eget sentralt team i kommunen. Dette teamet følger opp både barnehagebarn og elever i grunnskolen. En sammenligning med nasjonale tall viser at Stord har færre elever i skolen som mottar spesialundervisning enn landsgjennomsnittet. Vi har ikke tilsvarende data på barnehagenivå. Totalt mottok om lag fem prosent av elevene i Stord kommune spesialundervisning inneværende skoleår (2019/20). Samtidig er det store variasjoner mellom skolene i tildeling av spesialundervisning. Både ved Litlabø skole og Nysæter ungdomsskole får 10 prosent av elevene spesialundervisning, mens kun henholdsvis 2,5 og 3,7 prosent av elevene ved Langeland og Leirvik skoler får spesialundervisning. Det er også variasjoner mellom

Netto driftsutgifter til forebyggende tjenester for barn og unge i Stord kommune, 2019



Kilde: Stord kommune



# Oppvekst og kultur: Forebyggende tjenester til barn og unge

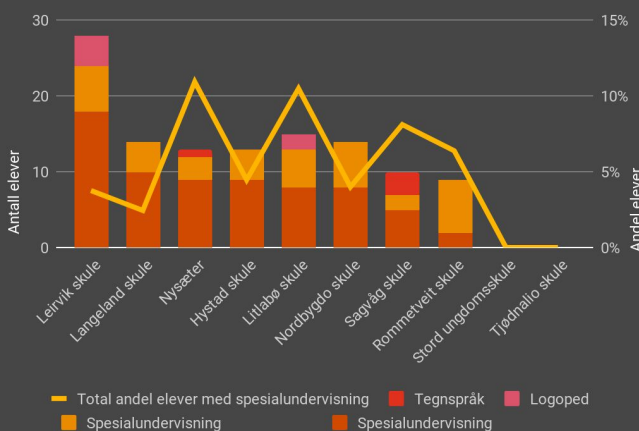
skolene i hvor mange timer elever med ulikt behov i gjennomsnitt får tildelt. For elever med stort omfang av spesialundervisning varierer gjennomsnittlig antall timer oppfølging i uka per elev fra 11 til 25, der de fleste skolene ligger i det øverste sjiktet. Disse elevene får oppfølging fra både spesialpedagog og assistent, der om lag halvparten av timene er fra spesialpedagog. For andre elever med spesialundervisning varierer antall uketimer i gjennomsnitt fra ni til fem. Disse elevene får kun undervisning fra spesialpedagog.

Til slutt varierer det også mellom skolene hvor mange årsverk til spesialundervisning som brukes per 100 elever ved skolen. Her skiller Litlabø seg fra de andre skolene. Denne skolen har 3,5 årsverk til oppfølging av barn som mottar spesialundervisning på 100 elever ved skolen. De øvrige skolene i Stord ligger på 1-1,5 årsverk per 100 elever.

Forebyggende tjenester til barn og unge er et satsingsområde i Stord kommune, og målet er at forebygging og tidlig innsats skal redusere behovet for tett oppfølging på sikt. Det spesialpedagogiske teamet ivaretar dette ansvaret både rettet mot barnehagene og skolene. Dette teamet gir oppfølging basert på vedtak, og flere ansatte har trukket frem at dette hever terskelen for oppfølging. Et tiltak som er blitt foreslått er at det spesialpedagogiske teamet skal få mulighet til å følge opp barn og unge allerede fra barnehagealder, uten at det skal være knyttet et vedtak til oppfølgingen. Dette skal kunne forebygge eventuell negativ utvikling, og redusere behovet for oppfølging på sikt. Et slikt tiltak ville krevd en styrking av ressurser til spesialpedagogisk oppfølging i Stord kommune, og på kort sikt bidratt til en utgiftsøkning. På lengre sikt kan dette derimot gi et redusert behov for oppfølging for enkelte barn og unge.

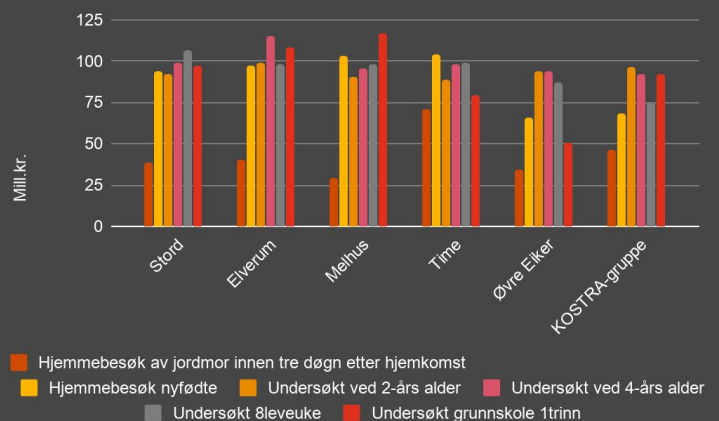
Innsparing gjennom styrket forebygging kan være utfordrende. For det første krever en slik ressursinnsats at kommunen treffer med tiltakene, slik at de bidrar til en faktisk forbedring på sikt. Kommunen må sørge for at de som får forsterket tidlig innsats faktisk er de som får nytte av det. For å få innsparing gjennom forebygging krever det i tillegg at kommunen er forberedt på at omfanget av spesialpedagogisk og annen forebyggende oppfølging må reduseres for de eldre aldersgruppene på sikt. En innsparing gjennom forebygging krever at kommunen systematisk følger opp økonomi og tildeling i tjenestene for å unngå at en styrking av innsatsen mot de yngste aldersgruppene ikke bare gir økt ressursbruk totalt. Dette handler også om å prioritere innsatsen mot forebyggende tjenester som kommunen vet vil bidra til å redusere oppfølgingsbehovet på sikt.

Spesialundervisning i skolene i Stord, 2020



Kilde: Stord kommune

Oppfølging av barn og unge av jordmor og helsestasjon og skolehelsetjenesten, 2019



Kilde: KOSTRA



# Oppvekst og kultur: Kultur og idrett

Stord kommune bruker mindre penger til kultur og idrett enn kommunene vi sammenligner med. I 2019 hadde Stord 32 mill. kr. i utgifter til kultur og idrett, som tilsvarer 1 737 kr. per innbygger. Dette er mellom 200 og 700 kroner lavere per innbygger enn kommunene vi sammenligner med. Oversikten over teoretisk innsparingspotensial viser i tillegg at Stord ikke har teoretisk innsparingspotensialet målt mot de andre kommunene.

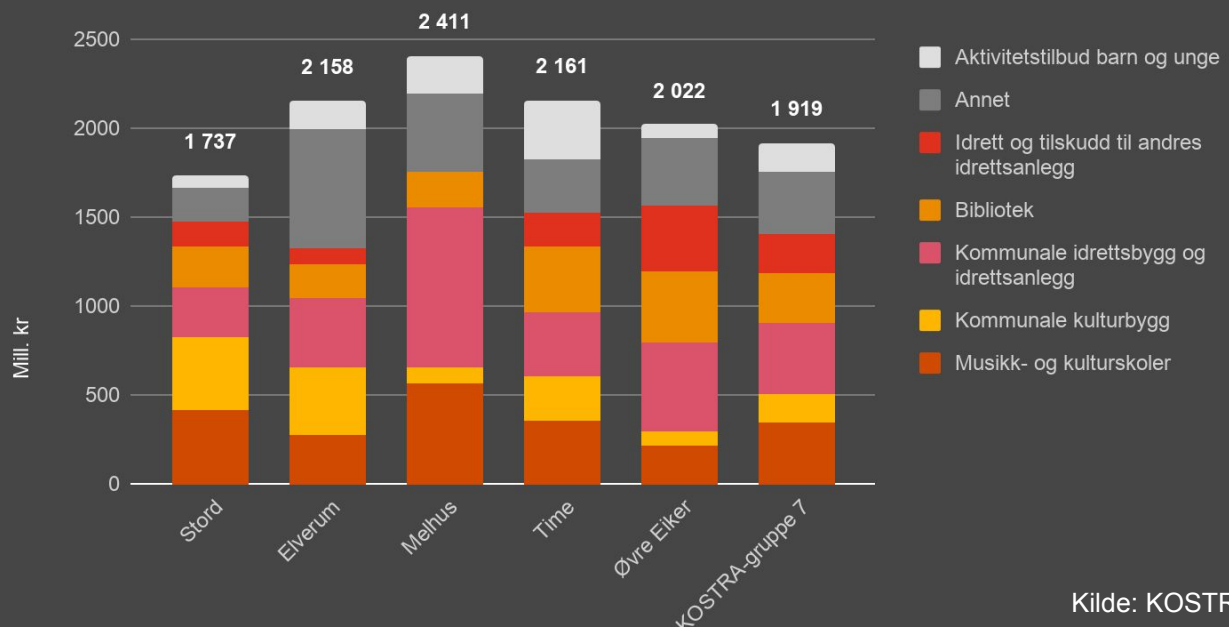
Sammenlignet med de andre kommunene har Stord særlig lave utgifter til kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg. Kommuner som er store i geografisk utstrekning vil ofte ha behov for flere kommunale anlegg for å sikre tilgang til slike anlegg i alle deler av kommunen. Her kan Stord dra nytte av at de er en liten kommune i geografisk utstrekning. Det er ingen indikasjoner på at Stord har dårlig tilgang på, eller dårlig vedlikehold av sine idrettsanlegg. Dette er tilsynelatende et område der Stord henter effekter av å være liten geografisk.

Stord kommune har to bibliotek, ett i Leirvik, og ett i tilknytning til Litlabø samfunnshus. Stord har imidlertid lavere besøk i bibliotekene enn kommunene vi sammenligner med, med 1,6 biblioteksbesøk per innbygger i 2018. Målt i kostnad per biblioteksbesøk ligger Stord dobbelt så høyt som kommunene vi sammenligner med. Vi har ikke data som viser regnskap for de to ulike bibliotekene, men nedleggelse av biblioteket ved Litlabø samfunnshus kan potensielt gi innsparing uten at dette vil gå utover tilbudet til kommunens innbyggere.

Stord bruker imidlertid mer per innbygger enn sammenligningskommunene til kulturskole og kulturbygg. Stord har et godt kulturskoletilbud, som omtales å ha høy faglig kvalitet, og mange plasser, og fremstår som et satsingsområde i kommunen. Totalt hadde Stord utgifter på om lag 10 000 kr. per plass i kulturskolen i 2019. Dette er lavere enn gjennomsnittskostnaden per plass i kulturskolen enn kommunene vi sammenligner med, noe som henger sammen med at Stord har flere plasser i kulturskolen enn kommunene vi sammenligner med. I workshop er det blant annet blitt trukket frem at det kan være innsparingspotensial i å la kulturskolen bruke kommunalt eide lokaler. Kulturskolen bruker i dag om lag 650 000 kr. i året til leie av lokaler.

Det er også blitt foreslått å samle enhetene i kultur (bibliotek, kulturskole og kulturtjenester) til én enhet med felles kultursjef. Enhetslederne i disse tre enhetene har flere sammenfallende oppgaver, som kan ivaretas mer effektivt gjennom sammenslåing. Vi har ikke gjort beregninger av mulig økonomisk effekt av en slik samling.

Netto driftsutgifter per innbygger til kultur og idrett, 2018



Kilde: KOSTRA



## Oppvekst og kultur: Anbefalinger

Oppvekstsektoren i Stord kommune har vært gjennom innsparingsrunder i flere omganger de senere årene, og en stor del av tiltakene som vil gi raskest gevinst er allerede gjennomført. Samtidig er det vårt inntrykk at det største innsparingstiltaket i oppvekstsektoren i Stord ikke ligger i kutt og enkle innsparinger, men i strukturelle endringer.

Stord har en rekke skoler som ligger tett geografisk, med relativt få elever på hver skole. Vi anslår at det kan være stor innsparing å gjennomføre en helhetlig endring i skolestrukturen i Stord kommune, med mål om færre og større skoler. En reduksjon i antall skoler i Stord kan potensielt gi en årlig innsparing på 10 000 til 15 000 kroner i året for elever ved de skolene med høyest utgifter per elev. Dette alene vil kunne gi en innsparing på om lag 10 mill. kr. i året, mens innsparingspotensialet kan være opp mot 20 mill. kr. i året hvis utgiftene reduseres til gjennomsnittet av de tre skolene med lavest utgifter per elev. Innsparingen her vil både være knyttet til bedre utnyttelse av lærerressursene, reduserte utgifter til vedlikehold og mer effektiv ledelse. Samtidig vil en reduksjon i antall skoler også kreve utvidelse/oppgradering av dagens skolebygg. Det er derfor ikke sikkert at en sammenslåing kan gjennomføres på kort sikt. Vi vil anbefale Stord å utarbeide en helhetlig plan som ser på hvordan en sammenslåing kan utføres, med hvilke områder det kan være aktuelt å redusere antall skoler, hvordan dette praktisk kan gjøre, hvilke effekter som kan hentes ut, og når det kan være aktuelt å gjennomføre en samling av skolene.

Vi mener også det kan være mulig å endre på vikarordningen ved skolene og barnehagene, for å sikre bedre bruk av tilgjengelige vikarressurser. Det er vårt inntrykk at dagens vikarpool ikke er en ressurs-effektiv måte å dekke opp for fravær på, og at Stord bør se på andre måter å organisere dette på. Dagens vikarpool fungerer blant annet ikke for å dekke opp korttidsfravær, i tillegg til at kommunen vil ha utgifter til disse ressursene selv om de ikke dekker et ledig vikariat. Til slutt har kommunen også sykefraværsutgifter til disse ansatte, som utgjorde om lag 100 000 kroner i 2019. Dette er utgifter kommunen ikke ville hatt dersom vikarene ikke var fast ansatte i kommunen. Vi anslår at en mer effektiv organisering av vikarbruken kan gi en innsparing på én til to mill. kr. i året, og at deler av denne innsparingseffekten kan hentes ut fra 2021.

Det er blitt trukket frem av flere at oppvekstsektoren har en del utgifter til leie av lokaler - dette gjelder særlig kulturskolen og voksenopplæringen. Innsparingspotensialet her kommer ikke klart frem i detalj-regnskapet, da det meste av leieutgifter ligger til eiendomsforvaltningen sentralt. Vi anslår at innsparingspotensialet her ligger mellom én og fire mill. kr. i året, men dette er usikkert. Vi anbefaler kommunen å gå gjennom hvilke tjenester som i dag leier lokaler, og se på muligheter for å flytte disse tjenestene inn i kommunens egne lokaler.

Flere har også spilt inn i workshop at det kan ligge innsparing i økt forebyggende innsats mot barn og unge. Innenfor barnevern kan styrket innsats for å unngå plassering av barn gi relativt stor innsparing. Styrket oppfølging i hjemmet vil også kreve ressurser, og det er dermed vanskelig å anslå hvor mye kommunen sparer på å unngå plassering. Samtidig er det andre hensyn som skal veie tyngre enn de økonomiske her, men i enkelte tilfeller vil det også være til barnets beste å kunne bo videre hos sine foreldre.

I workshopene har det også kommet forslag om konkrete kutt, både innenfor oppvekst- og kultur- sektoren. Barnehagene har spilt inn muligheten for å avvikle ordningen med 60 prosent plass. Dette er et tiltak som kan gi innsparing på 100 000 kroner i året, samtidig som det bidrar til at Stord kommune legger seg på samme nivå som de private barnehagene. I tillegg har det kommet forslag om å kutte deltakelse i "MOT", medlemskap i "Friluftsrådet Vest", samt legge ned "mandag- og onsdagsklubb", som totalt kan gi innsparing på 1,5 mill. kr. i året. Vi vil anbefale Stord å se på konsekvensene av slike kutt før disse blir utført.





# Oppvekst og kultur: Tiltaksforslag

Tiltak	Innsparings- potensial	Innføring	Effekt	Konsekvens
Gjennomgå skolestrukturen for å se på muligheten for å redusere antall skoler	10 - 20 mill.kr.	Usikkert	Mer effektiv bruk av lærerressurser	Krever forarbeid og investeringer. Kan ta lang tid før det er realistisk
Endre innretning av vikarpool i skole og barnehage	1 - 2 mill.kr.	2021->	Bedre utnyttelse av vikarressurser	Mindre kontinuitet blant vikarer for langtidsfravær.
Samle administrative oppgaver sentralt i kommunen - gjelder både skole, barnehage og kultur	600 000	2021->	Utnytte stordriftsfordeler ved oppgaver som utføres likt for alle enheter. Frigjort tid til ledelse i enhetene	Større avstand mellom administrasjon og tjenestene
Innføre oppvekstadministrativt system	Ikke beregnet	2021	Redusert ressursbehov blant merkantile ressurser	Vil kreve investeringskostnader
Tilby færre valgfag og språkfag	200 000 - 500 000	2021/22	Redusert ressursbehov til undervisning	Færre valgmuligheter for elever
Redusere lokalleie, og heller bruke kommunale lokaler - Voksenopplæring - Kulturskolen - Forebygging	1 - 4 mill.kr.	Usikkert	Bedre utnyttelse av kommunens egen bygningsmasse	Redusert kvalitet i lokalene, økt vedlikeholdsbehov
Avvikle tilbud om 60 prosent plass i barnehagen	100 000	2021/22	Økt foreldrebetaling og økt kapasitet i kommunale barnehager	Færre valgmuligheter for foreldre
Avslutte medlemskap i "Friluftsrådet vest"	440 000	2021		Vil måtte ta over forvaltning av friluftsområder som "Friluftsrådet vest" håndterer i dag
Legge ned "mandags- og onsdagsklubb"	320 000	2021		Færre fritidstilbud for ungdom
Kutte ut "MOT" i skolene	700 000	2021	Innsparingen ligger i 100 000 kr. til lisenskostnader og 600 000 kr. i reduserte lønnskostnader	Redusert forebyggende arbeid rettet mot ungdom
Økt forebyggende innsats i barnevernet	Ikke beregnet	Usikkert	Redusere behovet for omplassering av barn	Nye metoder i barnevernet kan skape økte kostnader på kort sikt
Økt forebyggende innsats for barn og unge	Ikke beregnet	Usikkert	Tidligere innsats kan gi innsparing, og bedre kvalitet for bruker	Økt kostnad på kort sikt, og krevende å oppnå økonomisk innsparing
Samle alle bibliotekstjenester til kulturhuset	Ikke beregnet	2021	Noe redusert behov for bemanning, og utgifter til lokaler	Større avstand til bibliotek for innbyggere i Sagvåg/Litlabø

5

Plan og  
kommunalteknikk





# Plan og kommunalteknikk:

Plan og kommunalteknikk i Stord kommune er inndelt i tre områder:

- Plan
- Kommunalteknikk
- Kommunal eiendom

Plan ledes av en egen plansjef, og omfatter planarbeid, byggesak og oppmåling. Regulering, byggesak og oppmåling er organisert som en egen enhet under planavdelingen. Kommunalteknikk og kommunal eiendom er egne enheter som rapporterer direkte til rådmannen. Kommunalteknikk ivaretar blant annet vann og avløp, renovasjon, samferdsel og brann og redning. Kommunal eiendom har ansvar for all eiendomsforvaltningen i Stord kommune, inkludert forvaltning av kommunale boliger og tildeling av kommunal bolig etter lov om sosiale tjenester.

I økonomianalysene har vi delt tjenestene i denne sektoren etter om de er selvkostområder, eller finansiert av kommunen. Dette skyldes primært at kommunen ikke vil oppnå netto innsparing i selvkostområdene, da utgifter til disse i sin helhet skal dekkes av kommunale gebyrer. Innenfor de vanlige driftsområdene er det benyttet netto driftsutgifter til å sammenligne kommuner på tvers, mens for selvkostområdene har vi benyttet selvkostregnskapet i KOSTRA.

Innenfor de ordinære driftsområdene ligger blant annet eiendomsdrift, kommunale veier og brann og redning. Stord kommune har lavest netto driftsutgifter til kommunale veier og eiendomsforvaltning av alle sammenligningskommunene, mens utgiftene til brann og redning er høyere enn i Time og Øvre Eiker, og lavere enn i Melhus og Elverum.

## Samferdsel

I 2019 hadde Stord utgifter på 12,3 mill. kr. til kommunale veier, noe som utgjorde 645 kroner per innbygger. Dette er vesentlig lavere enn sammenligningskommunene. Samtidig har Stord større andel vei med både belysning og fast dekke. En mulig forklaring på lave kostnader til veidrift i Stord kommune kan komme av lavere behov for vintervedlikehold, siden Stord har et mildere klima enn flere av kommunene vi sammenligner med. Det er antagelig ikke hele forklaringen, da også Time - som har samme klimatiske forhold som Stord - har vesentlig

Netto driftsutgifter per innbygger innen normale driftsområder, 2019





# Plan og kommunalteknikk:

høyere utgifter til vei enn Stord per innbygger.

Innenfor samferdsel er det flere som har foreslått å gjeninnføre avgiftsparkering i Leirvik sentrum. I dag er parkering på kommunale parkeringsplasser gratis, mens private aktører for det meste krever parkeringsavgift. En innføring av parkeringsavgift kan både sikre inntekter for kommunen, samtidig som det kan være et virkemiddel som bidrar til endret transportmønster, men mindre bilbruk, og mer bruk av kollektivtrafikk, sykkel og gange, som er et eget mål for Stord kommune.

## Eiendomsdrift

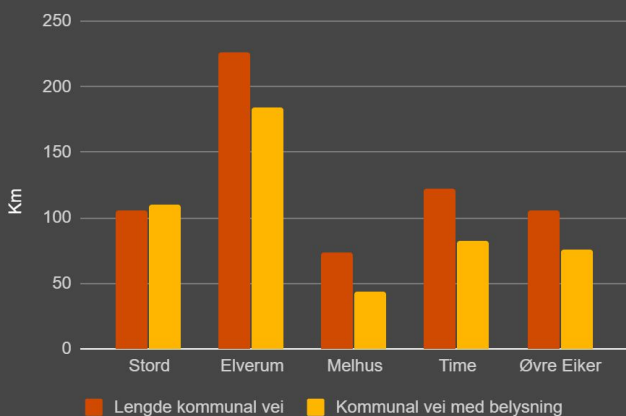
Stord kommune har tilnærmet lik utgift per kvm til kommunal eiendomsforvaltning av eide bygg som alle sammenligningskommunene, med 1045 kr per kvm. Stord skiller seg fra de andre sammenligningskommunene ved å ha nest høyest utgifter til driftsaktiviteter per kvm hvorav Stord har lavest renholdsutgifter per kvm og nest høyest vedlikeholds- og energiutgifter. Stord bruker altså mer på å varme opp og vedlikeholde sine bygg enn de fleste sammenligningskommunene.

## Brann og redning

Stord hadde om lag 13 mill. kr. i utgifter til brann og redning i 2019, noe som utgjorde 674 kroner per innbygger. Dette er like mye som Øvre Eiker, men lavere enn både Elverum og Melhus. Til tross for relativt lave utgifter på dette området, er det flere som har trukket frem innsparingspotensial til brann og redning. Stord har i dag to brannstasjoner i tillegg til den frivillige brannstasjonen på Huglo. Brannstasjonen i Leirvik er en fullverdig brannstasjon med beredskap hele døgnet, mens brannstasjonen i Sagvåg har beredskap på kvelder, i helger og helligdager. Det ble av mange trukket frem under workshopene at dagens organisering med to brannstasjoner er lite hensiktsmessig.

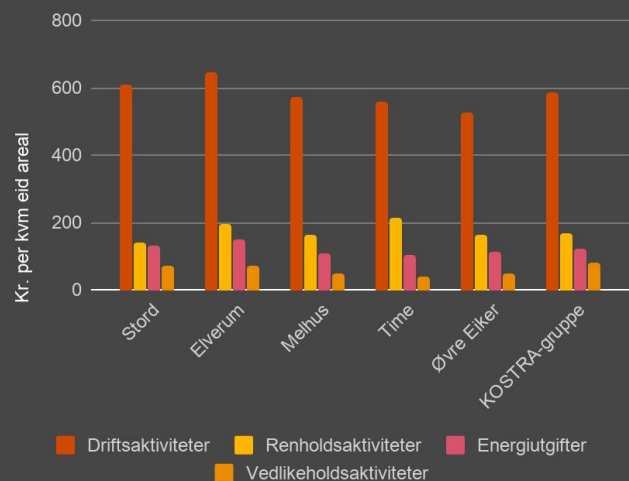
Stord oppgir at årsaken til at kommunen har to brannstasjoner er for å være innenfor dimensjoneringsforskriften. Det er særlig kravet om kort innsattid til områder med særlig fare for rask og omfattende brannspredning, sykehus/sykehjem mv., strøk med konsentrert og omfattende næringsdrift o.l. som fører til at Stord har behov for to brannstasjoner. Det er imidlertid usikkert om Stord faktisk har slike funksjoner i Sagvåg i dag. En endring i plassering av andre kommunale tjenester kunne imidlertid åpnet for at Stord gikk over til kun å ha én

Antall kilometer kommunal vei, 2018



Kilde: KOSTRA

Utgifter per kvm eid areal, 2019



Kilde: KOSTRA



# Plan og kommunalteknikk:

brannstasjon. Hvordan dette kunne vært utført må undersøkes nærmere.

## Kommuneplan

Et område som flere workshopdeltakere har trukket frem som en utfordring er at det er lenge siden kommuneplanen ble rullert. Siste oppdatering av kommuneplanen kom i 2011. Dette skaper flere utfordringer både for plan- og byggesak, men også for andre enheter og tjenester i kommunen. Konsekvensen for plan- og byggesak er blant annet at byggesaksbehandlere må bruke mye tid på behandling av dispensasjonssaker, som følge av at det kommer inn søknader i områder som ikke er regulert i dagens arealplan. Dispensasjonssøknader er tidkrevende å behandle, og fører til økt ressursbehov i byggesaksbehandlingen. En risiko ved mange dispensasjonssøknader er også at avgjørelsene i dispensasjonssakene skaper presedens for lignende saker i fremtiden. En slik praksis kan føre til at kommunen mister noe av styringen i arealforvaltningen

At kommuneplanens samfunnsdel ikke er rullert skaper også utfordringer for blant annet oppvekst og helse- og omsorgstjenestene. Samfunnsdelen av kommuneplanen skal blant annet legge føringer for hvordan kommunen skal utvikle seg i årene som kommer, med etablering av skoler og barnehager, utvikling av helse- og omsorgstjenester o.l. Det har skjedd stor utvikling i disse fagfeltene som kommuneplanen ikke vil fange opp når den ikke er rullert siden 2011. I tillegg er det sannsynlig at forutsetningene om befolkningsvekst og demografisk utvikling ikke lenger stemmer for en så gammel kommuneplan, noe som også kan få konsekvenser for dimensjoneringen av tjenestene.

En rullering av kommuneplanen vil ikke være et direkte innsparingstiltak, men vil legge til rette for en rekke strukturelle endringer i kommunen som kan være nødvendige for å oppnå de virkelig store innsparingene som bidrar til reduserte kostnader i tjenestene, med minst mulig konsekvenser for tjenestetilbudet.

## Vaktordninger

Innenfor kommunalteknikk er det opprettet flere vaktordninger, som av enkelte trekker frem har overlappende ansvarsområder. De vaktordningene vi er blitt gjort oppmerksomme på er:

- Byggvakt
- Havnevakt
- Vannverksvakt
- Kommunalvakt

Det er blitt foreslått å se på muligheten for å samle vaktoppgaver innenfor færre vaktordninger for å redusere utgiftene til beredskap. Disse vaktordningene kommer ofte oppå den ansattes ordinære arbeidstid, og utrykninger knyttet til vaktene fører til overtidsutgifter for kommunen. Vi har ikke fått informasjon som gir oss mulighet til å vurdere hvor disse vaktordningene eventuelt overlapper. Det er derfor vanskelig å anslå hvor innsparingspotensialet for sammenslåing av vaktordninger eventuelt ligger. Det kan imidlertid være aktuelt å se nærmere på dette, ikke bare for å undersøke muligheten for å slå sammen vakter, men også for å se på muligheten for å organisere vaktene annerledes, slik at de i minst mulig grad gir overtidsutgifter for kommunen.

# Plan og kommunalteknikk: Selvkosttjenester

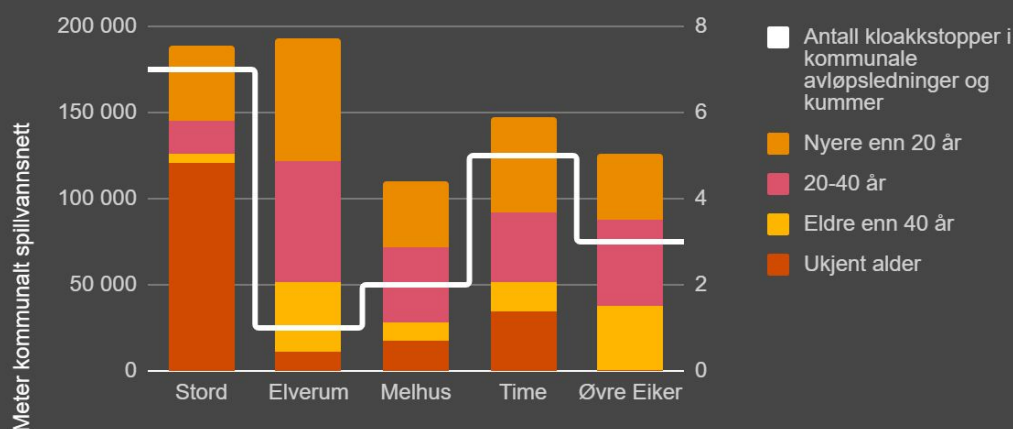
Selvkosttjenestene i kommunal sektor består av vann, avløp, byggesak, plan, eierseksjonering, kart og oppmåling og avfallshåndtering. I våre analyser av vi slått sammen byggesak, plan, eierseksjonering og kart og oppmåling til "plan og byggesak", i tillegg til at vi har slått sammen vann og avløp. Innsparing på disse områdene vil i liten grad gi netto innsparing på kommunebudsjettet, men kan gi lavere gebyrgrunnlag for kommunens innbyggere.

Stord kommunes utgifter til selvkosttjenester ligger på nivå med sammenligningskommunene både innenfor plan og byggesaksbehandling, og avfallshåndtering. Innenfor vann og avløp skiller imidlertid Stord seg vesentlig fra de øvrige sammenligningskommunene. Totalt hadde Stord kommune 92 mill. kr. til vann og avløpstjenester i 2019. Dette er dobbelt så høye utgifter som kommunene vi sammenligner med. Mens de direkte driftskostnadene til vann og avløp i Stord ligger 50 til 60 prosent over kommunene vi sammenligner med, har kommunen kalkulatoriske renter og avskrivninger som er 130 til 500 prosent høyere enn sammenligningskommunene. Stord kommune er den eneste av de vi sammenligner med som har høyere kalkulatoriske kostnader enn direkte driftskostnader til vann og avløpstjenestene. Dette illustreres også av at Stord, sammen med Melhus, har høyere gebyrer til vann og avløp enn de øvrige sammenligningskommunene.

Stord er en liten kommune i geografisk utstrekning, men har likevel flere meter kommunalt spillvannnett enn kommunene vi sammenligner med, med unntak av Elverum, som ligger på nivå med Stord. Mens mye av spillvannnettet i sammenligningskommunene er relativt nytt, er det meste av spillvannnettet i Stord av ukjent alder. Dette gjør det vanskelig å vurdere om det er større vedlikeholdsbehov og risiko for ledningsbrudd her enn i andre kommuner. Stord hadde imidlertid flere kloakkstopper i avløpsnettet i 2018 enn kommunene vi sammenligner med.

Det er særlig kostnadene til vann at Stord skiller seg fra kommunene vi sammenligner med. Det er også blitt trukket frem av flere ledere og ansatte i kommunen at det er mye usikkerhet knyttet til det kommunale vannettet. Dette vises blant annet gjennom at store deler av det kommunale spillvannnettet har ukjent alder. I tillegg er det flere som har trukket frem at det er risiko for at enkelte kan være koblet til vannettet uten at dette er registrert hos kommunen. Dette gjelder blant annet hytter og fritidseiendommer i kommunen. Blant annet er ikke gebyrforskriften på vann og avløp oppdatert siden 2003, og en oppdatering av denne kan også bidra til en

Antall meter kommunalt spillvannnett, og antall kloakkstopper i ledningsnettet, 2018



## Plan og kommunalteknikk: Selvkosttjenester

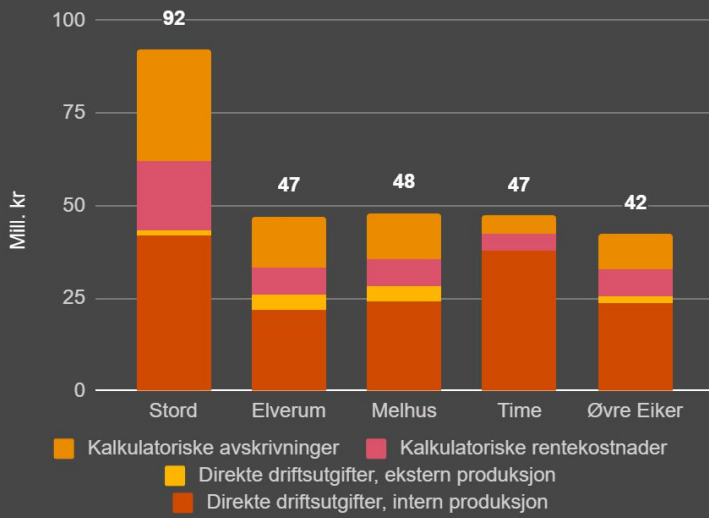
riktigere fordeling av vann- og avløpsgebyret mellom dagens abonnenter. Det er vanskelig å peke på hvorfor Stord kommune har høyere utgifter til vann og avløp enn kommunene vi sammenligner med. For å forvalte disse tjenestene effektivt er det viktig med gode data som gir oversikt over vedlikeholdsbehov, slik at kommunen kan drive effektivt vedlikehold. Enkelte kommuner har også oppnådd noe innsparing gjennom å samarbeide med andre kommuner om vann og avløpstjenestene.

Innenfor plan og byggesak har flere ansatte trukket frem at kundefølgelser binder opp mye tid. Det er ikke etablert noen avgrenset tid for kundefølgelser for byggesakskontoret i dag, og innbyggere kan også møte opp på byggesakskontoret uten å ha avtalt et møte i forkant. En tydeligere struktur og styring av kundefølgelser kunne bidratt til å frigjøre tid til saksbehandling innenfor byggesak. Samtidig kan et krav om at møter må avtales på forhånd også bidra til at saksbehandlere rekke å forberede seg til møtene i forkant. Dette kan gi bedre dialog med innbyggerne, og bedre gjennomføring av møter.

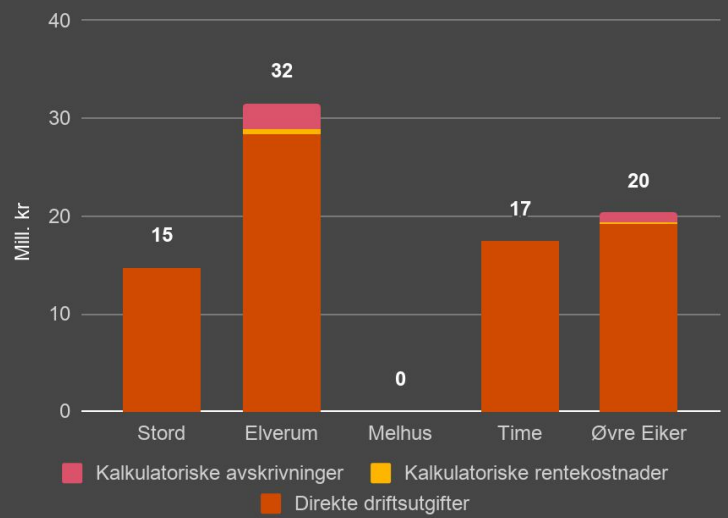
For å styre henvendelser fra kunder og brukere kan det også være et alternativ å legge bedre til rette for selvbetjeningsløsninger innenfor plan og byggesak. Dette er løsninger som flere kommuner arbeider med å innføre, og som potensielt kan spare kommunene mye i saksbehandlingen til plan- og byggesakstjenester.

Økt grad av selvbetjeningsløsninger kan være én del i en mer helhetlig digitalisering av byggesaksbehandlingen. Gjennom digitalisering og selvbetjening er det også mulig å redusere behovet for saksbehandling og oppfølging av hver enkelt søker. Ved økt bruk av digitale søknadssystemer kan kommunen også legge til rette for at det ikke er mulig å sende inn ufullstendige søknader. Oppfølging av søkere som ikke sender inn all nødvendig dokumentasjon i søknadsprosessen er noe som er tidkrevende for saksbehandlere, og gode digitale systemer kan luke bort mye av dette.

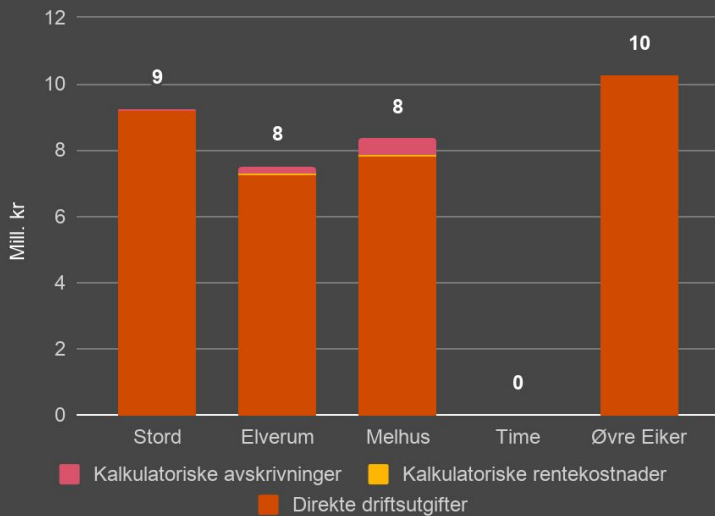
### Utgifter til vann og avløp - selvkostregnskapet, 2019



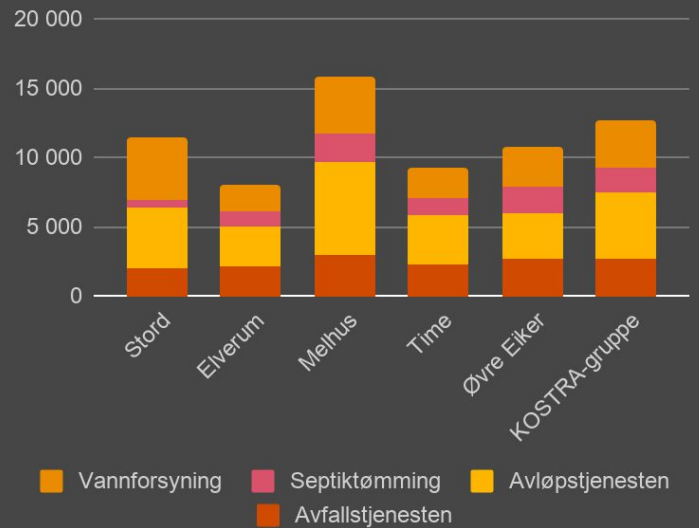
### Utgifter til avfallshåndtering - selvkostregnskapet, 2019



### Utgifter til plan og byggesak - selvkostregnskapet, 2019



### Kommunale gebyrer til selvkosttjenester, 2019





## Plan og kommunalteknikk: Anbefalinger

Det er i all hovedsak to tiltak som vi anslår vi ha god økonomisk effekt innenfor plan og kommunalteknikk på kort sikt - innføre avgiftsparkering i Leirvik, og nedleggelse av brannstasjonen i Sagvåg.

Innføring av avgiftsparkering i Leirvik sentrum kan gi kommunen økte inntekter på anslagsvis 1 - 1,5 mill. kr. i året. Dette tiltaket vil kreve lite investeringskostnader, da kommunen fremdeles har parkeringsautomatene som ble tatt ned da avgiftsparkeringen ble vedtatt nedlagt i 2015. Dette kan være en upopulær avgjørelse i deler av befolkningen. Samtidig vil det kunne legge til rette for at Stord når andre strategiske målsetninger knyttet til økt bruk av alternative transportmidler til Leirvik sentrum.

Stord kommune har i dag to brannstasjoner, en i Leirvik sentrum, og en i Sagvåg. Brannstasjonen i Sagvåg er bemannet med brannvakt på kveld, helg og helligdager, og koster kommunen om lag 1 mill. kr. i året å drive. Årsaken til at det er brannstasjon i Sagvåg i dag forklares med at det er funksjoner i Sagvåg som krever kort utrykningstid. Vi har ikke fått bekreftet hvilke funksjoner dette dreier seg om. Vi anbefaler Stord å undersøke nærmere om det fremdeles er grunnlag for å opprettholde brannstasjonen på Sagvåg, eller om det vil være mulig å samle all brannberedskap til brannstasjonen i Leirvik.

Vi vil også anbefale Stord kommune å oppdatere gjeldende kommuneplan. Byggesaksbehandlere trekker frem at arealdelen ikke er tilstrekkelig oppdatert. I tillegg er det flere forslag til strukturelle endringer i våre anbefalinger som krever langsiktige vurderinger, som for eksempel endringer i skole- og barnehagestruktur, som bør tas opp i kommuneplanens samfunnsdel.

I workshop har det også kommet inn forslag om å slå sammen Vann og avløp og vei med kommunal eiendom. Vi har ikke klart å sannsynliggjøre at dette vil gi reell innsparing, og har derfor ikke tatt inn dette som innsparingsforslag.

Stord har høye utgifter til vann og avløp, men det er noe uklart hva som bidrar til at utgiftene er såpass mye høyere enn i sammenlignbare kommuner. Fra analysene kommer det frem at mye av vannledningsnett i Stord har ukjent alder. I tillegg har Stord særlig høye utgifter til kalkulatoriske avskrivninger og rentekostnader, sammenlignet med andre kommuner. Det kan være aktuelt å gjøre en nærmere undersøkelse av hva som er årsakene til dette. Fra ansatte har det i tillegg kommet forslag om å oppdatere gebyrforskriften og innføre obligatorisk bruk av vannmåler. Det er usikkert hvilken innsparingseffekt dette vil ha, men det kan bidra til et riktigere gebyrgrunnlag for den enkelte innbygger.

Det har også kommet forslag om å slå sammen kommunalteknikk til én enhet, eller eventuelt slå sammen VA/vei og kommunal eiendom. Grunnlaget for innsparingen ligger i færre enhetsledere og bedre samhandling og styring av ressursene i kommunalteknikk. For å gjennomføre dette må Stord kommune gjøre en vurdering av hvilke enheter som skal slås sammen og hvordan oppgavefordelingen mellom disse skal være i ny enhet. I tillegg må kommunen gjøre en konkret vurdering av hvilke utgifter som kan reduseres gjennom en sammenslåing av enheter. Av andre organisatoriske endringer er det mulig å vurdere IKS med noen av samarbeidskommunene for å i større grad fordele faste kostnader.

Digitalisering er også et virkemiddel som kan bidra til innsparing innenfor plan og kommunalteknikk. Et konkret innsparingsforslag er å innføre elektronisk byggesaksbehandling. Dette kan både bidra til bedre oversikt for søker, mer automatisert saksbehandling og bedre dokumentasjonsinnhenting. Økt grad av selvbetjening gjennom digitalisering kan også brukes på andre områder i sektoren.





# Plan og kommunalteknikk: Tiltaksforslag

Tiltak	Innsparings- potensial	Innføring	Effekt	Konsekvens
Nedklassifisere kommunal vei til privat	Ikke beregnet	2021	Reduserte utgifter til vedlikehold Lik praksis for hva som er kommunal vei i hele kommunen	Private må ta over kostnadene til vedlikehold av veier
Innføre avgiftsparkering i Leirvik sentrum	1 - 1,5 mill.kr.	2021	Økte inntekter for kommunen. Redusert biltrafikk i sentrum, og mer bruk av alternative transportmidler	Kan skape misnøye i befolkningen, i hvert fall i en periode
Legge ned Sagvåg brannstasjon	1 mill.kr.	2021	Reduserte utgifter til vaktordning ved brannstasjonen	Økt utrykningstid til Sagvågområdet
Slå sammen kommunalteknikk til én enhet	Ikke beregnet	2021->	Færre ledere og bedre samhandling mellom tjenestene	Ansatte må innplasseres, og det må påregnes transaksjonskostnader
Digitalisering - Byggesaksbehandling	500 000	2022	Mer effektiv byggesaksbehandling	Kan kreve et større arbeid for å legge til rette for at alle nødvendige dokumenter er digitale
Oppdatere kommuneplanen	Ikke direkte		Vil legge grunnlaget for flere av større strukturelle tiltak i alle sektorer	
Etablere åpningstid ved byggesakskontoret	Ikke beregnet	2021	Mer tid til saksbehandling, bedre mulighet for saksbehandlere til å forberede seg til møter	Innbyggere må tilpasse seg byggesakskontorets åpningstider ved henvendelser
Oppdatere gebyrforskrift for vann og avløp	Ikke beregnet	2021	Bedre mulighet til å kreve avgifter for bruk av kommunalt vann og avløp	
Innføre obligatorisk bruk av vannmåler	Ikke beregnet	2021	Bedre styring av vannleveransene i kommunen	Krever investeringer



6

Administrasjon  
og politikk



# Administrasjon og politikk

Stord kommune brukte 70 mill. kr. til administrasjon i 2019, noe som tilsvarer 3762 kr per innbygger. Dette er på nivå med Øvre Eiker og litt høyere enn Time, men lavere enn KOSTRA-gruppe 7, Melhus og Elverum. Oversikten over teoretisk innsparingspotensial viser videre at Stord kun har innsparingspotensial innenfor administrasjon sammenlignet med Time.

Fordelingen av utgifter mellom administrasjon, politisk styring, revisjon og annet er relativt lik på tvers av kommunene. Stord hadde imidlertid lavere utgifter per innbygger til politisk styring enn kommunene vi sammenligner med.

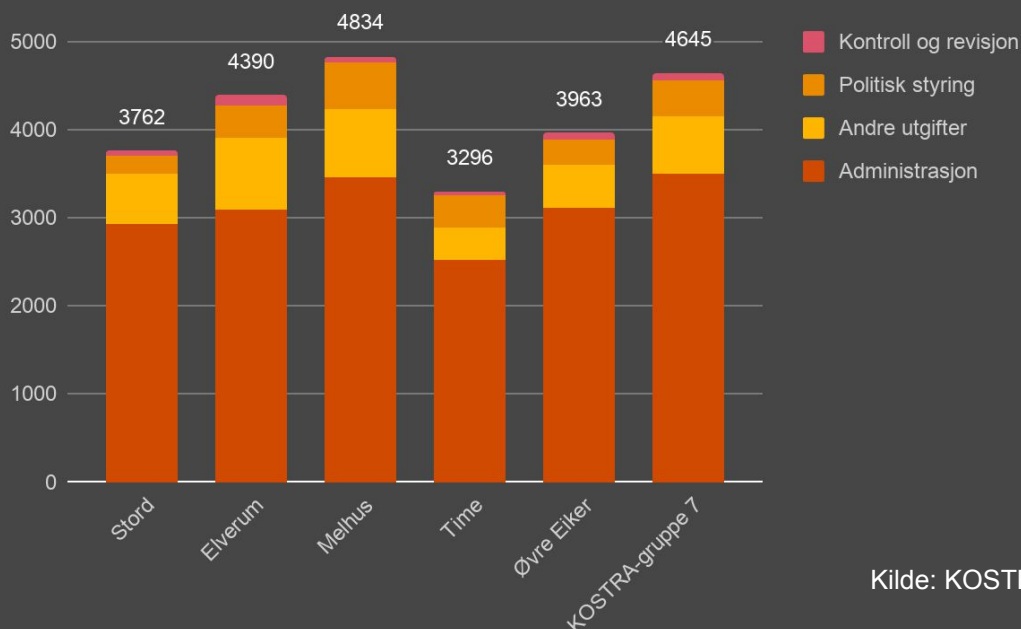
## Administrasjon

Den største utgiftsposten er utgifter til administrasjon. Denne utgiftsposten kan imidlertid være noe vanskelig å sammenligne på tvers av kommuner, da det kan være variasjoner mellom kommunene hvilke utgifter som føres sentralt på administrasjon, og hva som føres ute i tjenestene. Det aller meste av utgiftene til administrasjon er knyttet til lønn, og i Stord kommune er den sentrale administrasjonen relativt liten, noe som bidrar til å holde utgiftene nede. I Stord kommune ligger blant annet fagavdelingene, rådmannens ledergruppe, økonomi og regnskap, IKT samt personal inn i denne utgiftsposten.

Når den sentrale administrasjonen reduseres, vil dette i mange tilfeller føre til at administrative oppgaver legges ut til de enkelte enhetene. De faller altså ikke bort, men må utføres av andre. I enkelte tilfeller kan dette bidra til en bedre oppgaveløsning, fordi de som sitter tettest på oppgavene også er de som settes til å administrere dem. Dette gjelder særlig for oppgaver som krever en del lokal tilpasning. I andre tilfeller kan det imidlertid føre til at de administrative oppgavene gjennomføres mindre effektivt, som følge av at de som blir satt til å utføre oppgavene ikke utfører dem ofte nok, og dermed ikke har tilstrekkelig erfaring med oppgaveurdørelsen. Dette gjelder særlig for oppgaver som kan gjennomføres likt for flere enheter i kommunen, og der det er ønskelig med standardisering på tvers.

Flere workshopdeltakere fra ulike sektorer har trukket frem at administrative oppgaver er noe som krever mye tid, og at en sentralisering av slike oppgaver kunne frigjort tid ute i enhetene. Dette gjelder blant annet timeføring samt innsending og godkjenning av fravær og permisjoner. Dette gjøres i dag manuelt, og krever tid både fra

Netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon, 2019



Kilde: KOSTRA



# Administrasjon og politikk

enhetene og administrasjonen sentralt. Her er digitalisering av slike oppgaver foreslått som et tiltak som både redusere ressursbruken til disse oppgavene, og sikre bedre informasjonshåndtering. Det kan også være hensiktsmessig for Stord kommune å ta en gjennomgang av hvilke administrative oppgaver som gjennomføres sentralt og desentralt, og endre ansvaret for ivaretagelse av disse oppgavene, slik at de kan utføres mest mulig effektivt. En slik gjennomgang kan fort vise at det kan være effektiviserende å styrke bemanningen i sentraladministrasjonen.

Det er også blitt trukket frem at deler av ansettelsesprosessen kan sentraliseres. I dag er enhetene i stor grad ansvarlig for å gjennomføre sine egne ansettelser, og får begrenset støtte fra sentraladministrasjonen. Enkelte deler av en slik prosess kan bidra til at Stord kommune kan utnytte stordriftsfordeler, slik at ansettelsesprosesser kan utføres mer effektivt, og binder opp mindre ressursbruk ute i enhetene.

Et annet innsparingsforslag som har kommet opp er å slå sammen lønn og personal med økonomi og regnskap. Disse tjenestene har flere overlappende oppgaver, men er i dag inndelt i to ulike enheter, som i tillegg sitter fysisk adskilt. Innsparingen her ligger primært i reduksjon av én lederstilling. I tillegg sitter enhet lønn og personal i dag i leide lokaler, og en sammenslåing av enhetene kan bidra til at lønn og personal kan flytte inn i kommunalt eide lokaler. På sikt kan det også være mulig å oppnå en innsparing gjennom bedre samhandling og arbeidsprosesser mellom enhetene. Dette krever imidlertid at prosesser gjennomgås systematisk, og endres for å legge til rette for bedre samhandling og oppgavedeling.

I arbeidet med å identifisere innsparingstiltak er det flere som har kommet med forslag om å redusere antall enhetsledere i Stord. Antall enhetsledere i kommunene blir i stor grad drevet av organiseringen av skole og barnehager, der rektorer og barnehagestyrere som regel blir enhetsledere for sin enhet. Stord skiller seg fra de øvrige kommunene med færre kommunale barnehager, mens antall enheter ellers er lik antallet i sammenligningskommunene. Stord kommune skiller seg imidlertid ikke vesentlig fra sammenligningskommunene i antall ledere og ledernivåer. Det er heller ikke vårt inntrykk at Stord har uhenktsmessig mange ledere. En reduksjon i antall ledere kan derimot svekke kommunens forutsetninger for god styring og ledelse, noe som på sikt også kan ha konsekvenser for kommunens evne til effektiv oppgavegjennomføring

## Innkjøpsavtaler og IKS

Stord kommune deltar i flere interkommunale samarbeid (IKS) med omkringliggende kommuner. Det er mange samarbeid på tvers av sektorer, hvor de fleste er i administrasjon. Det har fremkommet i mange grupper i workshopene at disse avtalene er i disfavør Stord økonomisk sett, der det særlig er risiko for at Stord må ta en større del av felleskostnader og reisekostnader enn det kommunens bruk av samarbeidene skulle tilsi. En av grunnene til dette er at felleskostnader blir fordelt etter innbyggertall, og ikke som et påslag for faktisk bruk, noe som gjør at Stord ofte betaler mer for disse tjenestene. Stord kommune er stor nok til at kommunen i mange tilfeller vil kunne drive tjenestene de i dag samarbeider om like effektivt på egenhånd. Dette er noe som bør vurderes i en eventuell revidering.

Der det er avtalt at f.eks. reisekostnader skal være inkludert blir de noen ganger fakturert likevel. En grunn til dette kan være at man ikke får brukt innkjøpsressursen man har i kommunen optimalt, slik at man ikke kan følge opp avtalene og gjøre stikkontroller i det omfanget som er nødvendig.



# Administrasjon og politikk

## Innkjøp

I workshopene ble det trukket frem at innkjøpsavtaler i en del tilfeller ikke blir fulgt opp i praksis. Det er flere som har trukket frem manglende lojalitet til inngåtte rammeavtaler som en utfordring. Dette er blant annet blitt forklart med manglende kjennskap til inngåtte rammeavtaler blant de som kjøper inn, og en desentralisert innkjøpsorganisasjon, der det er mange i kommunen med fullmakt til å gjøre innkjøp. Dette kan føre til at kommunen ikke klarer å utnytte fremforhandlede prisreduksjoner, og dermed får høyere utgifter til innkjøp enn nødvendig.

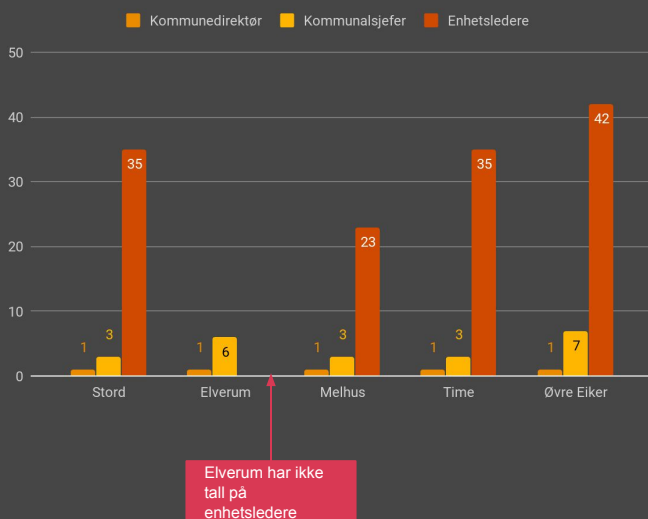
Innkjøpsressursen til Stord er hovedsakelig et IKS (80%), i de resterende 20 % arbeider innkjøpsleder for Stord kommune direkte. Manglende ressurser på innkjøp til egen kommune kan være en grunn til at Stord ikke får fulgt opp sine avtaler. En sterkere styring på innkjøpene i kommunen kan både bidra til at Stord i større grad gjør de riktige innkjøpene, og får best pris på disse. Dette kan gjøres gjennom å styrke innkjøpsrutinene, se på fullmaktsstrukturer, gi bedre kommunikasjon om inngåtte rammeavtaler og styrke kontrollen av innkjøp og leverandører.

## Politisk styring

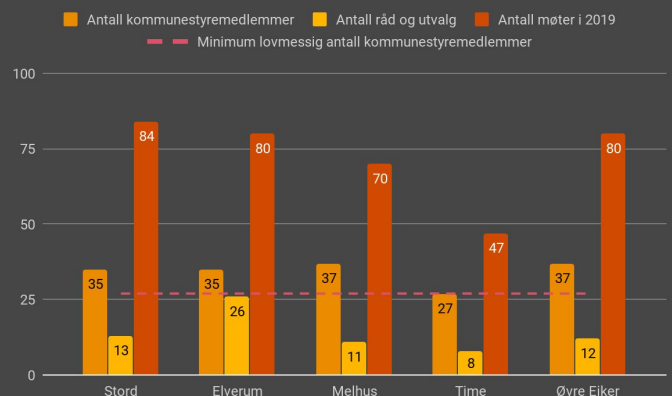
Stord kommune har lavest utgifter til politisk styring, men har flest møter av alle sammenligningskommunene, nest flest råd og utvalg og åtte flere kommunestyrerepresentanter enn hva som er lovpålagt for kommuner på Stords størrelse. Av sammenligningskommunene er det kun Time kommune som har lagt seg på lovens minstekrav. Endring av kommunestyrets sammensetning kan ikke gjennomføres for sittende kommunestyre. Kommunestyre fastsetter selv hvor mange som skal sitte i det og det må senest gjøres innen utgangen av desember i nest siste år av valgperioden.

Administrasjon er en viktig fellesressurs som påvirker hele kommunens evne til å drifte effektivt, gjennomføre nødvendige investeringer og sikre kontroll over driften. Skal Stord kommune gjennomføre en omfattende effektiviseringsprosess er administrative ressurser svært viktige for å lykkes.

Antall ledere, 2020



Antall råd og utvalg, møter og kommunestyremedlemmer, 2020





# Administrasjon og politikk: Anbefalinger

Innsparingspotensialet innenfor politikk og administrasjon fremstår som begrenset. Denne sektoren har allerede kuttet en del tjenester, og drives til lavere kostnader per innbygger enn de fleste kommunene vi sammenligner med. Samtidig fremstår det som at en del tjenester som utføres sentralt i andre kommuner, ligger til den enkelte enhet i Stord. Dette kan være noe av årsaken til at administrasjonsutgiftene i Stord er lave. Det er usikkert om en slik desentralisering av oppgaver gir bedre og mer effektiv oppgaveløsning. For enkelte tjenester kan det derfor kunne gi økonomisk innsparing for kommunen totalt ved å styrke ressursene til sentral administrasjon.

Vi ser også et potensiale for effektivisering gjennom å digitalisere flere oppgaver, noe som også ble trukket frem på workshopene. Dette vil gi en innsparing på administrasjon isolert sett, men vil også frigjøre mye tid hos andre deler av kommunen, slik at man kan få en indirekte innsparing ved lavere administrasjonsutgifter også der. Vi har anslått innsparingspotensialet av digitalisering til å være 700 000 - 1 500 000 kr, men dette avhenger av hvilke løsninger som blir innført, og hvordan kommunen tilpasser sine arbeidsprosesser når digitale verktøy blir innført. En digitalisering av flere oppgaver vil kreve en initiell investering, men gevinstene kan komme relativt raskt etter investeringen. Flere digitale prosesser vil også styrke kontrollen og styringsinformasjonen i kommunen og gjøre det lettere å komme med målrettede tiltak i fremtiden samt redusere sannsynligheten for feil i saksbehandlingen.

Et mulig tiltak som vil gi innsparing på sikt er å redusere antall kommunestyremedlemmer til lovens minimum. Det vil redusere utgifter tilknyttet antall representanter som f.eks. møtegodtgjørelse. Vi har anslått innsparingspotensialet av en slik reduksjon til rundt 40 000 kr per kommunestyrerepresentant i dag. Dette kan imidlertid ikke gjøres før neste kommunestyreperiode. En slik gevinst kan derfor hentes inn tidligst i budsjettet for 2024. Det kan også vurderes hvorvidt Stord skal redusere antall råd og møter, som også kan gi en innsparing på kortere sikt. Disse forslagene må utredes først for å se hvilke eventuelle konsekvenser de kan ha for lokaldemokratiet i Stord kommune.

Vi ser at direkte kutt i administrasjonen fremstår lite fornuftig, da Stord allerede har lave administrasjonsutgifter og ytterligere kutt kan redusere administrasjonens evne til å gjennomføre nødvendige effektiviseringstiltak. Administrative oppgaver som ikke er nødvendige for kommunens drift, som bistand til lønn og regnskap til Hagerupshuset, kan likevel avsluttes og en samling av økonomi, regnskap, lønn og personal kan gi innsparingsmuligheter i form av bedre ressursutnyttelse og utgifter til husleie m.m.

En helhetlig gjennomgang av kommunens IKS er også tilrådelig, da det kan være store innsparingsmuligheter ved bedre fordeling av felleskostnader og endrede avtalevilkår. Basert på innspill i workshopene kan det hende at Stord kommune betaler mer enn sin andel av felleskostnadene i flere av de interkommunale samarbeidene kommunen er en del av. En endring i fordelingsnøkklene her vil kunne redusere utgiftene til en rekke tjenester i Stord. For å hente ut eventuelle innsparinger her må alle IKS-avtaler først gjennomgås, for så å reforhandles. Ved reforhandling er det en risiko for at motparten ikke vil akseptere forslagene Stord kommer med. Stord er en relativt stor kommune og er ikke avhengig av IKS for å levere mange av tjenestene som nå blir levert i samarbeid med andre kommuner. Dette gjør en eventuell forhandlingsprosess enklere.



# Administrasjon og politikk: Tiltaksforslag

Tiltak	Innsparings- potensial	Innføring	Effekt	Konsekvens
Digitalisering og automatisering - Ligning av sykelønn - Timelister - Søknader og fravær	300 000 - 600 000	2021->	Færre manuelle oppgaver både i administrasjon og ute i enhetene. Bedre kvalitet og færre feil i saksbehandlingen	Utgifter til innføring
Styrke oppfølgingen av innkjøp	Ikke beregnet		Bedre fakturakontroll, økt lojalitet til rammeavtaler	Må ansette ressurser for dette
Samle økonomi, regnskap, lønn og personal i én avdeling	Ikke beregnet	2021	Redusert lokalleie, bedre samhandling	
Avvikle privat ulykkesforsikring for ansatte	180 000		Ansatte vil ikke være forsikret av kommunen på fritiden	Ansatte mister en forsikring, men usikkert om det er kjennskap til denne i organisasjonen
Ikke bistå Hagerupshuset med lønn og regnskap	40 000	2021	Frigjort tid i lønnsavdelingen	Hagerupshuset må kjøpe dette privat
Endre finansieringsmodell av innkjøpssamarbeidet	60 000	2021	Stord betaler i større grad for eget forbruk av innkjøpstjenestene	Fare for å svekke samarbeidsklimaet med samarbeidskommunene
Redusere antall kommunestyrerepresentanter til 27	320 000	2024	Mindre møtegodtgjørelse, reiseutgifter osv.	Større arbeidsmengde per kommunestyre-representant
Revidere IKS-avtaler	Ikke beregnet	2021->	Bedre fordeling av felleskostnader mellom samarbeidskommunene	Noen avtaler kan bli sagt opp hvis samarbeidskommunene ikke godtar revidering

7

Andre  
forhold



# Organisering og ledelse

Forhold knyttet til ledelse og organisering har stor betydning for en organisasjons evne til å drive effektivt, gjennomføre endringer og skape utvikling og forbedring. Stord kommune er i en økonomisk situasjon hvor behovet for omstilling og effektivisering trolig vil være vesentlig i flere år framover. Denne situasjonen vil stille store krav til ledelse, og det vil være viktig å organisere både kjernevirksomhet, administrative støttefunksjoner og utvikling- og forbedringsarbeid på en mest mulig hensiktsmessig måte for å lykkes.

Vi har påpekt at Stord kommune bruker relativt lite ressurser på ledelse og administrativ støtte. I workshopene har det også kommet frem at endrings- og forbedringsprosesser ofte ikke fører til ønskede resultater pga. mangel på ressurser til å gjennomføre endringer, sikre opplæring og følge opp gevinster. Det er derfor gode grunner for Stord kommune til å styrke ressursene til ledelse og omstilling, snarere enn å kutte i ledelseskraft, om man skal lykkes med effektiviserings- og innsparingstiltak.

Det er særlig to dimensjoner knyttet til organisering som i stor grad vil påvirke Stord kommunes evne til å lykkes i å gjennomføre den type tiltak som denne rapporten skisserer. Den første gjelder organiseringen av administrative støttefunksjoner. Kommunens overordnede organisering av disse funksjonene er rimelig tradisjonell og bør være godt egnet til å understøtte effektiv drift og god ressursutnyttelse. Det synes imidlertid å være et behov for å gå opp og dokumentere grensegangen og oppgavefordelingen mellom de sentrale støttefunksjonene og de administrative funksjonene som håndteres av de ulike tjenestene desentralt. Målet med en slik gjennomgang bør være å finne en best mulig balanse mellom sentralisering og desentralisering av administrative funksjoner og samtidig definere tydelig hvilke roller og ansvar som ligger til de ulike funksjonene. Et velfungerende grensesnitt mellom sentrale støttefunksjoner og kommunens publikumstjenester vil være et viktig premiss for god ressursutnyttelse og effektiv drift.

Den andre dimensjonen ved organisering vi vil trekke fram gjelder måten utviklings- og forbedringsaktiviteter organiseres på. En svært vanlig årsak til at endringsprosjekter mislykkes er manglende ressurser til endringsgjennomføring, opplæring og gevinstoppfølging. Organisasjoner som lykkes med endring og omstilling organiserer ofte denne typen initiativ og prosjekter tydelig adskilt fra den daglige driften med dedikerte ressurser og riktig kompetanse til å gjennomføre endringsprosesser fra planlegging til gevinstuttak. Workshopene vi har gjennomført har vist at endrings- og omstillingsarbeid i Stord kommune ofte preges av at ressursene som er ansvarlige gjør endringsarbeidet i tillegg til ordinære drifts- eller lederoppgaver, og at opplæring og gevinstplanlegging ofte er for lavt prioritert. Vi tror kommunen vil være tjent med å gjøre tydelige organisatoriske grep på dette området i gjennomføringen av effektiviserings- og innsparingstiltak som følger av dette prosjektet.





# Digitalisering

Under arbeidet med rapporten har det kommet frem en del forslag til digitalisering innen mange av sektorene. Flere av disse forslagene er omtalt under hver enkelt sektor. Samtidig er det enkelte forhold som vil være aktuelle for kommunen som helhet. Gjennom workshopene har det kommet frem at det er satt i gang flere initiativer på digitalisering i Stord kommune, uten at disse har gitt stor effekt. Dette skyldes blant annet manglende implementering, som har ført til at systemene ikke er blitt tatt i bruk etter hensikten.

Innen Plan har det blitt påpekt at det var et tidligere digitaliseringsprosjekt, som har blitt kuttet, hvor formålet var å kopiere alle byggesakstenginger og digitalisere disse. Det er et stort potensiale for å øke kvaliteten på tjenesten og effektiviteten i behandlingen av saker ved å gjøre dette digitalt, men det vil kreve en initieell satsning som senere kan gi store gevinster. Slik kan også ressurser på plan bli frigjort til å arbeide med andre prioriteringer.

Innen administrasjon har det blitt påpekt at det eksisterer en egen digitaliseringsgruppe som skal forsøke å digitalisere flere administrative oppgaver i kommunen. Denne gruppens arbeid har ikke blitt prioritert i budsjettprosessene, noe som gjør at mange oppgaver ikke har blitt digitalisert. Det er også et generelt problem at IT ikke har ressurser til å prioritere digitaliseringsprosjekter, og særlig ikke implementeringen i etterkant. Et eksempel på dette er skoleadministrativt system, hvor det har blitt kjøpt inn et system, men det skolene ikke har fått nok hjelp til å innføre dette.

Til slutt er Stord også en del av velferdsteknologi-programmet, og kommunen har innført mange velferdsteknologiske hjelpemidler de senere årene.

Det er vårt inntrykk at det er stort uutnyttet potensial for digitalisering i alle sektorer i kommunen. Dette dreier seg om flere forhold. Flere har trukket frem at Stord kommune kan bli flinkere til å ta i bruk systemer som kommunen allerede har innført. Her har blant annet bruk av journalsystem i pleie- og omsorgssektoren, og utnyttelse av økonomisystemet Agresso blitt trukket frem som eksempler. For å lykkes med innføring av nye IT-systemer vil det i mange tilfeller være viktig med god opplæring for ansatte, slik at systemene brukes riktig. Innføring av nye systemer fører ofte til en behov for endring av arbeidsprosesser, når digitale prosesser tar over for manuelle. Manglende opplæring kan føre til at de digitale prosessene ikke blir tatt i bruk, eller at man fortsetter å utføre de manuelle prosessene i tillegg til de digitale. Da vil det ikke være mulig å hente ut den planlagte effekten av nye IT-systemer.

I tillegg har vi fått inntrykk av at det fremdeles foregår mange manuelle prosesser i kommunen, og at innføring nye digitale systemer kan gi positiv effekt for kommunen.

Vi vil anbefale Stord kommune å prioritere digitalisering i årene som kommer, med mål om både mer effektiv ressursbruk og bedre kvalitet i tjenestene. For å lykkes med dette kan det være nødvendig for kommunen å utarbeide en overordnet strategi på digitaliseringsområdet. Denne burde gjelde for alle sektorer i kommunen, og ta for seg hva målet for digitaliseringsarbeidet skal være for hver enkelt sektor, og for kommunen som helhet. En overordnet strategi vil peke ut retningen for digitaliseringsarbeidet i kommunen, sikre samordning og bedre prioritering mellom digitaliseringsprosjekter, i tillegg til at en vedtatt strategi kan sikre forankring og prioritering av digitaliseringsarbeidet i organisasjonen.

Stord bør også planlegge gevinster ved innføring av digitale verktøy, og arbeide for å realisere disse gevinstene når verktøyene innføres.

# Sykefravær



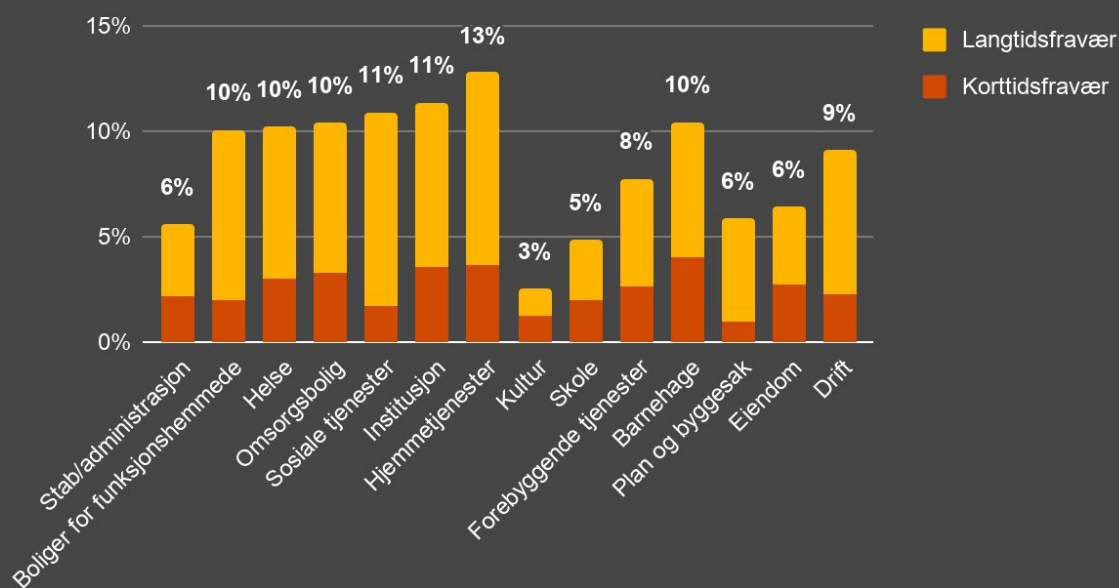
Stord kommune hadde et samlet sykefravær på 8,2 prosent i 2019. Dette er på nivå med gjennomsnittet av kommunene i Norge. Den samlede sykefraværspersenten i en kommune vil som regel bli påvirket av fraværet i de største sektorene, som skole, barnehage og pleie og omsorg. Et lavt fravær i skolen bidrar til å trekke ned det samlede fraværet i Stord kommune, mens det trekkes opp av et høyere sykefravær i helse- og omsorgstjenestene. Samtidig ser vi at sykefraværet varierer mellom tjenester og sektorer. Tradisjonelt er sykefraværet lavest i administrative stillinger, mens det er høyere i de mest brukerrettede tjenestene. Dette gjelder også for Stord, der stab, administrasjon, NAV, kultur og plan og byggesak hadde lavest sykefravær på mellom 2,5 og 5 prosent, mens sykefraværet var høyest i helse- og omsorgstjenestene, der de fleste tjenestene hadde et sykefravær på rundt 10 prosent.

Kommunens utgifter til sykefravær ligger primært i fravær innenfor arbeidsgiverperioden (under 16 dager). I denne perioden må kommunen selv betale lønnsutgifter til sykefraværet, mens kommunen får kompensasjon for fravær lengre enn dette. For fravær lengre enn 16 dager har kommunen kun utgifter til arbeidsgiveravgift, andre sosiale utgifter og eventuell kostnadsforskjell mellom sykefraværskompensasjonen og det kommunen må betale for vikarinneleie.

Stord kommune hadde et sykefravær innenfor arbeidsgiverperioden på om lag 2,7 prosent i 2019. Med personalkostnader på om lag 900 mill. kr. i året medførte dette tapt arbeidstid til en verdi av om lag 24 mill. kr. fra korttidsfravær og 6 mill. kr. til arbeidsgiveravgift og pensjoner for langtidssykemeldte i 2019. I tillegg kommer utgifter til 25 mill. kr. til vikarinneleie. En reduksjon i sykefraværet på ett prosentpoeng kan slik gi innsparing på om lag 3 mill. kr. i året gjennom redusert vikarbehov alene. I tillegg kommer indirekte utgifter knyttet til tapt arbeidstid og redusert produksjon, som vi ikke har beregnet inn her. Dette kan for eksempel være utgifter som følge av behov for overtidarbeid.

Flere kommuner har hatt suksess med å jobbe med nærvær i organisasjonen, med fokus på hvilke faktorer som bidrar til at ansatte ønsker å gå på jobb, fremfor å fokusere på sykefraværet. Med denne tilnærmingen er målet å unngå at ansatte sykemeld seg, og innføre tiltak for å styrke de faktorene som er viktige for de ansatte for at de skal komme på jobb hver dag.

Sykefravær i Stord kommune, etter tjeneste, 2019





# Bilordning

Tjenestebiler i Stord kommune, 2019

Sektor	Varebiler	Personbiler
Rehabilitering, helse og omsorg	19	59
Oppvekst og utdanning	-	7
Plan og teknisk drift	40	12

Stord kommune har totalt 137 tjenestebiler som brukes av ansatte i kommunen, der de aller fleste av disse tilhører rehabilitering, helse og omsorg, og plan og teknisk drift. Bilene i rehabilitering, helse og omsorg hører i all hovedsak til hjemmetjenesten, samt enhet for psykisk helse og rusomsorg, mens bilene i plan og teknisk drift hører til kommunalteknikk og kommunal eiendom.

Stord kommune vurderer nå å opprette et eget bilkontor for forvaltning av bilparken. Dette bilkontoret skal utføre service, ta seg av reparasjoner, foreta dekkskift og omlegging, skifte servicemateriell og administrere dekkhotell. Innledende vurderinger anslår at en slik ordning vil koste kommunen i overkant av 6 mill. kr. i året.

Dagens innkjøp og drift av biler er desentralisert, der den enkelte enhet har ansvar og fullmakt til å kjøpe inn nødvendige biler basert på identifisert behov. Stord har ingen sentral innkjøpsavtale på tjenestebiler som gjelder for alle enheter i kommunen. Resultatet av dette er at Stord har biler fra mange forskjellige leverandører, og dermed heller ikke har noen sentral serviceavtale for kommunale biler.

Det er også kun i begrenset grad lagt til rette for bildeling internt i enheter, og på tvers av enheter i kommunen. En konsekvens av dette er blant annet at enkelte biler kun brukes i begrenset grad. Flere har trukket frem at det er ønskelig at kommunens biler er knyttet til én enkelt bruker, og ikke deles mellom flere ansatte. Dette gjelder blant annet for kommunalteknikk, som har flere biler som brukes til å utføre bestemte oppgaver. I flere tilfeller var dette imidlertid ikke knyttet til funksjonaliteten i bilen i seg selv, men hvilket utstyr bilen var utstyrt med. Enkelte har også trukket frem at ansatte vil ta bedre vare på bilene hvis det kun er de selv som bruker dem. En konsekvens av at bilen tilhører den enkelte ansatte er imidlertid at utnyttelsen av bilen blir lavere, og at kommunens kostnad per time bruk av bilen øker vesentlig.

Det kan være innsparing i å legge mer til rette for bildeling intern i kommunen, både innad i den enkelte enheten, og mellom enheter. Dette kan bidra til at Stord kan klare seg med færre biler, noe som vil kunne gi stor innsparing. Stord hadde totalt 7,2 mill. kr. til leasing, drift, vedlikehold og avgifter til biler utenom maskiner i 2019. Dette utgjør om lag 50 000 kroner per bil. Selv en beskjeden reduksjon i bilparken kan dermed gi stor innsparing for kommunen.



## Andre forhold: Anbefalinger

Under analysene har vi oppdaget enkelte områder i kommunen som fortjener ekstra oppmerksomhet. Disse områdene, digitalisering, organisering og ledelse, bilordning og sykefravær, er sektorovergripende og kan ha stor påvirkning på innsparingspotensialet.

Digitalisering i Stord kommune bør sees i en sektorovergripende sammenheng. Vi mener det bør utvikles en samlet digitaliseringsstrategi som det bør settes av nok midler til å implementere. Dette vil kunne støtte opp under utvikling av digitale systemer for å forenkle administrasjonsarbeidet i alle sektorer, se sammenhenger mellom digitale løsninger som eByggesak/velferdsteknologi og de andre systemene i Stord og sørge for at man får tatt hensyn til alle de forskjellige behovene som skal bli imøtegått av digitale systemer.

Stord kommune bruker relativt lite ressurser på ledelse og administrasjon. Vi tror økt vektlegging av ledelse og styrkede administrative ressurser er nødvendig for å lykkes med de omstillingene kommunen står overfor. I tillegg anbefaler vi en gjennomgang av grensesnittet mellom sentraliserte støttefunksjoner og publikumstjenester, og at utviklings- og forbedringsinitiativ organiseres adskilt fra driftsoppgaver for å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet og kraft i gjennomføringen.

I alle workshoper har bilparken til Stord kommune blitt nevnt som et område hvor det kan gjøres innsparinger. Vi ser at dagens bilpark fremstår som for stor og uhensiktsmessig, og mener at pågående initiativer for å etablere en felles bilpark bør fortsettes. Disse initiativene vil kunne redusere utgiftene i mange sektorer betydelig.

Sykefraværet til Stord kommune er 8,2 % (2019) og er på nivå med gjennomsnittet av norske kommuner. Tiltak for å øke nærværet i organisasjonen og bedre arbeidsmiljøet vil kunne bidra til å redusere sykefraværet og således spare Stord kommune for store utgifter. En reduksjon i sykefraværet på ett prosentpoeng vil redusere utgiftene med minimum 6,5 mill. kr. i året, og er en måte å spare utgifter på som ikke påvirker tjenestetilbudet i noen grad.



## Andre forhold: Tiltaksforslag

Tiltak	Innsparings- potensial	Innføring	Effekt	Konsekvens
Digitalisering av tjenestetilbudet	Stort	2021->	Flere tjenester eksternt og internt blir heldigitale	Krever stor digital modenhet i organisasjonen og nok ressurser til implementering
Bedre organisering og fokus på endringsledelse	Ikke beregnet	2021->	Mer gjennomføringskraft i organisasjonen	Høyere utgifter til administrasjon på kort sikt og flere lederårsverk
Innføre en felles bilpool	1 mill+	2021->	Mange biler i kommunen vil inngå i en bilpool	Noen vil oppleve å ikke ha den samme fleksibiliteten mtp. mobilitet
Fokus på nærvær for å forhindre sykefravær	6 mill +	2021->	Høyere trivsel på jobb, bedre kapasitet i tjenestene	Stor innsats fra hele organisasjonen

Denne rapport er utarbeidet for Stord kommunes interne bruk i samsvar med engasjementsbrevet datert 18.02.2019. Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med Stord kommunes ansatte og i dokumentasjon som Stord kommune har gjort tilgjengelig for oss. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntar ikke ansvar for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av Stord kommunes virksomhet.

Stord kommune har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene som er vedlagt vårt engasjementsbrev. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Stord kommune eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.