

# Innsparing og konsekvenser

Strand kommune, 2023



# INNHOOLD

Oppdraget.....	4
Sammendrag .....	4
1.1 Hovedfunn .....	4
1.2 Analysearbeid og konsekvensutredninger.....	5
1.3 Rutiner og metode .....	7
1.4 Involvering .....	7
1.5 Politisk rapportering og involvering .....	7
1.6 Læringspunkt .....	7
Kommunedirektørens kommentar .....	8
2 Innledning.....	9
2.1 Kommunens økonomiske situasjon.....	9
2.2 Formål og problemstilling .....	10
2.3 Metode .....	10
2.4 Omstilling og kutt.....	11
3 Rutiner for å finne innsparingstiltak?.....	11
4 Konsekvensvurderinger .....	12
4.1 Økonomi- og virksomhetsstyring.....	12
4.2 Revisjonskriterier .....	12
4.3 Utredning og vurdering av konsekvenser .....	13
4.3.1 Bruk av eksterne analyser .....	13
4.3.2 Økonomiske utslag i analysene.....	14
4.3.3 Dybdeanalyser .....	17
4.3.4 Metode for å prioritere tiltak.....	18

4.3.5	Innsparing innen eiendomsdrift .....	19
4.3.6	Innsparing innen skole .....	20
4.3.7	Budsjettinvolvering .....	23
4.3.8	Involvering av tjenestområder og ansatte .....	24
4.3.9	Administrativ rapportering .....	25
4.4	Vurdering.....	26
5	Politisk rapportering .....	28
5.1	Revisjonskriterier .....	28
5.2	Rutiner og praksis knyttet til budsjett- og økonomiplan....	29
5.3	Generell dialog med de folkevalgte .....	30
5.4	Vurdering.....	30

# OPPDRAGET

## Bestilling

Kontrollutvalget i Strand kommune bestilte 19.05.2022 en forvaltningsrevisjon om konsekvensanalyser som beslutningsgrunnlag for økonomistyring.

## Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke hvilke rutiner Strand kommune har for å finne mulige innsparingstiltak og hvordan man vurderer konsekvensene av tiltakene.

## Problemstillinger

- Hvilke rutiner har kommunen for å finne innsparingstiltak?
- I hvilken grad vurderer administrasjonen konsekvenser av innsparingstiltak?
  - Hvordan utreder og vurderer administrasjonen konsekvenser av innsparingstiltak?
  - Hvilke metoder brukes for å prioritere mellom vurderte tiltak (fremgangsmåte, vurderingskriterier og systematikk for prioriteringer)
- I hvilken grad involveres tjenesteområdene i konsekvensanalysene?
- Hvordan presenteres innsparingstiltak og konsekvensutredninger for politikerne?

*Prosjektleder for dette prosjektet har vært forvaltningsrevisor, Ida Hillesland, i samarbeid med leder for forvaltningsrevisjon, Silje Nygård. Prosjektet er kvalitetssikret av senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg.*

# SAMMENDRAG

**Formålet** med prosjektet har vært å undersøke hvilke rutiner Strand kommune har for å finne mulige innsparingstiltak og hvordan konsekvensene av tiltakene blir vurdert.

## 1.1 HOVEDFUNN

- Eksterne utredninger kombinert med kommunens egne analyser gir etter vår vurdering et godt bilde av kommunens muligheter og begrensninger mht. innsparinger, og konsekvenser av foreslåtte endringer
- Det er positivt at kommunen sammenligner driften sin med andre kommuner for å effektivisere og forbedre, men etter vår vurdering bør man være varsomme med å tolke et teoretisk innsparingspotensial som et faktisk merforbruk
- Den første eksterne analysen kan ha gitt Strand kommune et litt urealistisk bilde av eget innsparingspotensial, iallfall på kort sikt
- Det teoretiske innsparingspotensialet varierer mye, avhengig av om man sammenligner Strand med kommunegruppen man tilhørte frem til 2019, eller kommunegruppen Strand ble overført til i 2020

- Strand kommune ser ut til å ha et godt system for å involvere tjenesteområder og ansatte i budsjettarbeid og vurderinger av konsekvenser av eventuelle innsparingstiltak
- De folkevalgte sikres en tilfredsstillende involvering og medvirkning gjennom hele budsjettprosessen

## 1.2 ANALYSEARBEID OG KONSEKVENSENTREDNINGER

---

Administrasjonen har de siste årene benyttet seg av eksterne konsulenter for å vurdere kostnadsnivå og innsparingspotensial i kommunen. Det er vårt inntrykk at kommunen har jobbet grundig og systematisk med oppfølgingen av disse. Den første konsulentanalysen viste et stort innsparingspotensial, og ble fulgt opp av dybdeanalyser innen skole og eiendomsdrift. Innen eiendomsdrift klart å hente inn store deler av kuttene i budsjettet, men det har man ikke klart innen skole.

Etter vår vurdering har konsulentanalysene har gitt kommunen god drahjelp i arbeidet med å identifisere innsparingsmuligheter. Samtidig kan det se ut til at den første analysen kan ha gitt kommunen et litt urealistisk bilde av eget innsparingspotensial, iallfall på kort sikt

En indikasjon på dette er at kuttet fra 2021 ble reversert i 2022. Skolene ble tilført 5,5 millioner kroner i ekstramidler i 2022. Dette kom både som en følge av budsjettnedtrekket i 2021, og som en følge av tidligere års kutt i rammene.

Etter vår vurdering bør kommunen være litt varsomme i bruken av denne typen eksterne analyser. Den første BDO-analysen konkluderte med at Strandaskolen hadde et merforbruk på 10,6 millioner kroner i 2019. Vi ønsker å understreke at det ikke er snakk om et faktisk observert merforbruk, men et teoretisk innsparingspotensial når man sammenligner Strand med *sin egen* KOSTRA-gruppe. Det bør legges til at Strand ikke var en del av denne kommunegruppen på sammenligningstidspunktet, men ble flyttet over til denne gruppen året etter.

Den første analysen tar ikke hensyn til forskjeller i kvalitet, organisering, politiske prioriteringer eller strukturelle forhold. I dybdeanalysen gjøres dette i større grad. Her slås det fast at det er utfordrende for kommunen å optimere gruppestørrelsen i skolen grunnet kravet om språkdeling. Det pekes på at kommunen hadde merkostnader på om lag to millioner kroner i 2019, som en følge av dette. BDO foreslo også nedleggelse av Nordre Strand, noe som også ble fulgt opp i rådmannens budsjettforslag. Men de folkevalgte ønsket å bevare skolen.

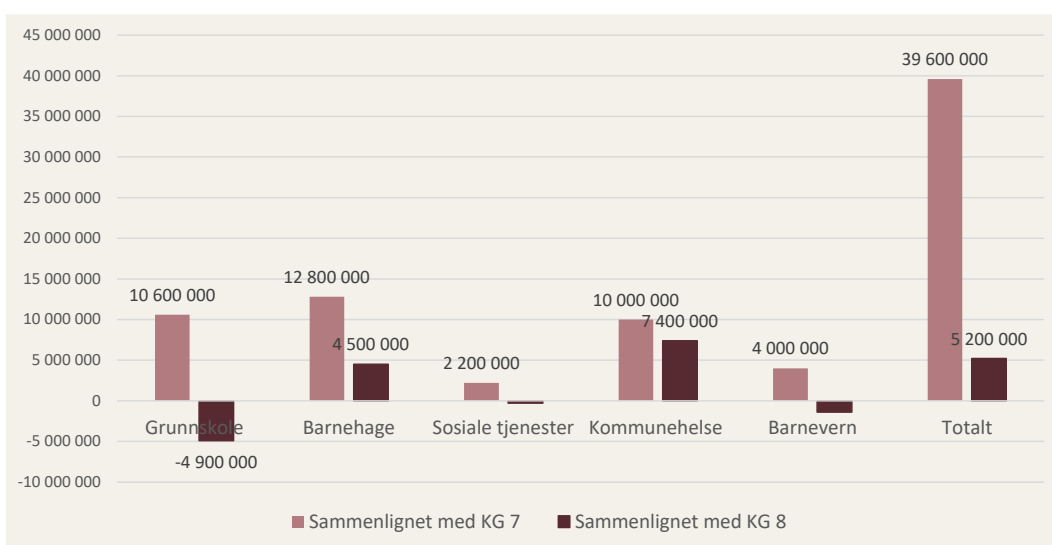
Dybdeanalysen tar ikke hensyn til at den høye andelen elever ved friskoler i kommunen innebærer en netto kostnad for kommunen ([se faktadel](#)).

Både fraværet av rene nynorsk- og bokmålsskoler, antallet elever på friskolene og skolestruktur påvirker kommunens muligheter for å kunne gjøre innsparinger.

Et annet moment er at kommunens teoretiske innsparingspotensial ser veldig forskjellig ut, avhengig av om man sammenligner Strand med SSBs KOSTRA-gruppe 7 eller 8. Strand kommune har i mange år tilhørt gruppe 8, men ble overført til gruppe 7 i 2020. Utslagene blir spesielt store innenfor skole, der BDO konkluderer med at de behovskorrigerede utgiftene i Strand er 10,6 millioner kroner høyere enn kommunegruppe 7, mens Strand bruker nesten 5 millioner kroner mindre enn kommunegruppe 8.

Figuren under viser hvor stort innsparingspotensialet er innenfor fem utvalgte sektorer, når vi sammenligner Strand med de to kommunegruppene. Dersom det står minus foran tallet, betyr det at Strand bruker mindre på sektoren sammenlignet med kommunegruppen.

Figur 1 Økonomiske utslag ved å sammenligne Strand med egen kommunegruppe 7 og 8



Grunnen til at sammenligningene gir så store forskjeller, er at de to kommunegruppene har ulike økonomiske forutsetninger ([se faktadel](#)).

Tallene for 2021 viser enda større forskjeller ([se faktadel](#)). Sammenlignet med kommunegruppe 7 har skolesektoren et innsparingspotensial på 7,9 millioner kroner, mens Strand bruker 17,6 millioner mindre enn snittet for kommunegruppe 8.

Det bør også legges til at Strand kommune og kommunegruppe 7 i 2021 hadde omtrent like behovskorrigerede utgifter til grunnskoleopplæring. Dette høres kanskje rart ut, men det henger sammen med at netto skoleutgifter er delt opp i fem ulike delindikatorer: Grunnskole, Voksenopplæring, SFO, Skolelokaler og skoleskyss. I Strand er det først og fremst utgiftene forbundet med skolelokaler som trekker skoleutgiftene opp. Grunnskoleindikatoren er den som er direkte knyttet opp mot selve undervisningen i grunnskolesektoren. I 2021 brukte Strand 8 kroner mer per innbygger til grunnskole enn kommunegruppe 7. Dette utgjør drøyt 105 000 kroner.

Det betyr at Strand i 2021 lå omtrent på snittet for kommunegruppe 7 innen skole. Dette til tross for fraværet av rene nynorsk- og bokmållskoler og uendret skolestruktur i Strand kommune.

## 1.3 RUTINER OG METODE

---

Kommunen har ikke rutiner for identifikasjon av innsparingsmuligheter og kartlegging av konsekvenser, eller en fast metode for å prioritere mellom foreslåtte tiltak. Det er heller ingen spesifikke krav som sier at kommunen skal gjøre dette.

Gjennomgangen vår av kommunens oppfølging av de økonomiske analysene, viser at metodene som anvendes er kontekstuavhengige, og at de ser ut til å fungere godt i praksis. Basert på dybdeanalyser innen eiendomsdrift og skole ble det skissert en rekke tiltak for å kunne nå innsparingskravene.

## 1.4 INVOLVERING

---

Gjennomgangen tyder på at Strand kommune har et godt system for å involvere tjenesteområder og ansatte i budsjettarbeid og vurderinger av konsekvenser av eventuelle effektiviseringstiltak.

## 1.5 POLITISK RAPPORTERING OG INVOLVERING

---

Gjennomgangen vår tyder på at de folkevalgte sikres en tilfredsstillende involvering og medvirkning gjennom hele budsjettprosessen. Det er opprettet flere faste og formelle arenaer for samspill og dialog omkring budsjettet. I tillegg blir de folkevalgte orientert om ekstraordinære forhold, dersom det er behov for det. Etter vår vurdering sikrer administrasjonen de folkevalgte informasjon om den økonomiske situasjonen og hvordan de ulike tjenesteområdene prioriteres i sentrale styringsdokumenter

## 1.6 LÆRINGSPUNKTER

---

Eksterne utredninger kombinert med kommunens egne analyser gir etter vår vurdering et godt bilde av kommunens muligheter og begrensninger mht. innsparinger, og konsekvenser av foreslåtte endringer

Det er bra at kommunen sammenligner driften sin med andre kommuner for å effektivisere og forbedre, men etter vår vurdering bør kommunen være varsomme med å tolke et teoretisk innsparingspotensial som et faktisk merforbruk. Kanskje ville den første analysen blitt mer treffsikker dersom man både hadde inkludert kommunegruppe 7 og 8 i sammenligningsgrunnlaget? Den ble uansett et bedre politisk styringsgrunnlag når den ble supplert med politiske realiteter og dybdeanalyser utarbeidet av administrasjonen.

Etter vår vurdering er dette viktig lærdommer å ta med seg videre i arbeidet med å forbedre og effektivisere kommunen.

Kommunen bør også vurdere å samle sentral dokumentasjon knyttet til det effektiviserings- og omstillingsarbeidet som har blitt gjort den siste tiden, og som vil blitt gjort i tiden fremover. Den første BDO-analysen vil etter vår vurdering være et naturlig startpunkt for dette arbeidet, men bør suppleres med eksterne og interne dybdeanalyser, samt politisk og administrativ oppfølging. Disse dokumentene inneholder viktig og verdifull kunnskap, som vi mener det er viktig å ta vare på og videreutvikle i kommunen.

En slik samling vil kunne gi kommunen en god oversikt på beslutningsgrunnlag og prioriteringer mht. effektiviserings- og innsparingsarbeid, og derav være naturlig å bygge videre på i det kontinuerlige forbedringsarbeidet

## KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

*Datert 24.03.2023*

Takk for god og utfyllende rapport om potensielle innsparinger for vår kommune. Revisjonen har gitt et meget godt bilde av hvordan vi i ledergruppen og resten av organisasjonen jobber med budsjettprosessen og potensielle innsparingsmuligheter gjennom året.

Som ansatte i en kommune med begrensede økonomiske muligheter forsøker vi å jobbe kontinuerlig med innsparingsmuligheter, samtidig som vi skal gi så gode tjenester som mulig med begrensede rammer.

Det er nevnt flere steder i rapporten at vi sammenlignes med både KOSTRA 7 og KOSTRA 8. Grunnet endringer i kommunens økonomiske forutsetninger ser vi det som helt naturlig at vi sammenlignes med KOSTRA gruppe 7 «KOSTRA-gruppe 7: *Kommuner med 10 000 til 19 999 innbyggere og lave korrigerede inntekter*».

Med dagens økonomiske situasjon med stigende renter, høy inflasjon, knapphet på arbeidskraft i helse og omsorgsektoren og en varslet eldrebølge blir det viktigere en noen gang å se på muligheter for innsparing og effektivisering, og vi vil bruke denne rapporten til å forbedre det arbeidet vi allerede gjør på dette området.



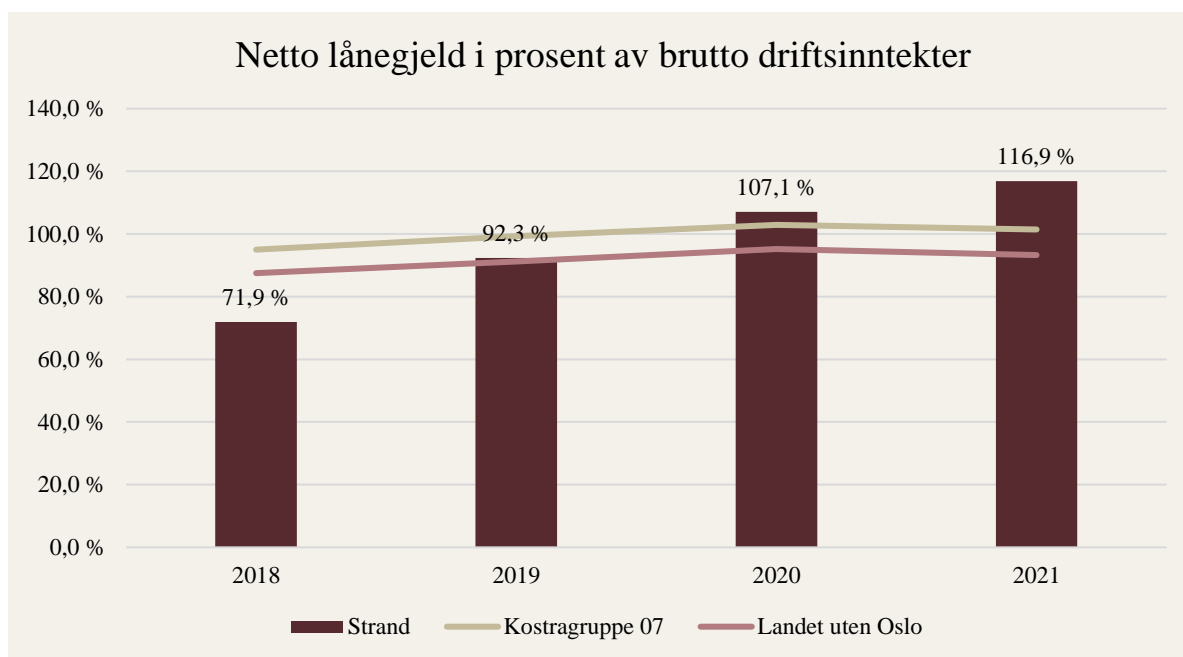
## 2 INNLEDNING

### 2.1 KOMMUNENS ØKONOMISKE SITUASJON

I Strand kommunes økonomi- og handlingsplan 2022-2025, blir det varslet utfordringer som vil påvirke kommunens økonomiske handlingsrom i årene framover. Dette skyldes blant annet et høyt investeringsvolum, uten tilstrekkelig egenkapital, noe som har ført til en betydelig økning i kommunens lånegjeld de siste årene. Utgifter til renter og avdrag vil legge beslag på en økende andel av kommunens inntekter utover i økonomiplanperioden. En varslet økning i rentenivået vil bidra til å forverre denne situasjonen.

Figuren under viser netto lånegjeld som er langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. Netto lånegjeld bør holdes under kontroll for å unngå for stor renterisiko. Dette er spesielt viktig i tider med lave renter.

Figur 2 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter



Kilde: Framsikt

Figuren viser at netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter har økt kraftig de siste årene, og ligger fra 2020 over både landssnittet og kostragruppe 7.

Parallelt med dette er det forventet at etterspørsel av kommunale tjenester også vil øke, blant annet som følge av en aldrende befolkning. Et ekspansivt investeringsprogram, samt økt gjeldsgrad reduserer tilgjengelige midler til tjenesteproduksjon. Omstillingstiltak i alle sektorer og strukturelle tiltak innen flere sektorer er derfor innarbeidet og vedtatt i budsjettforslaget 2021.

Også i økonomi- og handlingsplanen 2022-2025 blir det påpekt at kommunens handlingsrom fortsatt er begrenset. Kommunen fremholder derfor et stort fokus på omstilling og innsparing for

perioden 2022-2025, selv om noen virksomheter også har fått styrket sine budsjetter for 2022 etter kutt som ble gjort i 2021. Generelle innsparings- og omstillingskrav videreføres med dette i planen, hvor det beskrives at administrasjonen vil ha en tett oppfølging av budsjett for å vurdere ressursbehovet i de ulike virksomhetene.

## 2.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING

---

Formålet med prosjektet er å undersøke hvilke rutiner Strand kommune har for å finne mulige innsparingstiltak og hvordan konsekvensene av tiltakene blir vurdert. Mandatet ble vedtatt av kontrollutvalget 19.05.2022. Følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvilke rutiner har kommunen for å finne innsparingstiltak?
- I hvilken grad vurderer administrasjonen konsekvenser av innsparingstiltak?
  - Hvordan utreder og vurderer administrasjonen konsekvenser av innsparingstiltak?
  - Hvilke metoder brukes for å prioritere mellom vurderte tiltak (fremgangsmåte, vurderings-kriterier og systematikk for prioriteringer)
- I hvilken grad involveres tjenesteområdene i konsekvensanalysene?
- Hvordan presenteres innsparingstiltak og konsekvensutredninger for politikerne?

Første og tredje problemstilling er deskriptive. Funn tilknyttet disse vil komme frem i behandling av øvrige problemstillinger, og er derfor ikke gjort rede for i egne kapitler. Det blir gjort rede for revisjonskriterier underveis i rapporten<sup>1</sup>.

## 2.3 METODE

---

Oppmerksomheten i prosjektet er primært rettet mot budsjettprosess og oppfølging av vedtatte innsparinger. Det er i dette gjennomgått relevante plandokumenter og rutiner, samt analyser utarbeidet av eksterne aktører. Det er også gjennomgått syv protokoller fra AMU-møter og 11 referat fra kommunedirektørens ledermøter.

Det er gjennomført to gruppeintervjuer; ett intervju med kommunedirektøren og kommunalsjef for økonomi og IKT, og ett intervju med kommunalsjefene for kommunens andre tjenesteproduksjonsområder; opplæring, omsorg, samfunn, levekår, personal og organisasjon.

Vi har også sett nærmere på hvordan eiendomsdrift og skole har fulgt opp de eksterne analysene og de påfølgende budsjettkuttene i økonomiplanene. Dette er sentralt for å forstå hvordan kommunen faktisk jobber for å prioritere mellom tiltak. I denne delen har vi stilt konkrete spørsmål til de to kommunalsjefene knyttet til den sektorspesifikke oppfølgingen.

---

<sup>1</sup> Den første problemstillingen er beskrivende, og har ikke revisjonskriterier.

Tilbakemeldingene herfra er kombinert med dokumenter som illustrerer hvordan oppfølgingen har vært.

Det er vurdert at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

## 2.4 OMSTILLING OG KUTT

---

En vanlig måte å omtale omstilling på er at det er en prosess som innebærer endring i organisasjonen.

Kommunedirektør og økonomisjef i Strand peker på at omstillinger er noe som pågår kontinuerlig, og ikke utelukkende er knyttet opp mot budsjettprosessen. Dette understøttes i intervju med kommunalsjefene, som mener at omstillinger er noe som ligger implisitt i hvordan man skal drive en kommune.

Kutt er derimot mer aktuelt inn i budsjettprosessen. Det skilles mellom rene eller definerte kutt og såkalte «ostehøvelskutt», der det kuttes en prosentsats over hele linja. En utfordring med et ostehøvelkutt er at alle virksomheter kuttes like mye, uavhengig den enkelte virksomhets behov og ressursutnyttelsen på tidspunktet der kuttet vedtas.

Utover dette blir det vist til at kostnadssammenlikninger med andre kommuner har betydning for vurderingene om hvor Strand skal spare.

Det har vært få kutt de siste årene<sup>2</sup>, men i budsjettet for 2023 er det innført en karenstid på 6 måneder før ny ansettelse i stillinger som blir ledige. Dette for å kunne vurdere om stillingen er nødvendig, eller om kommunen kan klare seg uten.

## 3 RUTINER FOR Å FINNE INNSPARINGSTILTAK?

Det finnes ikke nasjonale føringer som pålegger administrasjonen å ha egne rutiner for å identifisere innsparingstiltak, og gjennomgangen viser at Strand kommune ikke har lokale rutiner

---

<sup>2</sup> Opplyst i intervjuer.

for hvordan de skal identifisere innsparingsmuligheter og kartlegge konsekvenser av disse<sup>3</sup>:  
*Innsparing og omstillingskrav kommer til oss i budsjettsammenheng og i et kutt her og der».*

Arbeidet med kutt og innsparingsforslag innlemmes i den ordinære budsjettprosessen, hvor det både finnes faste rutiner og en etablert praksis.

I neste kapittel går vi derfor inn hva som de siste årene har vært Strand kommunes praksis for å finne mulige innsparingstiltak og for å vurdere konsekvensene av disse. Her innlemmes rutiner og praksis for budsjettprosessen, både mht. innlemming av ansatte og folkevalgte.

## 4 KONSEKVENSVURDERINGER

### 4.1 ØKONOMI- OG VIRKSOMHETSSTYRING

---

Å planlegge og budsjettere aktiviteter og ressursbruk gjennom året er en sentral del av økonomi- og virksomhetsstyringen i en kommune. Økonomiplanen er derfor et viktig strategi- og styringsdokument, og er retningsgivende for administrasjonens arbeid. Handlingsdelen av planen skal inneholde de målene som kommunen skal jobbe mot i en fireårsperiode. Disse blir gjerne også knyttet opp til kommunens langsiktige ambisjoner, mål og planer. Økonomiplanleggingen skal bidra til at kommunens ressurser blir utnyttet på best mulig måte, og utgjør grunnlaget for at tjenestetilbudet tilpasses utviklingen i innbyggernes behov og utviklingen i inntektsrammene.

Mens økonomi- og handlingsplan er retningsgivende, er det vedtatte budsjettet bindende. For å vurdere i hvilken grad administrasjonen vurderer konsekvenser av innsparingstiltak, har vi tatt utgangspunkt i rådmannens forslag til økonomi- og handlingsplan for 2021 og 2022. Ettersom eksterne kostnadsanalyser har vært et viktig premiss for disse planene, blir også sentrale punkter herfra inkorporert i vår fremstilling.

### 4.2 REVISJONSKRITERIER

---

For å legge til rette for en vellykket økonomistyring og sikre at det fattes gode beslutninger i kommunen, påpeker kommunal- og distriktsdepartementet behovet for grundig planlegging og utførelse av analysearbeid utover årsbudsjettet. God og realistisk planlegging innebærer herunder å sikre en oversikt over de økonomiske og demografiske forholdene som påvirker kommunen. Det bør gjennomføres analyser av blant annet kommunens nåsituasjon, de langsiktige konsekvensene av endringer i befolkningen og deres tjenestebehov, lokalpolitiske mål for

---

<sup>3</sup> Jf. Intervjuer og oversendt dokumentasjon.

utviklingen av kommunen, samt konsekvensene av å videreføre tiltak som er vedtatt i årsbudsjettet. Langsiktige mål og utfordringer må «planlegges, gjennomføres, evalueres og følges opp over tid»<sup>4</sup>. På denne bakgrunn utleder vi følgende revisjonskriterium:

*I økonomiplanleggingsprosessen gjennomfører kommunen analyser som belyser kommunens nåsituasjon og fremtidige konsekvenser av foreslåtte endringer*

## 4.3 UTREDNING OG VURDERING AV KONSEKVENSER

---

### 4.3.1 BRUK AV EKSTERNE ANALYSER

Administrasjonen har de siste årene benyttet seg av eksterne konsulenter til gjennomføring av KOSTRA-analyse og analyse av utvalgte tjenesteområder, som eiendomsdrift og pleie- og omsorg<sup>5</sup>. Dette for å identifisere omstillingsområder og innsparingsforslag i hvert av kommunalområdene på tvers av organisasjonen, men også spesifikt innenfor enkelte tjenesteområder. Det er gjennomført følgende analyser

1. KOSTRA-analyse for Strand kommune, 28. september 2020
2. Dybdeanalyser av utvalgte tjenesteområder for Strand kommune, 12. november 2020
3. Analyse av eiendomsdrift i Strand kommune, 26. august 2021
4. Brukergruppeanalyse innen pleie og omsorg, 2022

KOSTRA-analysen, som ble gjennomført i 2020, er en teoretisk basert beregning av innsparingsmuligheter. Det blir i rapporten pekt på at det vil kreve grundigere analyser av hvert enkelt tjenesteområde for å kunne trekke tydeligere årsakssammenhenger og konklusjoner.

Analysen viser at drift av de kommunale tjenestene på flere områder er mer kostnadskrevende enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 7<sup>6</sup>. Strand kommune har blant annet høyere utgifter enn sammenligningsgruppen til flere av tjenesteområdene i 2019. Utgiftsnivået innenfor grunnskole, barnehage, barnevern, sosiale tjenester og kommunehelse utgjør i sammenlikningen et

---

<sup>4</sup> Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, veileder av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)

<sup>5</sup> KOSTRA-analyse for Strand kommune, 28. september 2020, Dybdeanalyse av utvalgte tjenesteområder for Strand kommune, 12. november 2020. Analyse av eiendomsdrift i Strand kommune, 26. august 2021, Analyse av kostnader og tjenesteprofil til ulike brukergrupper innen pleie- og omsorgstjenestene i Strand kommune, 2022.

<sup>6</sup> Strand kommune er i KOSTRA-gruppe 8, som består av mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter. I BDO sin analyse ble ikke Strand sammenlignet med sin egen kommunegruppe, men med KOSTRA-gruppe 7, som har lavere frie disponible inntekter enn KOSTRA-gruppe 8, og har dermed et mindre økonomisk handlingsrom. Ifølge BDO ble kommunene valgt ut i samråd med administrativ ledelse i Strand kommune.

«merforbruk» på nesten 40 millioner kroner. Rapporten er basert på en tjenesteprofilanalyse av de nevnte tjenesteområdene og kommunens befolkningsprognose.

Det bør legges til at det ikke er snakk om et faktisk observert merforbruk, selv om dette begrepet brukes i BDO-rapporten. Tallene viser et teoretisk innsparingspotensial når man sammenligner med en utvalgt kommunegruppe.

Et annet sentralt moment er at Strand inntil nylig har tilhørt KOSTRA-gruppe 8, men i 2020 ble Strand flyttet fra gruppe 8 til gruppe 7, i likhet med Gjesdal, Time og Randaberg.

**Kommunegruppe 8 defineres av SSB som kommuner med middels eller høye frie disponible inntekter per innbygger. Kommunegruppe 7 består av kommuner med lave frie disponible inntekter per innbygger, og har altså andre økonomiske forutsetninger enn kommunegruppe 8. Endringen skyldes altså at inntektssituasjonen i kommunen har endret seg relativt i forhold til andre norske kommuner.**

Det bør legges til Strand kommune selv har brukt både kommunegruppe 7 og 8 som sammenligningsgrunnlag i økonomi- og handlingsplanen for 2022-2025, men bruker kun gruppe 7 i den gjeldende økonomiplanen.

BDO fulgte opp den første KOSTRA-analysen med en dybdeanalyse av utvalgte tjenesteområder (2020) og deretter en analyse av kommunens eiendomsdrift (2021). Agenda Kaupangs analyse av pleie- og omsorgstjenestene i kommunene, som ble ferdigstilt høsten 2022, bygger på kartlegging av årsverk, plasser, brukere og regnskap for 2021.

#### 4.3.2 ØKONOMISKE UTSLAG I ANALYSENE

Ifølge BDOs analyse er utgiftsnivået i Strand innenfor grunnskole<sup>7</sup>, barnehage, barnevern, sosiale tjenester og kommunehelse nesten 40 millioner høyere enn KOSTRA-gruppe 7, når man korrigerer for utgiftsbehov<sup>8</sup>.

Men bildet endrer seg når man sammenligner Strand med gruppe 8, som Strand var en del av inntil 2020.

---

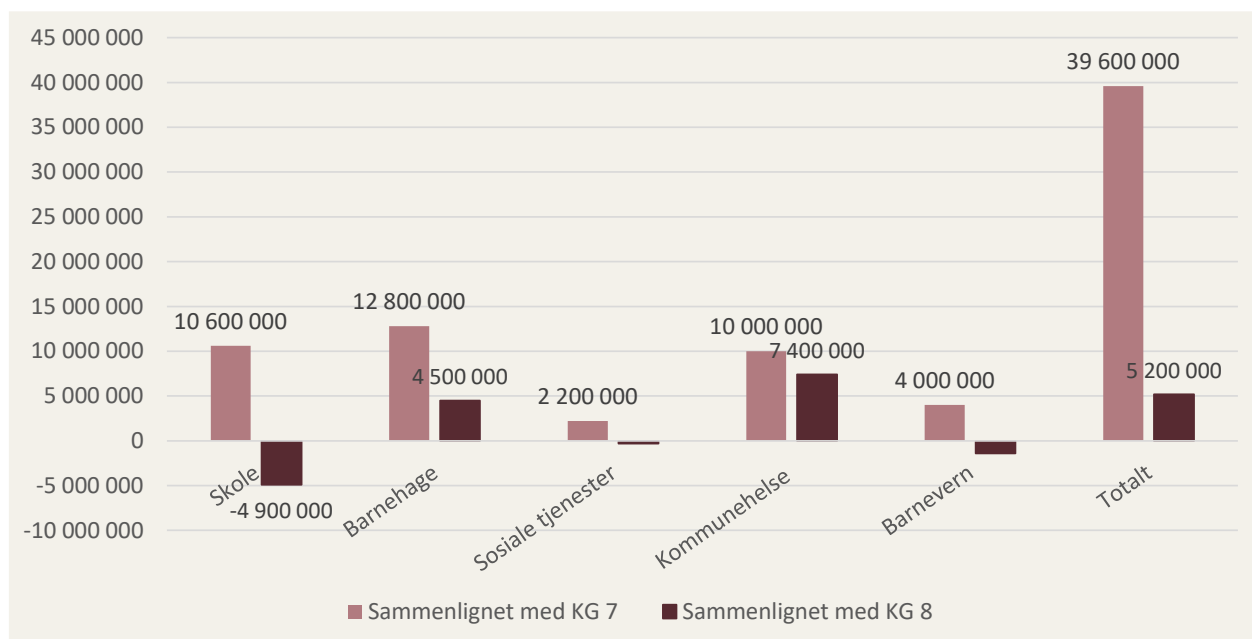
<sup>7</sup> Denne utgiftsindikatoren er her omtalt som skole. Dette for senere å kunne skille mellom hovedindikator og delindikator, som også heter grunnskole.

<sup>8</sup> Det betyr at kommunens faktiske utgifter blir korrigert for at de har ulike utgiftsbehov som følge av forskjeller i demografi, geografi og sosiale forhold. Dette gir et bedre sammenligningsgrunnlag enn dersom vi barer sammenligninger utgiftene, uten å ha hensyn til disse variablene. For å gjøre disse korrigeringene brukes behovsberegningen i statsbudsjettet (utgiftsutjevning KMDs grønt hefte)

Figuren under viser hvor stort innsparingspotensialet er innenfor hver sektor, når vi sammenligner Strand med de to kommunegruppene. Dersom det står minus foran tallet, betyr det at Strand bruker mindre på sektoren sammenlignet med kommunegruppen.

Tallene i figuren er fra 2019, som er tallene som ble brukt i BDO-rapporten (på et tidspunkt der Strand fremdeles var i KOSTRA-gruppe 8)<sup>9</sup>.

Figur 3 Økonomiske utslag ved å sammenligne Strand med kommunegruppe 7 og 8



Kilde: BDO-rapport

De økonomiske utslagene blir veldig forskjellige når vi sammenligner Strand med de to kommunegruppene. Utslagene blir spesielt store innenfor skole, der BDO konkluderer med at utgiftene i Strand er 10,6 millioner kroner høyere enn kommunegruppe 7, mens Strand bruker nesten 5 millioner kroner mindre enn kommunegruppe 8.

Samtidig ser vi at Strand har betydelig høyere utgifter til kommunehelse, sammenlignet med begge kommunegruppene. Strand har også høyere utgifter forbundet med barnehage i begge sammenligningene, men forskjellene blir betydelig mindre når vi sammenligner med kommunegruppe 8.

<sup>9</sup> I figuren har vi lagt til grunn en folkemengde i 2019 på 12 720 (Framsikt), og beregnet avvik mellom Strand og kommunegruppe 8, og multiplisert dette med antall innbyggere. For sammenligningene med kommunegruppe 7, har vi brukt tallene i BDO-rapporten.

I tabellen under gir vi en mer detaljert oversikt over forskjellene som oppstår når man sammenligner Strand med de to kommunegruppene. Her har vi oppgitt beløpene i utgifter per innbygger, og markert de to kommunegruppene med ulike farger.

Tabell 2.1 Utgifter per innbygger til fem kommunale sektorer, Strand, kommunegruppe 7 og 8

	Strand	KG 7	Diff KG7	Diff i %	KG 8	Diff KG 8	Diff i %
Grunnskole	14878	14137	741	5 %	15264	-386	-3 %
Barnehage	9696	8783	913	9 %	9344	352	4 %
Sos tjenester	2906	2701	205	7 %	2933	-27	-1 %
Kommunehelse	3623	2822	801	22 %	3045	578	16 %
Barnevern	2148	1875	273	13 %	2255	-107	-5 %

Kilde: BDO-rapport

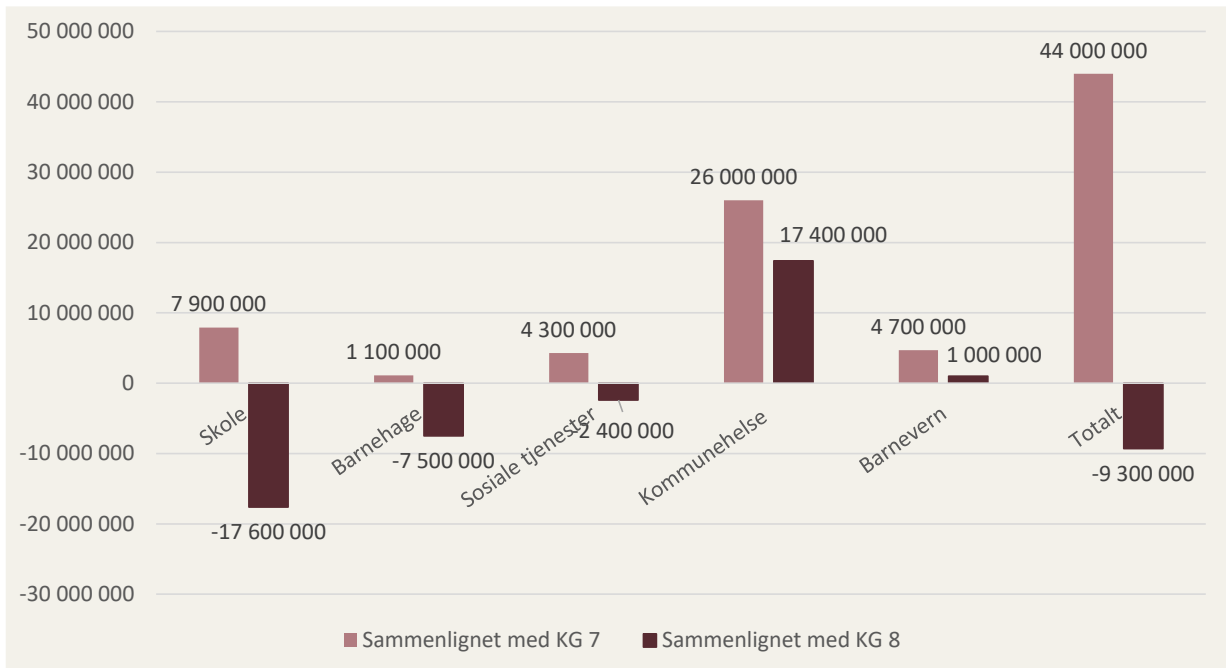
Helt til slutt i denne delen ønsker vi å se hvordan Strand kommune kommer ut i en tilsvarende sammenligning i 2021, dvs. det siste året det finnes denne type tall, per februar 2023. Dette er selvfølgelig ikke tall som var tilgjengelige da BDO utarbeidet rapporten, men kan likevel være greit å ta med her, for sammenligningens skyld.

Hovedbildet er at forskjellene har forsterket seg, mest sammenlignet med kommunegruppe 8, men også med kommunegruppe 7. Sammenlignet med kommunegruppe 8 brukte Strand 9,3 millioner mindre til disse fem tjenesteområdene, mens kommunen brukte 44 millioner mer enn kommunegruppe 7 i 2021 (begge deler korrigert for utgiftsbehov).

I Strand er det fremdeles utgiftene forbundet med kommunehelse som er veldig høye, uansett hvilken kommunegruppe man sammenligner med.

Figur 4 Økonomiske utslag ved å sammenligne Strand med kommunegruppe 7 og 8 i 2021





Det bør også legges til at Strand kommune og kommunegruppe 7 har omtrent like utgifter til grunnskoleopplæring. Dette henger sammen med at netto driftsutgifter til skole er delt opp i fem ulike delindikatorer: Grunnskole, Voksenopplæring, SFO, Skolelokaler og skoleskyss. Grunnskoleindikatoren utgjør den største andelen av ressursbruken i grunnskolesektoren og inneholder hovedsakelig utgiftene til undervisning, der lønn til lærere og ansatte utgjør den største andelen.

I 2021 ligger Strand kommune og snittet for kommunegruppe 7 nesten likt på denne indikatoren. Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger var 12319 i Strand og 12311, når man korrigerer for utgiftsbehov. Forskjellen i 2021 var altså på 8 kroner per innbygger. I 2021 var det 13070 innbyggere i Strand. Det betyr at Strand kommune brukte 105 000 kroner mer enn snittet for kommunegruppe 7 i 2021 til det som er direkte knyttet til grunnskole.

Hel til slutt ønsker vi å legge til at Strand kommune brukte mindre til skoleskyss enn snittet for kommunegruppe 7, men mer til SFO og voksenopplæring, og betydelig mer til skolelokaler, hvor det teoretiske innsparingspotensialet innen skole var størst i 2021.

#### 4.3.3 DYBDEANALYSER

BDO har gjennomført en rekke dybdeanalyse, blant annet innen **kommunehelsetjenesten** (november 2020). Her konkluderes det med at Strand kommunes høye utgifter til helsetjenester samlet sett kan forklares med økende utgifter til legetjenesten: «*Våre analyser har vist at Strand kommune har høye utgifter til legevikarer. Dette kan delvis sees i sammenheng med arbeidsbelastning knyttet til legevaktansvar, som fordeles på få leger*». BDO mener kommunen bør vurdere å gå inn i et interkommunalt samarbeid om organisering av legevakt, fortrinnsvis med Stavanger kommune. Det pekes på at det ikke er gitt at dette vil redusere kommunens utgifter, men at det vil kunne gi indirekte gevinster i form av redusert arbeidsbelastning og lavere utgifter til vikarer.

BDO gjennomførte også en dybdeanalyse innen **skolesektoren** (november 2020). Denne endte blant annet i følgende vurdering: «*Samlet sett ser vi om lag 9,4 millioner i innsparingspotensial knyttet til redusert bemanning innenfor lærernormen. Imidlertid må det gjøres individuelle vurderinger per skole for å avgjøre hvor mye av dette potensialet som kan realiseres. Grunnet lavere bemanning mener vi at mindre skoler medfører økt sårbarhet for ekstraavgifter som følge av små klasser.*

*Vi mener at en fullstendig optimering av skolenes gruppestørrelser er urealistisk, blant annet grunnet kravet om språkdeling. Våre analyser har vist at merkostnader knyttet til språkdeling var om lag 2 millioner kroner i 2019». I analysen pekes det ellers på at Strand ikke har redusert bemanning i SFO til tross for at antall barn er redusert, og at mindre bruk av assistenter i spesialundervisningen vil kunne medføre kostnadsbesparelser. Dybdeanalysen endte opp med følgende anbefalinger:*

- Strand kommune bør vurdere om dagens struktur og ressursbruk er hensiktsmessig
- Det bør utarbeides en standardisert liste med tiltak før henvisning til PP-tjenesten
- Kommunen bør vurdere å endre finansieringsmodellen for friskolenes spesialundervisning

BDO gjennomførte også en dybdeanalyse av eiendomsdrift i Strand kommune i august 2021. Den viste at kommunens utgifter til eiendomsdrift var redusert de siste årene. Samtidig viste analysen at kommunen hadde høyere ressursbruk per kvadratkilometer enn sammenlignbare kommuner. Ifølge BDO er det mye som tyder på at det «*relativt høyere kostnadsnivået skyldes kompleksiteten i bygningsmassen, ressursutnyttelsen og / eller innkjøpsbetingelser*». Dybdeanalysen endte opp med disse anbefalingene:

- Gjennomgå og tydeliggjøre hva som er prioriterte oppgaver for kommunens eiendomsavdeling, inkludert hva som ikke er definerte oppgaver for vaktmester og driftspersonell.
- Kritisk gjennomgå eiendomsmassen for mulig avhending, særlig dersom bygningsmassen ikke bidrar til effektiv kostnadsbruk.
- Definere noen få, sentrale nøkkeltall som rapporteres for alle bygg, som representerer styringsmål med krav om handlingsplaner for å nå styringsmålene.

#### 4.3.4 METODE FOR Å PRIORITERE TILTAK

Intervjuene tyder på at kommunen ikke har noen fast metode for å prioritere mellom ulike tiltak. Vi får imidlertid opplyst at de eksterne rapportene brukes i planlegging og prioritering av tiltak i budsjettforslagene, og at de utgjør det viktigste grunnlaget for utarbeidelse og forslag til omstillingstiltak.

I de to neste delkapitlene ser vi nærmere på hvordan eiendomsdrift og skole har fulgt opp BDO-analysene og de påfølgende budsjettkuttene. Dette er sentralt for å forstå hvordan kommunen faktisk jobber for å prioritere mellom tiltak.

I de tre siste delkapitlene ser vi nærmere inn på hvordan involveringen er i forbindelse med selve budsjettprosessen, på hvordan tjenesteområder og ansatte er involvert i kostnadsreduserende tiltak og på den administrative rapporteringen. Dette er sentralt for å skaffe til veie et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å kunne gjøre prioriteringer.

#### 4.3.5 INNSPARING INNEN EIENDOMSDRIFT

Det ble i budsjett 2021 fremsatt et verbalforslag for et pilotprosjekt på drift og vedlikehold på skole og flerbrukshall. BDO rapporten ble brukt som kunnskapsgrunnlag for forbedringsarbeidet.

I budsjett for 2022 ble det gjort et kutt i vaktmester og renhold, i verbalforslag 11: *«Det er i BDO-rapport og avholdte møter i forbindelse med pilotprosjektet i 2021 avdekket et effektiviseringspotensial innen vaktmestertjeneste og renhold. I budsjettet for 2022 er det foreslått en økning på 4,3 millioner sammenliknet 2020, denne økningen er i endelig budsjett redusert til 2,3 millioner for budsjettet 2022».*

Vi får opplyst at kuttene har vært sett i sammenheng med økt areal å drifte, som ny flerbrukshall og nye Fjelltun skole, som utgjør et forholdsvis stort areal.

I tillegg etableres det en komite bestående av medlemmer av medlemmer fra administrasjon og politikere hvor oppgaven blir i fellesskap *«å utarbeide en prioriteringsliste for vaktmester- og renholdstjenesten, finne effektiviseringstiltak samt avdekke nødvendige investeringer innen vaktmestertjeneste og renhold».*

Iføre rapporteringen for 2. tertial 2022 hadde vaktmestertjenesten og renholdstjenesten fått et kutt hver på 1 million hver, i budsjettet for 2022. Det ble også vist til at det også var kuttet tidligere år. Renhold hadde ved 2. tertial klart å hente inn hele kuttet, mens vaktmestertjenesten hadde klart 640 000. I saken opplyses det om at det er gjort justeringer i renholdsfrekvenser i henhold til tidligere vedtatte renholdsstandard, gjennomgått vikarbruk, og ved naturlige avganger har en klart å redusere antall stillinger. Det pekes også på at man har klart å innlemme nye arealer innenfor budsjetttrammen: *«Det er i tillegg gjennomgått forventningsavklaringer sammen med de ulike virksomhetene og utarbeidet et dokument for ansvarsfordeling for kommunale bygg. I budsjett 2022 ble det i vedtaket nedsatt en komite som har hatt et møte vårsemester og et møte høstsemester, og som har fått informasjon om arbeidet. Rest på 360 000 legges inn som tiltak i 2. tertial.».*

Det er utarbeidet et dokument som inneholder til sammen tolv tiltak som kommunen har jobbet med for å redusere kostnader innen eiendomsdrift<sup>10</sup>. De viktigste av disse er oppsummert i avsnittene over.

#### 4.3.6 INNSPARING INNEN SKOLE

##### ***Redusert ramme i 2021***

**I budsjettet for 2021** fikk alle skolene redusert rammen. Dette hadde dels sin bakgrunn i omstillingskravet (fordelt etter elevtallet ved den enkelte skole) som hadde sitt utspring i BDO-analysen, og dels var det knyttet til friskoletrekket. «*Jørpeland ungdomsskole, Tau skole, Fjelltun skole og Resahaugen skole har alle i sine forslag til budsjett 2021 bedt om økte ressurser slik at de kommer i balanse og kan drive en forsvarlig drift. Skolene har med seg et negativt avvik fra 2020. I rådmannens forslag til budsjett er disse ønskene imøtekommet med 50 % (41)<sup>11</sup>».*

BDO-analysen avdekket at det var driften ved Nordre Strand som hadde de dyreste enhetskostnadene, både i barnehage- og skolesektoren. BDO foreslo nedleggelse av Nordre Strand, noe som også ble fulgt opp i rådmannens budsjettforslag. Rådmannen foreslo det samme i budsjettet for 2020, men da uten BDO-analysen som beslutningsgrunnlag. Men de folkevalgte ønsket å bevare skolen.

**Utover dette var budsjettkuttet for de andre skolene på 5,8 millioner totalt, hvorav 4,46 millioner skyldtes omstillingskrav, og 1,36 millioner var knyttet til friskoletrekket<sup>12</sup>.**

##### ***For store innsparingskrav***

---

<sup>10</sup> Notat – pilotprosjekt på drift og vedlikehold på en skole og flerbrukshall, 07.06.21, kommunestyret.

<sup>11</sup> Dette betraktes ikke som et kutt, men som en delvis imøtegåelse av behovene som skolene melder. Skolesjef opplyser at dette kommer av at rammene har vært redusert fra tidligere år. Men på grunn av ressurs-situasjonen vurderte man å tilføre skolene 50 % av ønskede tiltak, som man mener det var mulig å realisere, selv om det ville være krevende.

<sup>12</sup> Den kommunale skolen har hatt en jevn elevnedgang etter oppstart av to private friskoler i kommunen, og per mars 2023 er 11 prosent (210) elever ved friskolene. Dette er langt høyere enn landsnittet (4,6 prosent) og fører til et trekk i overføringene fra staten. Utfordringen for kommunen er at man ikke klarer å redusere antallet klasser tilsvarende trekket i overføringene, når enkeltelever velger friskoler<sup>12</sup>. Dermed blir dette en netto kostnad for kommunen. I 2017 ble det vedtatt et prinsipp om at **friskoletrekket** skulle belastes skolebudsjettene med 60 % knyttet til drift og 40% knyttet til investeringer. Uttrekket av driftsmidler har vært praktisert hvert år, mens uttrekket i investeringsmidler ikke har vært praktisert.

**I budsjettet for 2022** ble det pekt på at handlingsrommet fortsatt var begrenset pga. høy gjeld og lavere totale inntekter enn sammenlignbare kommuner: *«Det ble derfor i budsjettet for 2021 foretatt en rekke grep for å håndtere sviktende inntekter. Men i og med at Strand kommune nå har en god økning i folketallet, og skatteinntekter og rammetilskudd forventes å øke i 2022, er det funnet rom for å dekke inn noen av de kuttene som har vært gjort tidligere. Begrunnelsen for dette er også at enkelte virksomheter nok har fått for store innsparingskrav (side 3)».*

Det ble i budsjettet for 2022 foreslått *«å reversere en del av de kuttene som ble vedtatt i 2021 budsjettet innen både Opplæring og Omsorg. Dette skyldes at noen av virksomhetene ikke vil greie å gjennomføre budsjettmålene og samtidig ivareta kvalitetsmål på en tilfredsstillende måte. (Side 6)».* Men det pekes også på at de generelle innsparings- og omstillingskravene i kommunen vil bli videreført.

Vi finner ingen reversering av kutt innen omsorg i budsjettforslaget for 2022, slik det pekes på i teksten, men vi finner reversering av kutt innen skole. I avsnittene under ser vi nærmere på hvor mye som reverseres, og hva som ligger til grunn for reverseringen

### **Reversering av kutt**

I budsjettet vises det til at kuttene som er gjennomført i skolesektoren gjennom årene, gir skolene store utfordringer med å holde vedtatte budsjett, og pekes på at sektoren melder om store behov for økte rammer. Det står videre at omstillingskravene har gjort det vanskelig å innfri lærernormen ved flere av skolene. Dette sammen med *«klare lokalpolitiske føringer»* om at det skal være et opplæringstilbud også i Nordre Strand, gjorde at kommunedirektør foreslo bevilgninger som innebar en styrking av rammene til skolesektoren *«slik at det opprettholdes drift ved alle virksomhetene (side 42)».*

I budsjettet ble Jørpeland ungdomsskole styrket med 1,643 millioner kroner, Tau skole med. 849 000 og Fjelltun med 1,549 millioner for å innfri lærernorm<sup>13</sup>.

Kommunedirektørens forslag til budsjett i 2022 innebærer å videreføre deler av omstillingskravene på SFO knyttet til ordinært og tilrettelagt tilbud, men å reversere økte kuttforslag som ble vedtatt av kommunestyret i sak om budsjett for 2021. Dette utgjør 1,5 millioner kroner<sup>14</sup>. Det lå også inne en forventning om reduserte kostnader til spesialundervisning i friskolene, og det ble lagt inn økte rammer knyttet til barn som startet i 1. klasse høsten 2021 med behov for ekstra tilrettelegging (Side 43).

---

<sup>13</sup> Fra budsjett og bekreftet av skolesjef i intervju.

<sup>14</sup> Oppgitt i budsjett og bekreftet av økonomisjef.

**Budsjettkommentar: Totalt utgjorde reverseringen av 2021-kuttene drøyt 5,5 millioner kroner.** For SFO betegnes kuttene som *reversering av kutt*, for Jørpeland og Fjelltun skole er kuttene merket som *underfinansiert* og for Tau skole er kuttet merket som *beholde ansatte i faste stillinger*. Ulik betegnelse gjør at det ikke er helt enkelt å finne ut hva som er reversering av 2021-kuttene og hva som ikke er det.

Disse ulike betegnelsene ser imidlertid ut til å ha sammenheng med at dette både kan kalles reversering og tilførsel av midler i ramme eller reversering. Uansett er tilførselen av midler en direkte følge av at skolene ikke har fått midlene til å strekke til med det nedtrekket som ble gjort i 2021, kombinert med tidlige års kutt i ramme<sup>15</sup>.

Vi spurte skolesjef om administrasjonen burde forutsett konsekvensene av reverseringene allerede i 2021, spesielt ettersom både lærernormen og tidligere års kutt var kjente størrelser. Hun forteller at man kanskje burde det, men at skolesektoren forsøkte å følge opp BDO-rapporten og innsparingsforslagene etter beste evne: *Vår analyse var at skolene hadde behov for økte rammer, men at vi måtte arbeide aktivt for å få ned kostnadene på SFO og til spesialundervisning»*. Skolene ble også bedt om å synliggjøre konsekvensene av de ulike tiltakene, og de pekte på at det ville bli vanskelig å innfri lærernormen med 2021-budsjettet.

### ***Dybdeanalyser og politiske saker***

Samtidig er det tydelig at kommunedirektør og skolesjef både har fulgt opp budsjettkutt og BDO-rapportene gjennom dybdeanalyser og politiske saker. Disse blir gjengitt kort i punktene under:

- **Økonomiske rammer i skolesektoren som** ble lagt frem for og behandlet av kommunestyret den 06.10.2022. Utgangspunktet for saken var behandlingen av tertialrapport 1 i 2021, hvor kommunestyret ba om en vurdering av om de økonomiske rammene for skolesektoren var tilstrekkelige for å gi et tilfredsstillende opplæringstilbud. I saken om økonomiske rammer i skolesektoren konkluderer kommunalsjefen slik: *Saksfremlegget viser at skolesektoren er noe underfinansiert, at ressursfordelingsmodellen så langt har fungert etter intensjonen, men at det nå er et behov for å vurdere endringer i modellen. Det er videre behov for å evaluere praktiseringen av friskoletrekket i skolesektoren.* I saken blir Strand sammenlignet med Gjesdal, som klarer å drive grunnskolesektoren rimeligere enn Strand. Skolesjefen mener dette skyldes to forhold:
  - Gjesdal har rene nynorsk- og bokmålsskoler. I Strand kommune er det blandede skoler, som betyr at de må opprette egne klasser dersom det er mer enn ti elever som ønsker bokmål på en nynorsksskole eller omvendt.
  - Privat vs. offentlige skoler. Den kommunale skolen har hatt en jevn elevnedgang etter oppstart av to private friskoler i kommunen, og per mars 2023 er 11 prosent

---

<sup>15</sup> Opplyst fra økonomiavdelingen.

(210) elever ved friskolene. Dette er langt høyere enn landsnittet (4,6 prosent<sup>16</sup>) og fører til et trekk i overføringene fra staten. Utfordringen for kommunen er at man ikke klarer å redusere antallet klasser tilsvarende trekket i overføringene, når enkeltelever velger friskoler<sup>17</sup>. Dermed blir dette en netto kostnad for kommunen. I 2017 ble det vedtatt et prinsipp om at friskoletrekket skulle belastes skolebudsjettene med 60 % knyttet til drift og 40% knyttet til investeringer. Uttrekket av driftsmidler har vært praktisert hvert år, mens uttrekket i investeringsmidler ikke har vært praktisert.

- **SFO. Samarbeidsavtale SFO og omstillingskrav i kommunal SFO, 28.04.2021** i kommunestyret. Utgangspunktet for denne saken var reduksjonene som ble gjort i budsjettet for 2021, «som tvinger driften til endring». I saken pekes det på at BDO har funnet besparelsesmuligheter, uten å ta hensyn til kvaliteten i tjenesten. Det vises til at SFO-budsjettet for de kommunale SFOene ble redusert med 1,8 millioner kroner, og i den forbindelse foreslo kommunedirektøren en rekke tiltak. Kommunedirektøren foreslo blant annet at foreldrebetalingen økes, at søskenmoderasjonen fjernes, at åpningstidene reduseres, at lederressurser reduseres og at bemanningsnormen omdefineres. De brukerrelaterte forslagene ble ikke vedtatt og de personalmessige forslagene skulle vurderes i løpet av en femårsperiode. Kommunedirektøren ble bedt om å komme tilbake med en ny sak.
- Denne saken ble fulgt opp av *Evaluering av SFO-driften i Strand kommune*, orienteringssak, som ble lagt frem for levekårsutvalget i november 2022. Her er det gjort en analyse der man sammenligner Strand og Gjesdal kommunes utgifter til SFO. Kort oppsummert viser analysen at Strand har høyere utgifter enn Gjesdal, men at dette i første rekke skyldes lavere inntekter knyttet til brukerbetalingen enn i Gjesdal.
- **Spesialundervisning.** Det har også blitt utarbeidet et notat til kommunestyret i mai 2021, som svarte ut et verbalforslag om spesialundervisning i forbindelse med budsjettbehandlingen. Verbalforslaget viser til at Strand har en høy andel elever med spesialundervisning og at 75 % av de som utfører spesialundervisningen ikke har pedagogisk utdanning: «*Det skal jobbes målrettet for å redusere bruk av spesialundervisning og øke andel faglærte som utfører denne tjenesten*». I notatet synliggjør kommunalsjef hvordan kommunen har arbeidet på området, blant annet tiltak som skal bidra til tidlig innsats og et best mulig tilpasset opplæringstilbud innenfor rammen av den ordinære opplæringen.

#### 4.3.7 BUDSJETTINVOLVERING

---

<sup>16</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/grunnskolen/antall-elever-og-skoler/#:~:text=De%20private%20skolene%20er%20i,84%20de%20siste%20ti%20%C3%A5rene.>

<sup>17</sup> I dette avsnittet er den politiske saken supplert med opplysninger fra kommunalsjefen.

Budsjettprosessen starter før sommeren. Da får alle virksomhetene tilsendt et *Budsjetttrundskriv* (se vedlegg [Budsjetttrundskriv 2023](#)). Dette er et overordnet styringsdokument, og omhandler ikke konkrete føringer i saker. Virksomheter blir derimot utfordret på eget budsjett, hvor de blir bedt om å komme med vurderinger/forslag til eventuelle justeringer. Kommunalsjefene forteller at budsjettarbeidet er en prosess som pågår hele året. Og ifølge dem er dette et arbeid som foregår nede i virksomhetene. Virksomhetslederne skal komme med sine tilbakemeldinger til sin kommunalsjef innen gitt frist i august hvert år. Innspillene omhandler da i all hovedsak økt behov, der forslag til innsparing/kutt opplyses å være en sjeldenhet. Eksempelvis utgjorde årets tilbakemeldinger en økt kostnad på ca. 100 million kroner.

I *Budsjetttrundskriv 2023* (29.06.22), som sendes ut til alle virksomhetene i juni, fastslås at budsjett og rullering av økonomiplan for den enkelte virksomhet, er virksomhetsleders ansvar. Rundskrivet redegjør blant annet rammer, vedtatte endringer i driftsnivå, prisstigning, volumforutsetninger, budsjetteringsregler, drøfting med tillitsvalgte og hvordan- og hvor arbeidsprosesser skal gjennomføres og dokumenteres. Her vises også til at frist for ferdigstilling av budsjettendringer er 31.08.22. Virksomhetslederne skal innen da blant annet ha kommet med forslag til investeringstiltak i planperioden, ha gjennomført behovsavklaringer med økonomisjef og kommunalsjefer, samt involvert/hatt drøftingsmøte med plasstillitsvalgte. En avklaring av økonomi vil bli gjennomført med virksomhetene i september<sup>18</sup>. Budsjetttrundskrivet oppgir også at virksomhetene, ved siden av budsjettering i Visma, skal utarbeide egne budsjettkommentarer etter egen mal, som ligger på egen disk (F:\...). Kommentarene blir deretter lagt inn i Framsikt, og brukes av kommunalsjefene når kommunedirektørens budsjettdokument skal skrives. Her blir virksomhetene blant annet oppfordret til å se på hvordan samarbeid på tvers kan gi muligheter og eventuelle samarbeidsgevinster. Videre heter det at «*Økonomiavdelingen kan bistå i analysearbeidet, blant annet med muligheten i Framsikt Analyse (KOSTRA-statistikk). Det forutsettes at kommunalsjef er involvert i disse vurderingene*». Dette støttes opp under i intervju, hvor vi blir fortalt at økonomisjef har møte med virksomhet- og avdelingsledere i hver virksomhet. Videre vises til at innspillene som kommer i denne runden, blir drøftet i ledergruppen til kommunalsjefene<sup>19</sup>, samt er gjenstand for intern diskusjon i kommunedirektørens ledergruppe<sup>20</sup>. I sistnevnte møte blir det tatt nærmere vurdering på hva som er realistisk å gjennomføre og ikke. Diskusjonene er da på et mer overordnet nivå. Budsjettprosessen slik den er beskrevet i *Budsjetttrundskrivet 2023* (29.06.22), danner grunnlaget for diskusjoner med de folkevalgte.

#### 4.3.8 INVOLVERING AV TJENESTOMRÅDER OG ANSATTE

I rådmannens forslag til *Budsjett 2021 med økonomi- og handlingsplan 2021-2024*, finner vi at strukturelle tiltak i kommunalområdene er et av flere premisser som budsjettarbeidet er bygget

---

<sup>18</sup> Kilde: Kommunens Budsjetttrundskriv 2023

<sup>19</sup> Kommunalsjefenes ledergruppe består av kommunalsjef og tilhørende virksomhetsledere.

<sup>20</sup> Kommunedirektørens ledergruppe består av kommunedirektør og kommunalsjefene, samt økonomisjef.



på<sup>21</sup>. Her heter det at «*alle virksomheter i denne forbindelse har fått i oppdrag å redusere kostnader og gjøre tiltak for å effektivisere og forbedre egen drift*». Alle ansatte er informert om nedbemanning (anslagsvis 25 årsverk), og «*virksomhetsledere, sammen med sine kommunalsjefer ble gitt i oppdrag å se hvor i organisasjonen det er mulig å foreta varige kostnadsreduksjoner, enten i form av reduserte årsverk, andre kostnadsreduksjoner eller mulige inntektsøkninger*». Det blir pekt på at «*Ansatte, plasstillitsvalgte og verneombudene skal involveres i arbeidet og i prosessene i virksomhetene*», og vises til at «*hele organisasjonen har jobbet intenst for å gjøre varige kutt i driften*». Også i intervju blir det vist til at de ulike virksomhetene tidlig blir involvert i budsjettplanlegging og prosessen knyttet til utarbeidelse av økonomiplan.

Ifølge rutiner og intervju, er tillitsvalgte involvert i alt arbeid som omhandler innsparingstiltak eller omstillinger som berører ansatte. Rutiner for dette er tilgjengelig for alle ansatte i kvalitetssystemet Compilo<sup>22</sup>. Her finner vi også prosedyrene for involvering av tillitsvalgte og samhandling mellom kommunedirektør og hovedtillitsvalgte, mm, og vi får oppgitt at det gjennomføres månedlige informasjonsmøter med tillitsvalgte, hvor tiltak og konsekvenser av ulike tiltak er tema. Kommunalsjefene opplever god dialogen med tillitsvalgte i virksomhetene og oppgir å ha faste møter med sine virksomhetsledere. Ellers opplyses i intervju at alle referat fra møter blir rutinemessig lagt åpent og tilgjengelig for alle ansatte i kommunen. Dette for å synliggjøre prioriteringer som blir gjort.

Det blir pekt på at virksomhetslederne innenfor de ulike tjenesteområdene ikke blir detaljstyrt i sine prosesser. De har fått delegert ansvar og fullmakter, og det er ingen ønsker om å overstyre dette med mindre de ikke «*får det til*».

I prinsippet er det virksomhetslederne som i første omgang er involvert i utrednings- og analysearbeidet, hvor de tillitsvalgte med sitt ansattperspektiv involveres og bidrar med innspill på et senere tidspunkt. En del av evaluering skjer også i virksomhetsledermøtet<sup>23</sup>, «*vi får ikke gjort noe uten det er drøftet her*». I Budsjetttrundskriv 2023 (29.06.22) heter det at «*...Virksomhetsleder er selv ansvarlig for å informere og drive fram nødvendig budsjettgrunnlag sammen med eventuelle medarbeidere i egen virksomhet*».

#### 4.3.9 ADMINISTRATIV RAPPORTERING

---

<sup>21</sup> [Budsjett 2021 \(1\).pdf](#)

<sup>22</sup> Compilo er en helhetlig løsning for kvalitetssystem og internkontroll. Strand kommune har lagt alle lover, rutiner, håndbøker, skjema, prosedyrer og planen som er knyttet til arbeidet i kommunen inn i denne løsningen. Compilo er også kommunens avvikssystem. Avvik som blir meldt her, er grunnlag for kvalitetsforbedringer innfor kommunens tjenester, HMS-arbeid og andre forhold innenfor organisasjonen. Kilde: Strand kommunens nettside.

<sup>23</sup> Kommunalsjef sine møter med virksomhetslederne.

Den enkelte virksomhetsleder rapporterer månedlig til sin kommunalsjef. Rapporteringen skjer i Framsikt, hvor lønnskostnader, utgifter og inntekter hittil i år i forhold til budsjett hittil i år, vurderes. Her skal også legges inn prognose med begrunnelse, økonomistatus pr. nå, forklare eventuelle avvik og oppgi hvilke tiltak som må iverksettes for å gå i balanse ved årets slutt. Tiltakene som foreslås skal også prioriteres og knyttes til aktuell kontostreng.

Denne rapporteringen danner videre grunnlag for tertialrapportene, og vi får opplyst at dette også er aktuelt som tema i kommunedirektørens ukentlige ledermøter. Kommunedirektørens ledergruppe forteller at de også her får tilbakemeldinger på om tiltak er gjennomførbart eller ikke, som igjen kan danne grunnlag for eventuell justering av budsjett.

Alle som er intervjuet, viser til at ledermøtene med kommunedirektør blir aktivt brukt til gjennomgang av aktuelle innsparingstiltak. Det oppgis også at effekten av allerede iverksatte tiltak er på agenda, og at aktuelle tiltak blir prioritert og evaluert ut fra kriterier. Hva som er kriterier, varierer ut fra hvilke tiltak det er snakk om. I tillegg foregår det en parallell prosess i kommunedirektørens ledergruppe, hvor det ses på områder det eventuelt er mulig å gjøre tiltak og ikke, og om det er elementer i kommunens tjenesteleveranse som kan kuttes og om reelle innsparingstiltak kan identifiseres.

## 4.4 VURDERING

---

Strand kommunen har ikke rutiner for identifikasjon av innsparingsmuligheter og kartlegging av konsekvenser, eller en fast metode for å prioritere mellom foreslåtte tiltak.

Administrasjonen har de siste årene benyttet seg av eksterne konsulenter for å vurdere kostnadsnivå og innsparingspotensial i kommunen. Det er vårt inntrykk at kommunen har jobbet grundig og systematisk med oppfølgingen av disse. Den første konsulentanalysen viste et stort innsparingspotensial, og ble fulgt opp av dybdeanalyser innen skole og eiendomsdrift. Innen eiendomsdrift klart å hente inn store deler av kuttene i budsjettet, men det klarte man ikke innen skole.

Etter vår vurdering har konsulentanalysene har gitt kommunen god drahjelp i arbeidet med å identifisere innsparingsmuligheter. Samtidig kan det se ut til at den første analysen kan ha gitt kommunen et litt urealistisk bilde av eget innsparingspotensial, iallfall på kort sikt

En indikasjon på dette er at kuttet fra 2021 ble reversert i 2022. Skolene ble tilført 5,5 millioner kroner i ekstramidler i 2022. Dette kom både som en følge av budsjettnedtrekket i 2021, og som en følge av tidligere års kutt i rammene.

Etter vår vurdering bør kommunen være litt varsomme i bruken av denne typen eksterne analyser. Den første BDO-analysen konkluderer med at Strandkommune hadde et merforbruk på 10,6 millioner kroner i 2019. Vi ønsker å understreke at det ikke er snakk om et faktisk observert

merforbruk, men et teoretisk innsparingspotensial når man sammenligner Strand med en utvalgt KOSTRA-gruppe. Det bør legges til at Strand heller ikke var en del av denne kommunegruppen på sammenligningstidspunktet, men ble flyttet over til denne gruppen året etter.

Den første analysen tar ikke hensyn til forskjeller i kvalitet, organisering, politiske prioriteringer eller strukturelle forhold. I dybdeanalysen gjøres dette i større grad. Her slås det fast at det er utfordrende for kommunen å optimere gruppestørrelsen i skolen grunnet kravet om språkdeling. Det pekes på at kommunen hadde merkostnader på om lag to millioner kroner i 2019, som en følge av dette. BDO foreslo også nedleggelse av Nordre Strand, noe som også ble fulgt opp i rådmannens budsjettforslag. Men de folkevalgte ønsket å bevare skolen.

Dybdeanalysen tar ikke hensyn til at den høye andelen elever ved friskoler i kommunen innebærer en netto kostnad for kommunen ([se over](#)).

Både fraværet av rene nynorsk- og bokmålsskoler, antallet elever på friskolene og skolestruktur påvirker kommunens muligheter for å kunne gjøre innsparinger.

Et annet moment er at kommunens teoretiske innsparingspotensial ser veldig forskjellig ut, avhengig av om man sammenligner Strand med SSBs KOSTRA-gruppe 7 eller 8. Strand kommune har i mange år tilhørt gruppe 8, men ble overført til gruppe 7 i 2020. Utslagene blir spesielt store innenfor skole, der BDO konkluderer med at de behovskorrigerede utgiftene i Strand er 10,6 millioner kroner høyere enn kommunegruppe 7, mens Strand bruker nesten 5 millioner kroner mindre enn kommunegruppe 8.

Grunnen til at sammenligningene gir så store forskjeller, er at de to kommunegruppene har ulike økonomiske forutsetninger.

Tallene for 2021 viser enda større forskjeller. Sammenlignet med kommunegruppe 7 har skolesektoren et innsparingspotensial på 7,9 millioner kroner, mens Strand bruker 17,6 millioner mindre enn snittet for kommunegruppe 8.

Det bør også legges til at Strand kommune og kommunegruppe 7 i 2021 har omtrent like behovskorrigerede utgifter til grunnskoleopplæring. Dette høres kanskje rart ut, men det henger sammen med at netto skoleutgifter er delt opp i fem ulike delindikatorer: Grunnskole, Voksenopplæring, SFO, Skolelokaler og skoleskyss. I Strand er det først og fremst utgiftene forbundet med skolelokaler som trekker skoleutgiftene opp. Grunnskole-indikatoren er den som er direkte knyttet opp mot selve undervisningen i grunnskolesektoren. I 2021 brukte Strand 8 kroner mer per innbygger til grunnskole enn kommunegruppe 7. Dette utgjør drøyt 105 000 kroner.

Det betyr at Strand i 2021 lå omtrent på snittet for kommunegruppe 7 innen skole. Dette til tross for fraværet av rene nynorsk- og bokmålsskoler og uendret skolestruktur i Strand kommune.

**Læringspunkt.** Eksterne utredninger kombinert med kommunens egne analyser gir etter vår vurdering et godt bilde av kommunens muligheter og begrensninger mht. innsparinger, og konsekvenser av foreslåtte endringer

Det er bra at kommunen sammenligner driften sin med andre kommuner for å effektivisere og forbedre, men etter vår vurdering bør kommunen være varsomme med å tolke et teoretisk innsparingspotensial som et faktisk merforbruk. Kanskje ville den første analysen blitt mer treffsikker dersom man både hadde inkludert kommunegruppe 7 og 8 i sammenligningsgrunnlaget? Den ble uansett et bedre politisk styringsgrunnlag når den ble supplert med politiske realiteter og dybdeanalyser utarbeidet av administrasjonen.

Etter vår vurdering er dette viktig lærdommer å ta med seg videre i arbeidet med å forbedre og effektivisere kommunen.

## 5 POLITISK RAPPORTERING

### 5.1 Revisjonskriterier

---

God økonomiplanlegging innebærer en god oversikt over økonomiske og demografiske forhold mv. som påvirker kommunen, slik at forslag til økonomiplan baseres på reelle politiske prioriteringer i kommunestyret. Det må også etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenesteområder kan prioriteres opp eller ned. De politiske valgene må derfor bygges på analyser av nåsituasjonen, langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen, behov for tjenester mv., og langsiktige konsekvenser av lokalpolitiske mål for utviklingen av kommunen.

Kommuneloven fastslår at saker som legges fram til politisk behandling i kommunestyret, skal være forsvarlig utredet, og gi et faktisk og rettslig grunnlag for vedtakenes beslutning. Dette innebærer at sakene er tilfredsstillende undersøkt og grundig gjort rede for. Før økonomiplanen og andre vedtak besluttes av kommunestyret, bør også politikerne informeres om de konsekvensene som medfølger ulike tiltak, prioriteringer og mål, og deres påvirkning på kommunens utgifter og inntekter. Dette slik at kommunestyret oppnår et godt faglig grunnlag før det tar beslutninger om vedtak og tiltak. For å sikre at det fattes gode og velbegrunnede beslutninger, påpekes også behovet for gjennomføring av analyse- og konsekvensutredningsarbeid.

Det er formannskapet som fremmer innstillingen til økonomiplanen. En av hensiktene med å gi formannskapet denne rollen er å styrke den politiske styringen for denne typen av prosesser. Formannskapet kan dermed aktivt styre årsbudsjett- og økonomiplanprosessen, fram til innstillingen presenteres for kommunestyret. Formannskapet blir dermed også det sentrale

organet som under prosessen prioriterer hvilken beslutningsinformasjon som legges til rette for innstillingen. Økonomiplandokumentet blir på denne måten mer politisk.

For å svare ut hvordan innsparingstiltak og konsekvensutredninger presenteres for politikerne, har vi på bakgrunn av det gjennomgåtte utledet følgende revisjonskriterium:

*Administrasjonen gir de folkevalgte tilfredsstillende informasjon om den økonomiske situasjonen og hvordan de ulike tjenesteområdene prioriteres i sentrale styringsdokumenter*

## 5.2 RUTINER OG PRAKSIS KNYTTET TIL BUDSJETT- OG ØKONOMIPLAN

---

Målet med budsjettprosessen er å «*framskaffe så god dokumentasjon og beslutningsgrunnlag som mulig til våre politikere på en lettfattelig måte*»<sup>24</sup>.

Administrasjonen har en egen budsjettkonferanse med politikerne **juni** hvert år. Her er både kostnadsøkning, investering og kutt tema, og administrasjonen legger til rette for innspill fra de folkevalgte. En av de intervjuede sa det slik: «*Her får vi en god diskusjon på hva som er viktige prioriteringer for politikerne og hva som er viktig for administrasjonen*».

Det er også fast praksis i Strand kommune at det holdes et eget temamøte for budsjettet om **høsten**, hvor rådmannen besvarer spørsmål om budsjettforslaget. Dette skjer etter at budsjettet er fremlagt, men før behandlingen i formannskapet<sup>25</sup>.

Rådmannen har ellers ansvaret for løpende oppfølging og kontroll av ressursbruken innenfor budsjettet. Formannskapet skal underrettes om ekstraordinære forhold, uavhengig av tertialrapporteringen.

Konsekvenser av de tiltakene politikerne foreslår eller har tenkt å foreslå, blir dokumentert i Framsikt, som er tilgjengelig for offentligheten på kommunens hjemmeside under «*Budsjett og økonomirapportering; Politiske spørsmål og svar i forbindelse med handlings- og økonomiplan*». Her er flere spørsmål stilt av politikere, og svart ut av administrasjonen.

---

<sup>24</sup> I Budsjetttrundskriv 2023 (29.06.22) heter det at

<sup>25</sup> Kommunens økonomireglement (datert, 12.12.18).

I intervju får vi opplyst at det er kommunalsjefene som svarer ut konsekvensene av eventuelle innsparingstiltak som politikerne foreslår, og det blir vist til at spørsmål blir besvart både muntlig og skriftlig. Det hevdes at arbeidet, både struktur- og kvalitetsmessig, er noe de nå får bedre til. Det hevdes at det som er med i budsjett-, økonomi- og handlingsplan er godt forklart for de folkevalgte.

### 5.3 GENERELL DIALOG MED DE FOLKEVALGTE

---

Kommunedirektør har ukentlige møter med politisk ledelse<sup>26</sup>. Her blir også aktuelle ansatte i administrasjonen invitert inn for å rapportere og/eller belyse ulike tema og status av eventuelle tiltak «*slik at politikerne vet hva som skjer hele tiden – så de ikke får overraskelser*».

Kommunedirektør rapporterer dessuten til formannskapet i månedlige møter.

Spørsmål fra politikerne blir besvart både muntlig og skriftlig, hevdes det. Når politikerne kommer med forslag til innsparingstiltak, svarer aktuell kommunalsjef på mulige konsekvenser. Alt av det skriftlige ift. konsekvenser av de tiltakene som blir -, eller er tenkt foreslått blir dokumentert i Framsikt, som er tilgjengelig for offentligheten på kommunens hjemmeside under «Budsjett og økonomirapportering; politiske spørsmål og svar i forbindelse med handlings- og økonomiplan». Økonomiske justeringer blir rapportert i tertialrapporter.

Analyser utført av BDO er blitt gjennomgått i temamøte med kommunestyret.<sup>27</sup> Møtet ble også brukt til å svare på spørsmål som ble stilt administrasjonen, både i forkant og underveis i møtet.

### 5.4 VURDERING

---

Gjennomgangen vår tyder på at de folkevalgte sikres en tilfredsstillende involvering og medvirkning gjennom hele budsjettprosessen. Det er opprettet flere faste og formelle arenaer for samspill og dialog omkring budsjettet. I tillegg blir de folkevalgte orientert om ekstraordinære forhold, dersom det er behov for det. Etter vår vurdering sikrer administrasjonen de folkevalgte informasjon om den økonomiske situasjonen og hvordan de ulike tjenestoområdene prioriteres i sentrale styringsdokumenter.

---

<sup>26</sup> Opplyst i intervjuer.

<sup>27</sup> Kommunestyret 18.11.2020

# 6 VEDLEGG

## 6.1 KILDER

---

- Framsikt
- *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*, veileder av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
- *KOSTRA-analyse for Strand kommune*, 28. september 2020. BDO
- *Dybdeanalyse av utvalgte tjenesteområder for Strand kommune*, 12. november 2020. BDO
- *Analyse av eiendomsdrift i Strand kommune*, 26. august 2021. BDO
- *Analyse av kostnader og tjenesteprofil til ulike brukergrupper innen pleie- og omsorgstjenestene i Strand kommune*, 2022. Agenda Kaupang
- Budsjett, 2020, 2021 og 2022
- *Samarbeidsavtale SFO og omstillingskrav i kommunal SFO*, 28.04.2021
- *Evaluering av SFO-driften i Strand kommune*, orienteringssak, levekårsutvalget november 2022
- *Budsjettrundskriv 2023*
- *Kommunens økonomireglement* (datert, 12.12.18).