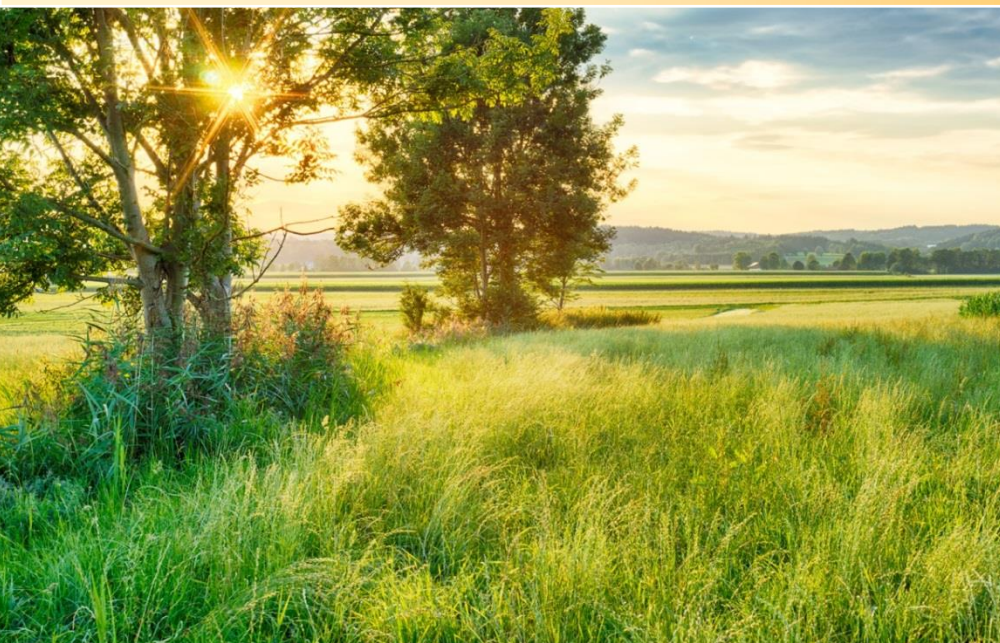


OVERORDNET ANALYSE 2016 – 2019



KVITSØY KOMMUNE
JANUAR 2016

Innhold	1
1 Innledning.....	2
2 Gjennomføring av analysen	3
3 Risikoanalyse.....	5
Innsparing, omstilling, forbedring	6
Sektorovergrepene områder	7
Skole og barnehage	8
Integrering av flyktninger.....	8
Psykkiske helsetjenester	9
Pleie og omsorg	9
Teknisk	10
4 Kommunens utfordringsbilde ... Feil! Bokmerke er ikke definert.	
Demografisk utvikling	11
Økonomisk utvikling	14
4.1 15	
Organisering, styring og internkontroll.....	16
Kommunens tjenester	18
tidligere forvaltningsrevisjoner og tilsyn.....	31

1 INNLEDNING

Forskrift om kontrollutvalg sier at kommunene skal utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon minst én gang i valgperioden. Den skal bygge på en overordnet analyse av risiko og vesentlighet i kommunen. Planen vedtas av kommunestyret selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Planen skal baseres på en overordnet analyse av Kvitsøy kommunes virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

Gjennom analysen skal det samles nødvendig informasjon om det aktuelle området, identifiseres mulige avvik eller svakheter, og legges grunnlag for beslutningen om hvor det skal iverksettes forvaltningsrevisjon (systematiske vurderinger).

Stavanger, 21.01.2016
Rogaland Revisjon IKS

Cicel T. Aarrestad
Revisjonsdirektør/statsaut.revisor

2 GJENNOMFØRING AV ANALYSEN

Vi retter denne analysen inn mot hele kommunens organisasjon og tjenesteområder. Dette innebærer at tilnærmingen blir nokså omfattende. Samtidig er det et viktig poeng at den skal være på et overordnet nivå, slik at det vil være mange detaljer som ikke blir omtalt.

På de neste sidene går vi nærmere inn på sentrale tjenesteområder i Kvitsøy kommune. Tjenesteområdene får egne små kapitler med en avsluttende oppsummering. Disse oppsummeringene vil ikke være balanserte i forhold til de presenterte dataene, men vil være rettet mot utfordringer og risikoområder innenfor fagområdet.

Gjennomgangen ender opp i en risikoanalyse/utfordringsbilde, som for enkelthets skyld presenteres i neste kapittel.

Det er ikke vår intensjon at denne analysen skal være uttømmende eller altomfattende. Til det er den kommunale hverdag for kompleks og omskiftelig, og vår ressursramme for knapp. Hensikten er at den skal gi et relativt kort og oversiktlig bilde av noen av kommunens nøkkelutfordringer.

Sentrale kilder:

- Tall fra KOSTRA
- Årsmelding 2014
- Kommuneplan 2010-2022
- Budsjett 2015 og økonomiplan for 2015-2018
- Dialogmøte rådmannens ledergruppe
- Rogaland Revisjons egne rapporter
- Fylkesmannens tilsyn i kommunen

Leserveiledning: Vi starter de aller fleste kapitlene med en talloversikt. Disse er i all hovedsak bygget opp på samme måte. Vi viser Kvitsøy kommunes utvikling langs sentrale styringsparameter, fra 2012 til 2014. I samme tabell sammenligner vi 2014-tallene med snitt-tall for kommunene i Rogaland og kommunegruppe fire. Kommunegruppe fire består av små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter

Ved å gjøre det på denne måten sikrer vi å sammenligne kommunen med andre kommuner, og med egen utvikling i et lengre tidsperspektiv. Innenfor noen tjenester er det mangelfulle data for fylkessnitt og snitt for kommunegruppe åtte. I tilfeller det er mangelfulle data for kommunegruppen, erstattes denne med nabokommunen, eller en annen sammenlignbar kommune. I de tilfeller det er mangelfulle data for fylkessnitt, erstattes disse av landsnittet.

For å få oversiktlige og leservennlige tabeller har vi forkortet navnene på en del av KOSTRA-indikatorene. De er imidlertid ikke forkortet mer enn at det skal være greit å forstå hva indi-

katoren betegner. Et eksempel fra pleie og omsorg: Andel legemeldt sykefravær av totalt antall kommunale årsverk i brukerrettet tjenester = Sykefravær. Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt = Andel timer til spesialundervisning.

Vi går ikke nærmere inn på mulige utfall av kommunereformen og eventuelle konsekvenser dette vil kunne ha for kommunal organisering og tjenestetilbud. Per i dag er det for mye usikkerhet knyttet til dette, og en eventuell kommunereform vil uansett ikke tre i kraft før januar 2018 for kommunene i Rogaland.

3 UTFORDRINGSBILDE - RISIKOANALYSE

I denne delen presenterer vi vår risikoanalyse. **Analysen er basert på den kommunespesifikke gjennomgangen, men også på generelle trender og forhold som er felles for flere kommuner.** De generelle forholdene er basert på sentrale tilbakemeldinger fra ledergruppene i våre atten kommuner, de øvrige nevnte datakildene, og erfaringer fra tidligere prosjekter. Av plassmessige hensyn blir ikke alle de generelle trendene gjengitt i teksten under. Graden av alvor vil farges med rødt (høy risiko), gult (middels risiko) og grønt (lav risiko)¹.

Vår risikoanalyse avviker noe fra tradisjonelle risikoanalyser, men vi følger i stor grad den samme logikken. Tradisjonelle risikoanalyser kretser rundt følgende spørsmål: Hva kan gå galt? Hva er sannsynligheten for at de uønskede hendelsene inntreffer? Hvilke konsekvenser kan de uønskede hendelsene medføre? En uønsket hendelse kan for eksempel være fastsatte mål som ikke blir nådd eller brudd på regelverk. Disse spørsmålene er knyttet opp mot sannsynligheten for at hendelsen skjer og hvor stor konsekvensen er.

Vårt fokus er imidlertid ikke bare rettet mot hva som kan gå galt eller at mål ikke blir nådd, men hva som vil være sentrale utfordringer for kommunene i årene fremover. Det betyr at når noe markeres med rødt så trenger det ikke bety at det står dårlig til i kommunen på dette området, men at dette er en sentral utfordring innenfor et viktig område. For eksempel er det sannsynlig at de fleste kommunene vil oppleve reduserte skatteinntekter og økt behov for kommunale tjenester fra innbyggerne i årene fremover. Dette stiller kommunene overfor økte krav til effektivisering og omstilling. Håndtering av den økte strømmen av asylsøkere og flyktninger vil sannsynligvis bli en annen nøkkelutfordring for kommunene.

Risiko blir i vår gjennomgang i stor grad også knyttet opp til kommunens utvikling langs sentrale KOSTRA-indikatorer, der sammenligninger er viktige vurderingskriterier. Her ser vi etter endringer over en tid, eller tilfeller der kommunens tall avviker fra sammenlignbare kommuners tall. I noen tilfeller er det gitt hva som er standarden eller målet, i andre er det ikke gitt. Et eksempel på en indikator der målet er gitt er andel barn med tiltaksplan i barnevernet. Ettersom alle ifølge loven skal ha tiltaksplan, er full måloppnåelse at 100 prosent av barna har tiltaksplan. Et eksempel på en indikator der målet ikke er gitt, er størrelsen på andelen barn med hjelpetiltak i barnevernet eller antallet barn med spesialundervisning i skolen. En kan ikke ut fra tallene si noe sikkert om hvor stor andelen bør eller skal være, men det vil være naturlig å bruke sammenligninger som utgangspunkt for refleksjon og risikovurdering.

Det er viktig å understreke at risikovurderingene i matrisen er skjønnsmessige vurderinger basert på foreliggende informasjon og erfaringer, og at kontrollutvalget kan vurdere risikoen på en annen måte. Det er kontrollutvalget som skal vurdere og prioritere de ulike områdene, og avgjøre rekkefølgen for forvaltningsrevisjonsprosjekt i plan for forvaltningsrevisjon.

¹ Identifiserte tema med grønn risiko vil ikke tas med her, ettersom risikoen vurderes som lav.

INNSPARING, OMSTILLING, FORBEDRING

Innsparing, omstilling, forbedring				
Tema	Årsak/trender	Virkning	Risiko	Kommentar
Effektivisering/forenklinger	Mange kommuner i regionen vil gå inn i en periode med økt arbeidsledighet. Dette vil redusere kommunens inntekter og øke utgiftene (økt behov formunale tjenestene)	Forventede nedskjæringer, og et større press på at kommunen skal drive enda mer effektivt og rasjonelt.		Et eventuelt slikt prosjekt vil kunne ha ulike innretninger: En vil kunne vurdere kommunens måloppnåelse mht. vedtatte nedskjæringer. Men for mange kommuner vil en benchmarking med andre kommuner være av større interesse. En vil kunne vurdere kommunens effektiviseringsprosess mot andre kommuner, for eksempel kommuner som har lyktes med dette eller som har lave utgifter innen sentrale kommunale tjenesteområder. Flere kommuner har spilt inn dette temaet, og gir uttrykk for at det kunne vært interessant og nyttig å gå nærmere inn i denne tematikken. Vi anbefaler å velge ut en sektor om gangen for å sikre at prosjektet kommer tilstrekkelig dypt inn i materien, for eksempel skole, pleie og omsorg, helse og sosial. Alternativt vil det også være mulig å velge sektorovergrepene forbedrings- og effektiviseringsprosjekter, og sammenligne disse.
Kvalitet i tjeneste	Nedskjæringer og omstilling.	Kan ha negative konsekvenser for tjenestekvaliteten.		Enten som et eget prosjekt eller som en del av det som skisseres over. Et sentralt spørsmål her er hvordan nedskjæringene påvirker tjenestekvaliteten?
Internkontroll og interkommunalt samarbeid	Kommunen har inngått interkommunalt samarbeid innenfor en rekke områder. Spørsmålet er hvordan internkontrollen fungerer her kontra internkontrollen som er rettet mot egen virksomhet. Internkontroll handler om hvordan kommunen og dens virksomheter skal innrettes for at kommunens samfunnsoppdrag skal realiseres. Det er flere hensikter med internkontrollen. Det finnes ikke ett svar på hva som er betryggende kontroll – hver rådmann og kommune må gjøre seg opp sin formening.	For mange kommuner kan det være vanskelig å finne en god balanse mellom god internkontroll og en effektiv og god tjenesteproduksjon. For dårlig internkontroll fører til at den administrative og politiske styringen svekkes. Internkontroll som er for omfattende, for lite konkret og for lite faglig relevant skaper en risiko for overadministrering, byråkratisering. Den blir således en «papirtiger», som er nokså dekket fra den daglige driften.		Sentrale områder å se nærmere på er barnevern, helsetjenester, NAV og PPT, gjerne opp mot skole, barnehage osv. Vi har relativt nylig gjennomført et internkontrollprosjekt i Hjelmeland kommune, der vi så på internkontrollen innen to sektorer, skole og barnevern. Her brukte vi reelle utviklingstrekk innen disse sektorene som en inngang til å forstå hvordan internkontrollen fungerer i praksis. I et eventuelt lignende prosjekt vil det kunne bli aktuelt å se nærmere på hvordan foreliggende styringsverktøy brukes og evnen til å gripe fatt i avvik, overforbruk eller negative utviklingstrekk mht. økonomi, produktivitet, tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

ØVRIGE SEKTOROVERGRIPENDE OMRÅDER

Sektorovergrepene områder				
Tema	Årsak/Trender	Virkning	Risiko	Kommentar
Innkjøp	Et sentralt mål med lov om offentlige anskaffelser er å sikre likebehandling, forutberegnelighet og ikke-diskriminering. Det er et mål med regelverket å forhindre at innkjøp foretas på bakgrunn av kjennskap eller personlig vinning for de som forvalter felleskapets ressurser. Kommunene bruker store ressurser på innkjøp og anskaffelser, og risikoen for at kommunen ikke konkurranseseksponerer sine innkjøp, og dermed ikke bruker felleskapets midler på en kostnads-effektiv måte, må anses som høy.	Ulovlig direkte anskaffelser er å anse som et alvorlig brudd på regelverket. Konsekvensen ved dette kan være overtredelsesgebyr fra KOFA og erstatningsansvar ovenfor leverandørene. I tillegg vil det kunne redusere tilliten til kommunen. Konsekvensen ved mangelfull eller uklar kunngjøring/konkurranses grunnlag kan ofte være at konkurransen må avlyses, og at det må betales erstatning		Vår erfaring fra kommunesektoren tilsier for øvrig at innkjøpsområdet har risiko for feil i forbindelse med etterlevelsen av lovregler om offentlige anskaffelser. Dette gjelder særlig ved kjøp av tjenester. Det er ikke foretatt en forvaltningsrevisjon på dette området i forrige periode.
Kompetanse, bemanning, rekruttering	Kvitsøy er en liten kommune med små fagmiljøer som er sårbare for endringer i personellsituasjon	Eventuelle endringer vil kunne svekke tjenestetilbudet.		Noe av denne risikoen er redusert ved at kommunen har inngått interkommunalt samarbeid på en rekke felt. I tillegg er kompetansesituasjonen per i dag nokså god innenfor barnehage, men ikke fullt så god innenfor pleie- og omsorgssektoren. Vi er mer usikre innenfor skolesektoren ettersom de innrapporterte kostratallene sannsynligvis er feil. Et eventuelt prosjekt vil både se på hva kommunen gjør for å beholde og nyttiggjøre eksisterende kompetanse, så vel som hvordan man utnytter mulighetene på arbeidsmarkedet.
Habilitet	Utfordringen i små kommuner er at det ofte forekommer nære relasjoner i saker som skal behandles, både for ansatte i kommunen og de som er parter i saken.	Dilemmaet for en liten kommune er på den ene siden å sikre at uegnede saksbehandlere ikke får behandle saken, samtidig som en for streng fortolkning av regelverket kan føre til at saksbehandlingen stopper opp.		Det er en konstant utfordring for kommunen. Men vi har tidligere gjennomført et prosjekt om habilitet i 2010 og er også innom spørsmålet i et prosjekt som er ferdigstilt i januar 2016. Derfor markeres dette temaet med gult.
Beredskap	Kommunene har en viktig rolle innenfor beredskaps- og samfunnsikkerhetsarbeidet i Norge. I en akutsituasjon er det viktig med klarhet i rolle- og ansvarsforhold og at riktige tiltak iverksettes. Et systematisk beredskapsarbeid og øvelser bidrar til dette.	Uklare ansvarslinjer, mangelfullt planverk og sjeldne øvelser bidrar til å svekke kommunens evne til å håndtere en krisesituasjon.		Fylkesmannen foretok et tilsyn av kommunens overordnede beredskap i 2014. Rogaland Revisjon har også erfaring med forvaltningsrevisjoner innen beredskap på virksomhetsnivå. Det er på virksomhetsnivå det meste av den kommunale tjenesteutøvelsen og brukerkontakten foregår. Derfor er det viktig for kommunene å ha en god grunnberedskap, og at det er god sammenheng mellom grunnberedskapen den overordnede beredskapen.

SKOLE OG BARNEHAGE

Skole og barnehage				
Tema	Årsaker/trender	Virkning	Risiko	Kommentar
Spesialundervisning og tilpasset opplæring	Kvitsøy har høy lærertetthet og en noe lavere andel elever med spesialundervisning enn andre kommuner. Kvitsøy bruker svært lite lærerressurser per elev som har spesialundervisning	Det er i utgangspunktet positivt at det er færre med spesialundervisning i kommunen og at det brukes lite ressurser til dette. En kan likevel stille spørsmål om det settes inn nok ressurser per elev? Og om hvordan kompetansen er til de som utfører under-		Et eventuelt prosjekt kunne være rettet inn mot grenseoppgangen mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring. Opplæringsloven slår fast alle elever har krav på tilpasset opplæring. I flere kommuner pekes det på at det er svært utfordrende å få til en tilstrekkelig tilpasset opplæring og god vurdering for læring. Dette kan ha med arbeidsmåter, organisering av undervisning eller ressurser å gjøre
Barnehage og tidlig innsats mht språk og leseferdigheter	Det er en generell risiko for at tiltak som særlig er rettet mot grunnleggende språkferdigheter ikke settes inn tidlig nok. Slike tiltak kan legge et grunnlag for å redusere sosiale forskjeller, særlig mellom minoritets- og majoritets-språklige elever. I denne sammenheng er det også viktig for kommunene å sikre at en høy andel minoritets-språklige barn går i barnehagen.	Mangelen på slik tiltak vil kunne øke behovet for særskilte opplærings-tiltak på sikt. Flyktninger: Dette vil kunne lette integrasjonen og redusere behovet for særskilte opplærings-tiltak for denne gruppen på skolen.		En bevisst satsing på å styrke barnas vokabular vil kunne styrke deres lese-ferdigheter på lengre sikt. Et eventuelt prosjekt vil kunne vært rettet inn mot benchmarking og beste praksis. Det vil også være mulig å se nærmere på hvilket pedagogisk opplegg som tilbys skole-gruppen det siste året i barnehagen

INTEGRERING AV FLYKTNINGER

Integrering av flyktninger				
Tema	Årsaker/trender	Virkning	Risiko	Kommentar
Sosial/bo-setting og integrering av flyktninger	Kommunen skal motta flere flyktninger i årene fremover.	Dette vil utfordre det kommunale mottaksapparatet og integreringsarbeidet i kommunen		Det er ikke så mange kommuner som skal ta i mot, og forutsetningene for en god integrering burde i utgangspunktet være gode i en liten kommune. Et eventuelt prosjekt vil kanskje være mest aktuelt en tid etter at flere flyktninger har ankommet kommunen.

PSYKISKE HELSETJENESTER

Psykiske helsetjenester				
Tema	Årsaker/trender	Virkning	Risiko	Kommentar
Psykiske helse-tjenester - barn og voksne	I Kvitsøy skal det psykiske helsetilbudet være et laverskeltilbud som er tilgjengelig for alle. Tidligere forvaltningsrevisjoner har vist at det er en nokså variert brukergruppe som mottar psykiske helsetjenester, fra de med lette psykiske vansker, til de med alvorlige og sammensatte psykiske lidelser. Det kan være utfordrende å håndtere dette spennet i brukergrupper for en liten kommune.	Spørsmålet er hvordan kommunen klarer å håndtere disse brukergruppene, hvordan ressursfordelingen mellom gruppene er, og hvilken kompetanse de ansatte har.		Dette er en generell utfordring, vi har ingen indikasjoner på at dette ikke fungerer godt i dag. Vi får opplyst fra rådmannens ledergruppe at det per i dag er relativt få brukere som mottar psykiske helsetjenester. Det kan tenkes at terskelen for å oppsøke hjelp er høyere i en kommune der de fleste kjenner hverandre.

PLEIE OG OMSORG

Pleie og omsorg				
Tema	Årsaker/trender	Virkning	Risiko	Kommentar
Dimensjonering av tjenestetilbud	Kvitsøy har svært høy dekning av institusjonsplasser, men ingen plasser i skjermet enhet. En av de største utfordringene i kommunen er økningen i eldre med demens, som har spesielle behov. Et annet særtrekk ved Kvitsøy er at det lav gjennomstrømmning i korttidsengene. Kvitsøy er den av våre eierkommuner som har best institusjonsdekning, men samtidig lavest gjennomstrømmning i institusjonsplasser	Spørsmålet er om pleie- og omsorgstjenesten er dimensjonert riktig.		I et eventuelt prosjekt vil det kunne være aktuelt å gå nærmere inn i dimensjoneringen av pleie- og omsorgstilbudet i forhold til behovet. Et sentralt spørsmål er hvorfor sirkulasjonen i korttidsplasser ikke er høyere når institusjonsdekningen er såpass høy. Samtidig kan det tenkes at det nettopp er dette som gjør at sirkulasjonen er lav - at kommunen har god dekning gjør at korttidsbeboerne kan bo lengre. Et annet aspekt er at Kvitsøy har nylig bygget fire nye omsorgsboliger, til tross for at omsorgsbehovet de siste årene har vært nokså konstant.

TEKNISK

Teknisk				
Tema	Årsaker/trender	Virkning	Risiko	Kommentar
Eiendomsforvaltning og verdibevaring	Kvitsøy har høye utgifter til kommunal eiendomsforvaltning, men bruker lite på vedlikehold	Dette kan generere et betydelig vedlikeholds- etterslep, noe som kan bli dyrt for kommunen på sikt.		Tilbakemeldingene tyder på at vedlikeholdssituasjonen er nokså god i kommunen, men at det er behov for utskiftning av ventilasjonsanlegg og maksinpark i tiden fremover. Derfor markeres denne med gult.
Sårbarhet innenfor Plan og forvaltning	Hovedutfordringen innenfor planfeltet å ha nok kapasitet til å håndtere de planmessige utfordringene kommunen står overfor.	Saksbehandlingstiden for detaljregulering og byggesak er kort. Enhet for Plan og forvaltning har ansvar for mange tjenester, fordelt på få personer. Dette gjør tjenesteproduksjonen sårbar for fravær, permisjoner og lignende.		

4 FAKTA OG VURDERINGER

DEMOGRAFISK UTVIKLING

I tabellen under viser vi den demografiske utviklingen i Kvitsøy kommune, langs noen sentrale indikatorer.

BEFOLKNINGSPROFIL

Tabell 1 – Demografisk utvikling – noen sentrale indikatorer (SSB, statistikkbanken)					
	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4 2014	Fylket 2014
Folkemengden i alt	528	531	534	..	..
Andel 1-5 år	5,9	4,9	5,4	5,6	7,1
Andel 6-15 år	11,9	14,1	14,8	12,5	13,1
Andel 16-18 år	4,9	3,2	2,4	4,2	4,1
Andel 19-24 år	8,5	8,5	7,5	7,1	8,2
Andel 25-66 år	47,5	48,4	49,3	51	54,8
Andel 67-79 år	15,2	14,1	13,9	12,5	8
Andel 80 år og over	5,7	5,8	5,6	6,1	3,5
Andel uførepensjonister 16-66 år	5,3	5,3	5,1	11,4	7,1
Innflytting per 1000 innbyggere	60,6	52,7	97,4	48,4	64,3
Utflytting per 1000 innbyggere	34,1	45,2	91,8	44,4	56,9
Samlet fruktbarhetstall	2	1,9	1,9	1,8	1,9
Andel innvandrerbefolkning	8,5	8,1	10,5	9	16,6
Andel av befolkningen som bor i tettsteder	74,6	74	72,3	28,7	85,8
Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret i minutter	1	1,1	1,1	14,1	6,9
Andel arbeidsledige 15-29 år	1	2,3	2,3	2,4	2,1
Andel arbeidsledige 30-74 år	0	0,4	0,7	1,3	1,6
Andel av befolkningen 20 - 66 år som pendler ut av kommunen	41,5	45,2	45,4	27,2	36,3

- Kvitsøy har hatt liten befolkningsvekst de to siste årene.
- Kvitsøy har færre innbyggere i yrkesaktiv alder, sammenlignet med andre kommuner, selv om det har vært en økning i denne gruppen.
- Samtidig er det en nedgang i andelen yngre innbyggere.
- Kvitsøy har få uførepensjonister, og det har også vært relativt lav arbeidsledighet de siste årene. På grunn av utfordringer i oljesektoren har arbeidsledigheten i fylket økt kraftig i 2015. Arbeidsmarkedsprognosene kan tyde på at dette vil fortsette å øke i tiden fremover. Dette vil sannsynligvis også berøre Kvitsøy.
- Kommunen har de siste årene hatt en innflytting, i likhet med kommunegruppe fire. Det er derimot høyere mobilitet i Kvitsøy, dvs. flere som flytter inn og ut av kommunen. mange flere som både flytter inn og ut fra kommunen enn hva som er snittet for kommunegruppe fire.
- Det er mange som pendler ut av kommunen.

Befolkningssammensetningen vil være avgjørende for omfanget av kommunens tjenestetilbud. Kommunen er pålagt en del oppgaver i henhold til lov, eksempelvis grunnskole, barnehage, eldreomsorg og sosialomsorg. Størrelsen på og sammensetningen av befolkningen vil være utslagsgivende for satsningen på de ulike tjenestene.

I følge kommuneplanen er det uklart om de unge flytter tilbake til kommunen etter endt utdanning². Kvitsøy har satsset på tilrettelegging av boligtomter og å selge disse til en lavere pris, dersom kjøperne er i den rette aldersgruppen. Det siste boligfeltet som kommunen bygget ut er Longøy på østsiden av Leiasundet. Flere barnefamilier er nå bosatt her.

Kvitsøy har en relativt stor andel hus og hytter som brukes som fritidsbolig. Man antar at rundt 1/3 del av de rundt 320 boligene i kommunen er i bruk som fritidsbolig³. Det er få regulerte fritidseiendommer, men det finnes mange hus som er regulert til boligformål som likevel brukes til fritidsformål da eier har arvet eiendommen eller har fått unntak fra boplikten for en periode.

BEFOLKNINGSFREMSKRIVNINGER

Ifølge kommuneplanen for 2010-2022 skal det tilrettelegges for at flere skal kunne bo og arbeide i Kvitsøy, og at flere av lokalsamfunnets bolighus skal kunne tas i bruk som permanente boliger. Det skal videre tilrettelegges for etablering av nye boligområder slik at innbyggertallet kan bli rundt 700 innen år 2022. Kommunen skal også sørge for byggemodning av boligområdet slik at det kan bygges ca. 44 nye eneboliger og rekkehus, og 20-25 nye leiligheter gjennom en gradvis utbygging frem mot år 2022.

I tabellen og figuren under illustrerer vi en fremskrivning av befolkningstallet i Kvitsøy kommune for de neste tolv årene. Dette er kommentert under figurene. Vi har delt inn perioden i fireårssykluser.

Tabell 2 - Befolkningsfremskrivninger⁴				
Alder	2014	2018	2022	2026
0-5 år	31	34	36	36
6-15 år	75	69	63	59
16-66 år	319	327	327	329
67-79 år	75	72	65	62
80-89 år	27	36	41	35
90 år og eldre	4	2	4	8

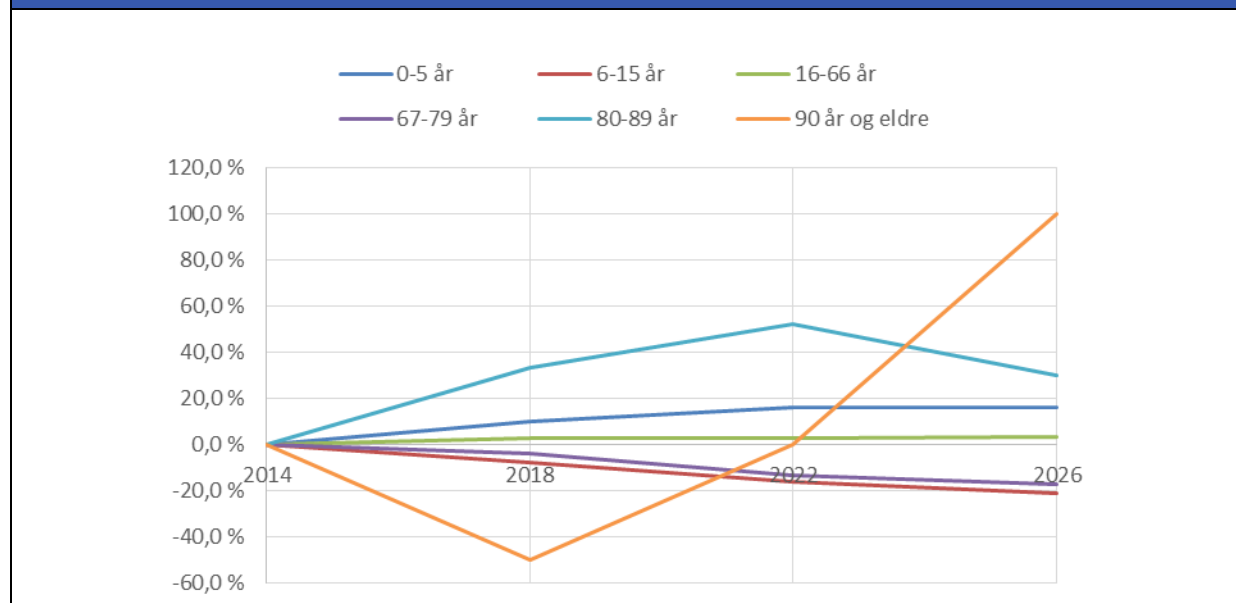
I figuren under ser vi nærmere på den prosentvise endringen innenfor hver aldersgruppe, der nullpunktet eller utgangspunktet er befolkningstallet for 2014.

² Kilde: Kommuneplan 2010-2022, s. 21

³ Kilde: Kommuneplan 2010-2022, s. 26

⁴ Vi har lagt til grunn middels vekst (Et av SSBs fremskrivningsalternativer).

Figur 1 – Befolkningsfremskrivning fra 2014 til 2026 – prosentvis vekst i ulike kategorier⁵



De fire kommende årene vil den sterkeste veksten vil komme blant innbyggere i alderen 80-89 år, mens antallet nittiåringer vil halvveres. Barn i barnehagealder vil øke litt, mens barn i skolealder vil reduseres med litt.

Det vil bli langt flere nittiåringer i løpet av **tolvårsperioden**. Barn i barnehagealder vil øke noe, mens barn i skolealder vil reduseres en del.

OPPSUMMERING

På kort sikt gir befolkningsfremskrivningen indikasjoner på at det vil være økt behov for barnehageplass. Det kan også tenkes at det vil bli mer behov for pleie- og omsorgstjenester, selv om det ikke er helt enkelt å si noe om hvordan endringene i befolkningssammensetningen i de øverste alderskategoriene vil slå ut.

Høyere arbeidsledighet medfører at behovet for sosiale tjenester øker, og bidrar også til å svekke skatteinngangen i kommunen.

Kommunene vil i årene som kommer bosette flere flyktninger og Kvitsøy er intet unntak. Antallet i 2014 var 4, mens antallet i 2015 var 6 og det legges opp i utgangspunktet opp til å bosette 6 i 2016. Det er sannsynlig at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet vil anmode kommunene om å bosette flere flyktninger. Dette vil ikke endre befolkningstallene så mye, men vil kunne medføre økt behov for tjenester forbundet med mottak og integrering, samt et økt behov for andre kommunale tjenester.

⁵ Vi har lagt til grunn middels vekst (Et av SSBs fremskrivningsalternativer).

ØKONOMISK UTVIKLING

FINANSIELLE NØKKELTALL

I tabellen under viser vi kommunens økonomiske utvikling de tre siste årene.

Tabell 3 – Finansielle nøkkeltall, utvikling over tid og sammenligninger med andre (KOSTRA)					
Finansielle nøkkeltall	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4	Fylket 2014
Brutto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	-0,3	-1,1	1,9	0,6	-0,8
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	3	2,5	5,8	3	0,7
Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter	163,3	164,7	187,6	207,8	190,2
Arbeidskapital ex. premieavvik i % av brutto driftsinntekter	12,3	13,1	20,1	33,6	8,7
Frie inntekter i kroner per innbygger	73237	77139	80624	68558	48 011
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	30462	26655	45369	56128	29 779

Netto driftsresultat har svingt mellom 2,5 og 5,8 % de tre siste år. Brutto driftsresultat som viser kommunens drift før finanspostene har svingt mellom -1,1 og 1,9 %. Både brutto- og netto driftsresultat var bedre i Kvitsøy enn snittet kommunegruppe fire og Rogaland.

Netto driftsresultat viser det beløp som kan brukes til investeringer eller avsetninger. For å sikre en forsvarlig forvaltning av kommunens økonomi, anbefales det at netto driftsresultat etter endringen av regnskapsreglene hvor mva-kompensasjonen føres direkte i investeringsregnskapet er på minimum 1,75 %.

Frie inntekter per innbygger har steget med ca. 10 % fra 2012 til 2014. Frie inntekter per innbygger ligger langt over snittet i kommunegruppen og i fylket. Netto lånegjeld per innbygger er lavere enn kommunegruppen, men høyere enn fylkessnittet.

DRIFTSBUDSJETT

Tabell 4 – Budsjett drift, 2016 - 2019				
Driftsbudsjettet (tall i 1000 kr)	B 2016	B 2017	B 2018	B 2019
Skatt på formue og inntekt	-13 254	-13 254	-13 254	-13 254
Ordinært rammetilskudd	-33 151	-33 111	-33 111	-33 111
Skatt på eiendom	-217	-289	-289	-289
Andre gen statstilskudd	-586	-586	-586	-586
Sum frie disponible inntekter	-47 208	-47 240	-47 240	-47 240
Renteinntekter og utbytte	-1 577	-1 632	-1 689	-1 748
Renteutgifter og andre finansutgifter	731	757	783	810
Avdragsutgifter	1 500	1 553	1 607	1 663
Dekning av tidligere års regnskapsmessige merforbruk				
Netto avsetninger	207	214	222	231
Overført til investeringsregnskapet				
Til fordeling drift	-46 347	-46 348	-46 317	-46 284
Netto driftsresultat	-207	-214	-222	-231

Kommunen har budsjettert med frie disponible inntekter på rundt 47 millioner kroner årlig i perioden 2016 – 2019. Alle inntektene som i stor grad består av skatteinntekter og rammetilskudd er budsjettert med like beløp. Budsjettet for for perioden 2017-2019 er således kun en videreføring av budsjettet for 2016 og det må derfor påregnes endringer fra år til år.

For 2016 er det budsjettert med et netto driftsresultat på rundt kr 207 000. Dette utgjør ca 0,35 av totale driftsinntekter som er budsjettert til ca 59,3 mill.kr. Budsjette for 2016 inneholder imidlertid enkelte ekstraordinære utgifter til vedlikehold på ca 0,5 mill kr. Uten disse kostnaden ville netto driftsresultat vært på ca. 1,2 %. Det er anbefalt at netto driftsresultat skal ligge på rundt 1,75% av driftsinntekter. Kommunen har budsjettert netto driftsresultat på ca 0,3 % i perioden 2017 – 2019, men dette er kun en videreføring av budsjett 2016 som inneholder enkelte ekstraordinære forhold og som ikke blir videreført slik at netto driftsresultat i denne perioden trolig vil bedres.

Tabell 5 - Investeringsbudsjett

Investeringsbudsjettet	B 2016	B 2017	B 2018	B 2019
Investeringer i anleggsmidler	2 850	2 850	2 850	2 850
Utlån og forskutteringer	900	900	900	900
Kjøp av aksjer og andeler	100	100	100	100
Avdrag på lån	100	100	100	100
Avsetninger				
Årets finansieringsbehov	3 950	3 950	3 950	3 950
Bruk av lånemidler	-3467	-3 467	-3 467	-3 467
Salg av anleggsmidler/ aksjer				
Mottatte avdrag og refusjoner	-333	-333	-333	-333
Tilskudd til investeringer				
Mva-kompensasjon	-150	-150	-150	-150
Sum ekstern finansiering	-3950	-3950	-3950	-3950
Overført fra driftsregnskapet				
Bruk av avsetninger				
Sum finansiering	-3950	-3950	-3950	-3950
Udekket (-)/udisponert				

Kommunen har budsjettet med investeringer på i underkant av 3 millioner kroner hvert år i perioden 2016 - 2019. Investeringene samt budsjettet utlån er stort sett finansiert med lånemidler.

OPPSUMMERING

Kommunen har budsjettet med netto driftsresultat på ca 0,3 % i hele økonomiplan perioden. Budsjettet for 2016 som er videreført til perioden 2017-2019 inneholder imidlertid enklete ekstraordinære forhold som kun gjelder 2016. netto driftsresultat vil derfor trolig være bedre enn budsjettet i økonomiplanperioden. Netto driftesresultat bør imidlertid opp på 1,75 % over tid for å regnes som bærekraftig. For å nå dette målet må kostnader kuttes eller inntekter økes.

ORGANISERING, STYRING OG INTERNKONTROLL

Organisasjonskartet nedenfor viser hvordan kommunen er organisert.

Figur 2 – Organisasjonskart (kilde: Kommunens hjemmeside)



Kvitsøy kommune er organisert i tre sektorer, Plan og utvikling, Forvaltning og kultur og Levekår. Kommunen har inngått avtale om interkommunalt samarbeid innenfor en rekke områder, disse er merket med oransje farge.

I 2014 ble det gjort en organisatorisk endring ved at kulturavdelingen ble lagt inn under sektor for forvaltning og administrasjon⁶. Nytt navn for sektoren er forvaltning og kultur, som er delt i en forvaltning og økonomiavdeling, og en kulturavdeling.

De enkelte virksomheter er selvstendige enheter med eget budsjettansvar.

I tabellen under viser vi i hvilke selskaper Kvitsøy kommune har eierandeler i.

Tabell 5 – Oversikt over selskaper hvor Kvitsøy kommune har eierandeler	
Aksjeselskap	Andel
Lyse Energi AS	0,23 %
Interkommunale selskap	Andel
Rogaland Revisjon IKS	0,15 %
IVAR IKS	0,18 %
Brannvesenet Sør Rogaland IKS	0,50 %
Interkommunalt arkiv IKS	0,96 %

Kvitsøy kommune har utarbeidet eierskapsmelding som er vedtatt i kommunestyret 26.02.2013. Dette er kommunens første eierskapsmelding.

⁶ Årsmelding 2014, s. 16.

Per oktober 2015 har kommunen 50 årsverk fordelt på 75 ansatte. Kommunen har de siste to årene hatt et svært lavt sykefravær⁷. Sykefraværet var på 2,6 prosent i 2014 og 2,5 prosent i 2013.

Internkontroll handler om hvordan kommunen og dens virksomheter skal innrettes for at kommunens samfunnsoppdrag skal realiseres. Det er flere hensikter med internkontrollen. Den skal være med å bidra til helhetlig utvikling og god styring, til kvalitet og effektivitet i tjenestene, til et godt omdømme og legitimitet i befolkningen, og til etterlevelse av lover og regler. Det finnes ikke ett svar på hva som er betryggende kontroll – hver rådmann og kommune må gjøre seg opp sin formening.

For mange kommuner kan det være vanskelig å finne en god balanse mellom god internkontroll og en effektiv og god tjenesteproduksjon. For dårlig internkontroll fører til at den administrative og politiske styringen svekkes. Internkontroll som er for omfattende, for lite konkret og for lite faglig relevant skaper en risiko for overadministrering, byråkratisering. Den blir således en «papirtiger», som er nokså dekket fra den daglige driften.

Ifølge regnskapsrevisjonens gjennomgang av kommunens rutiner har Kvitsøy kommune tilfredsstillende rutiner på de fleste områder.⁸ Rutinene er imidlertid ikke nedtegnet skriftlig. Kommunen er liten og oversiktlig, og det er etablert en tilfredsstillende arbeidsdeling og lederovervåking.

Gjennom rådmannens internkontroll, samt gjennom tilsyn, revisjonskontroller og forvaltningsrevisjonsprosjekt blir kommunens arbeid etterprøvd og kvalitetssikret, og det er i året som har gått ikke avdekket klanderverdige forhold, lovbrudd eller andre misligheter⁹. Kvitsøy kommune har pr i dag ikke utarbeidet egne etiske retningslinjer, men søker å etterleve en høy etisk standard og ha mulighet til å utvise godt skjønn i individuelle situasjoner.

Ifølge ledergruppen er en av styringsfordelene med en liten kommune at ledelsen kommer tett på brukere og ansatte, og dette gir grunnlag for god oversikt og styring. På den annen side kan det også være en utfordring når båndene er for tette, små fagmiljøer og at mye kunnskap er knyttet til enkeltpersoner som gjør kommunen sårbar ved sykdom, avsluttede arbeidsforhold ol.

KOMMUNENS TJENESTER

BARNEHAGE

Kvitsøy har én kommunal barnehage, og har full barnehagedekning.

⁷ Kilde: Årsmelding 2014

⁸ Kilde: Årsoppgjørnotat 2014

⁹ Kilde: Årsmelding 2014, s. 11

Tabell 6 – Sentrale barnehageindikatorer – Kvitsøy sammenlignet med andre

	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4 2014	Fylket 2014
Nto driftsutg barnehage i % av samlede utg	10	9,4	9,5	10,5	17,9
Nto driftsutg per innb. 1-5 år, barnehager	127097	151654	139414	134000	129645
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	100	88,5	93,1	90,8	88,5
Andel barn i kommunale bh ift. alle barn i bh	100	100	100	89,9	51,7
Andel minoritetspråkl. barn i bh ift. innvandrerbarn 0-5	0	0	33,3	59,8	58,6
Andel ansatte med barnehagelærerutd	33,3	22,2	33,3	31,5	30,5
Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning	0	0	11,1	5,9	5,7
Andel styrere og pedledere m/godkj barnehagelærerutd	100	66,7	100	85,7	84,2
Andel styrere med annen pedagogisk utdanning	0	0	..	17,1	3,8
Korr bto driftsutg styrket tilbud til førskolebarn	..	..	0	61225	120046
Andel barn m/ekstra ress. til styrket tilbud	..	..	7,4	12,9	17,9

- I Kvitsøy har en høy andel barn som har barnehageplass.
- Kommunes utgifter har gått ned det siste året til tross for at det er en større andel barn med barnehageplass i 2014 enn i 2013. Rådmannen peker på at det er en viss usikkerhet knyttet til rapporteringen av driftsutgiftene, og dermed om nedgangen er reel.
- En tredjedel av innvandrerbarna har barnehageplass. Dette er en lav andel, men det handler om ganske små tall i utgangspunktet, slik at små endringer gir store utslag i prosentveksten. Dette er et generelt poeng for Kvitsøy-tallene, men gjør seg i enda større grad gjeldende på en slik indikator. Vi får opplyst at det har vært flere barn med minoritetsbakgrunn som har begynt i barnehage i 2015, slik at andelstallene sannsynligvis ser annerledes ut nå.
- Det er høyt utdanningsnivå blant barnehagelederne. Kvitsøy er den eneste av våre eierkommuner der alle barnehagelederne har godkjent barnehagelærerutdanning.
- Kvitsøy har en lav andel barn som får et styrket barnehagetilbud. Kommunen har ikke rapportert inn tall mht. utgifter til det styrkede barnehagetilbudet.

Ifølge årsmelding har kommunen de senere årene hatt problemer med å rekruttere kvalifisert personell, spesielt barnehagelærere (selv om dette ikke gir seg utslag i KOSTRA-tallene)¹⁰. På grunn av mangel på barnehagelærere over hele Rogaland, har Fylkesmannen opprettet et toårsprosjekt, GLØD, som Kvitsøy barnehage også er en del av. GLØD skal jobbe for å rekruttere nye barnehagelærere, og heve kompetansen til barnehagepersonell.

OPPSUMMERING

Befolkningsfremskrivningene indikerer at barn i barnehagealder vil øke med nesten ti prosent de neste fire årene. Ifølge årsmeldingen i 2014 innebærer dette i så tilfelle behov for ut-

¹⁰ Kilde: Årsmelding 2014, s. 42

videlse/ tilbygg av barnehagen¹¹. Kompetansesituasjonen i barnehagen er per i dag meget god, men er sårbar for endringer.

SKOLE

Kvitsøy skole er en grunnskole med 1. – 10. klasse. I 2014 hadde grunnskolen 74 elever, en økning på 4 elever sammenlignet med året før.

Tabell 7 – Sentrale skoleindikatorer – Kvitsøy sammenlignet med andre					
	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4 2014	Fylket 2014
Nto driftsutg. til grunnskole i % av samlede utg	25	24,2	25,1	23,4	24,5
Nto driftsutg. til grunnskole, per innbygger 6-15	156825	135787	134785	132814	96763
Andel elever som får spesialundervisning	7,9	7,1	7,8	8,3	8,1
Andel timer til spesialundervisning	9,4	8,3	9	16,4	17,2
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10. trinn	9,6	10	10,1	10,6	13,7
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4. trinn	9,2	12,5	9,3	9,8	13,3
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7. trinn	11,6	7,6	12	10,2	13,3
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10. trinn	8,1	10	9,3	11,9	14,5
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	40,8	37,4	51	..	40,3
Andel lærere som er 60 år og eldre	6,7	7,7	0	13,4	11,6
Andel lærere m/vgs utdanning el lavere	33,3	15,4	28,6	7,7	4,8

- Kommunens driftsutgifter per elev har gått ned de siste årene og er omtrent på nivå med snittet for kommunegruppe fire, og markant høyere enn snittet i Rogaland. Fra kommuneledelsen pekes det på at det ikke har vært noen store endringer, og man tror at tallene fra 2012 er feil.
- Nesten 8 prosent av elevene har spesialundervisning, men bare 9 prosent av undervisningstimene brukes til spesialundervisning. Dette er svært lavt, og tyder på at spesialundervisningselevne ikke får særlig mer ressurser enn elever som får undervisning innenfor rammen av den ordinære tilpassede undervisningen. Vi får imidlertid opplyst at det er usikkerhet knyttet til om det brukes så begrensede ressurser til spesialundervisning.
- Elevene på Kvitsøy har hatt en svært positiv karakterutvikling fra 2013 til 2014, men det er naturlig å tro at det er betydelige forskjeller fra år til år, pga. av små elevkull.
- Tallene tyder på at Kvitsøy har en veldig høy andel lærere med lav utdanning, men fra kommuneledelsen pekes det på at de innrapporterte tallene sannsynligvis er feil.

Fra 1. august 2015 ble det innført skjerpede krav til fordypning i matte, engelsk og norsk. For lærere i barneskolen stilles det krav om minimum 30 studiepoeng, mens lærere i ungdomsskolen må ha minst 60 studiepoeng. Samtidig viser tabellen at i underkant av 30 prosent av

¹¹ Kilde: Årsmelding 2014, s. 42

lærerne har lav utdanning. Vi får opplyst at det er usikkerhet knyttet til om det foreligger rapporteringsfeil på området.

I følge årsmeldingen har en lærer startet videreutdanning i naturfag og en i matematikk i 2014¹². En lærer har avsluttet videreutdanning i andrespråkspedagogikk. I regnskapsåret 2014 mottok kommunen statstilskudd i forbindelse med etter- og videreutdanning innenfor disse områdene. Skolen startet høsten 2014 opp utviklingsarbeidet «*Skolebasert kompetanseutviklingsarbeid*».

I 2014 ble Kvitsøy skole sammen med flere småskoler i landet ifølge årsmeldingen, nevnt i media som en obs-skole ifht mobbing¹³. Skolen har handlingsplan for hvordan en går fram for å forebygge og avdekke mobbing/krenkelser. Plan som fremmer psykososialt læringsmiljøet er også utarbeidet.

OPPSUMMERING

I Kvitsøy er det høy lærertetthet. Til tross for dette ser det ut til at det er om lag 8 prosent av elevene som får spesialundervisning. Høy lærertetthet burde i utgangspunktet tilsi et redusert behov for spesialundervisning. Til gjengjeld bruker Kvitsøy lite undervisningsressurser til spesialundervisning, bare 15 prosent undervisningsressurser i snitt per elev enn ordinære elever. I de andre kommunene trekker spesialundervisningselevne i snitt om lag dobbelt så mye undervisningsressurser som de øvrige elevene. Dette kan skyldes at man har funnet en god og effektiv måte å organisere spesialundervisningen på i Kvitsøy. Men det kan også være en indikasjon på at noe av spesialundervisningen kunne heller vært organisert innenfor rammen av tilpasset opplæring.

Det ser også ut til å være en svært høy andel lærere med lav utdanning. I tillegg er det nylig innført skjerpede krav til fordypning for lærere i matte, engelsk og norsk. Dette indikerer at det kan bli en utfordring å skaffe til veie nok kompetente lærere i årene fremover, selv om en generell økning i arbeidsledigheten i distriktet kan bidra til å dempe dette noe.

Fra rådmannens ledergruppe stiller man seg tvilende til om enkelte av tallene kan være korrekte. Dersom dette er tilfelle, er det viktig at kommunen sørger for dette. Til tross for at tallene er små og gir et dårligere statistikkgrunnlag enn i en stor kommune, er det et korrekt tallgrunnlag langt bedre enn ingenting. Det gir også et styringsgrunnlag for både kommuneledelse og politikere.

¹² Kilde: Årsmelding 2014

¹³ Kilde: Årsmelding 2014

BARNEVERN

Kvitsøy kommunen samarbeider med Stavanger kommune innen barnevernsfeltet¹⁴. Samarbeidet innebærer at det daglige barnevernsarbeidet blir utført av Stavanger kommune, som også har myndighet som barnevernfaglig ansvarlig i Kvitsøy kommune.

Kommunen har rapportert inn svært få tall på området, men det som er rapportert inn viser at Kvitsøy har svært lave utgifter forbundet med barnevernet, knapt 2000 kroner per innbygger i målgruppen. Til sammenligning var landssnittet drøyt 8000 per innbygger i målgruppen.

Vi får opplyst at det lave utgiftsnivået har sammenheng med at det er svært få saker i Kvitsøy.

OPPSUMMERING

Få barnevernsaker er i utgangspunktet positivt. Men det kan også være en indikasjon på at bekymringer ikke meldes. Kvitsøy er et lite samfunn og tette bånd mellom innbyggerne kan gjøre at terskelen for å melde inn saker til barnevernet blir høy.

SOSIALE TJENESTER OG HELSETJENESTER

SOSIALE TJENESTER

Tabell 8 – Sosialhjelp, Kvitsøy sammenlignet med Finnøy og Norge ¹⁵					
	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	Finnøy 2014	Landet 2014
Nto driftsutg. til sosialtjenesten pr. innb 20-66 år	986	1428	688	1197	3504
Andel nto driftsutg. til forebyggende arbeid	27,5	20,4	35	44,2	36,6
Andel nto driftsutg. til økonomisk sosialhjelp	72,5	79,6	65	32,8	47,8
Andel nto driftsutg. til tilbud til personer med rusprobl	0	0	0	23	15,6
Andel sosialhjelpsmottakere ift. innb i alderen 20-66	..	2,4	2	1,9	4,2
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år	..	..	..	2	..
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år	..	5,2	3,8	3,4	..
Sosialhjelpsmottakere m/stønad i 6 mnd eller mer	..	..	..	5	111
Andelen sosialhjelpsmottakere 18-24 år, av innb 18-24	..	..	..	2	..

- Det er svært få sosialhjelpsmottakere på Kvitsøy og kommunen har lave utgifter til sosialhjelp.
- Kvitsøy kommune har avtale med NAV Randaberg hvor NAV Randaberg forplikter seg til å utføre alle NAV tjenester for Kvitsøy¹⁶.

¹⁴ Budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018, s. 28.

¹⁵ Vi sammenligner med Finnøy og landssnitt her fordi det øvrige sammenligningsgrunnlaget var mangelfullt.

¹⁶ Kilde: Økonomiplan 2015-2018, s. 31

RUS OG PSYKIATRI

Ifølge kommunens økonomiplan videreføres det psykiske helsetilbudet som et lavterskeltilbud også i 2015, og tilgjengelighet for alle er viktig¹⁷. Kommunens psykososiale kriseteam er en del av kommunens beredskapsgruppe, og psykisk helsearbeid inngår i dette teamet. Kommunen ønsker å jobbe for å gi hjelp så tidlig som mulig innen rus og psykiatri før problemene blir store.

I 2014 ble det ifølge årsmeldingen ansatt en helse- og sosialkonsulent i 80 % stilling. Helse og sosialkonsulenten har i 2014 arbeidet med oppfølging innen psykisk helsearbeid, sosialt arbeid, folkehelsearbeid og flyktningarbeid. Samarbeid med øvrige avdelinger i kommunen, omkringliggende kommuner, DPS og Nav.

Hummeren aktivitetssenter (lavterskel) er et tilrettelagt aktivitetstilbud for hjemmeboende eldre i Kvitsøy kommune¹⁸. Hensikten med tiltaket er å skape trivsel i hverdagen og forebygge ensomhet og isolasjon. Psykisk helseplan ble ferdig utarbeidet i 2014.

HELSETJENESTER

Tabell 9 – Helsetjenester, Kvitsøy sammenlignet med kommunegruppe fire og Rogalandkommunene					
	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4 2014	Fylket 2014
Nto driftsutg pr. innbygger, kommunehelsetjenesten	4422	4823	4292	3825	2058
Nto driftsutg til forebyg. helsest- & skolehelsetj. pr innb 0-20	1867	1868	2292	2288	1898
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere	15,2	15,1	15	13,5	9,5
Årsverk i alt pr. 10 000 innbyggere 0-5 år	32,7	34,8	30,8	141,9	92,5
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	..	0,17	0,15	0,38	0,58
Gjennomsnittlig listelengde	354	365	349	745	1233
Reservekapasitet fastlege	169	164	172	122	105

- Kvitsøy kommune samarbeider om legevakt med Rennesøy, Finnøy og Hjelmeland, og med Randaberg om kjøp av helsesøster- og jordmortjenester¹⁹.
- Kommunens driftsutgifter til helsetjenesten er redusert det siste året, men er fortsatt betydelig høyere enn snittet for kommunegruppe fire og fylket.
- Legedekingen er relativt høy på Kvitsøy, og dekkes av en ekstern lege som har en mindre stillingsprosent som lege i kommunen. Det er en betydelig reservekapasitet på listen.
- Det er kun 349 Kvitsøybuer som har lege på Kvitsøy. Dette skyldes sannsynligvis at en stor del av innbyggerne har valgt å ha fastlege i en annen kommune, for eksempel den kommunen de arbeider i.

¹⁷ Kilde: Økonomiplan 2015-2018, s. 29

¹⁸ Kilde: Årsmelding 2014, s. 46

¹⁹ Kilde: Økonomiplan 2015-2018, s. 31

- Ifølge KOSTRA-tallene så er legedekningen på sykehjemmet er svært lav. Vi får opplyst at det muligens foreligger feilrapportering av legedekningen på sykehjem.

OPPSUMMERING

Det er få sosialhjelpsmottakere i kommunen. Det er sannsynlig at arbeidsledigheten vil øke i årene fremover, noe som vil kunne medføre at behovet for sosiale tjenester vil øke. I tillegg skal det komme flere flyktninger i årene fremover. Dette vil kunne utfordre det kommunale integrerings- og mottaksapparatet.

4.1.1 PLEIE OG OMSORG

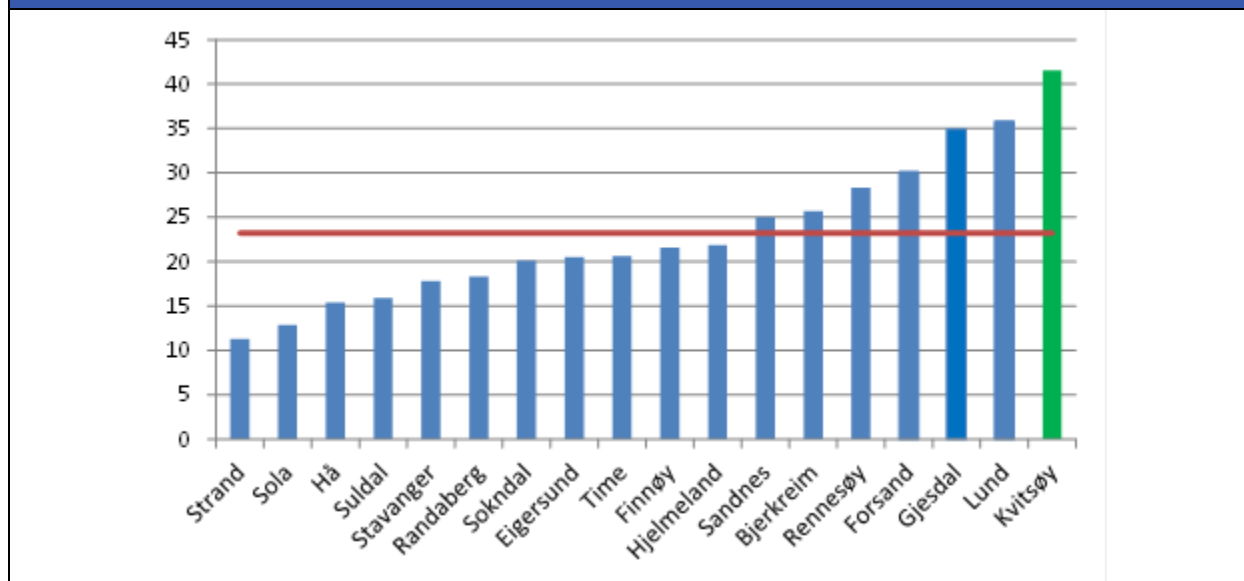
Tabell 10 – Pleie og omsorg, Kvitsøy sammenlignet med kommunegruppe fire og Rogalandskommunene					
	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4 2014	Fylket 2014
Nto driftsutg pleie & omsorg i % av kommunens utg	23,2	22,1	23,4	33,2	28,5
Institusjoner - andel av nto driftsutg til plo, konsern	89,6	90	92,8	56,9	44,3
Tjenester hjemmeboende, andel av nto driftsutg til plo	10,1	9,6	7,4	40,6	50,4
Aktivisering, støttetj, andel av nto driftsutg til plo	0,3	0,4	-0,2	2,6	5,3
Nto driftsutg pr. innbygger, pleie- & omsorgtjenesten	17333	17409	18575	23515	14679
nto driftsutg, pleie og omsorg pr. innbygger 80+	305067	298194	330633	385488	424080
Andel årsverk i brukerretnede tjenester m/ fagutd	71	72	63	73	76
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80+	..	258	..	351	318
Korrigerte bto driftsutg. pr. mottaker av hjemmetj	..	43048	38000	235041	262717
Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80+	36,7	35,5	36,7	26,8	18,9
Plasser i inst. og døgnbemannet bolig i % av bef. 80+	37	35	37	38	30
Andel beboere på institusjon under 67 år	..	..	..	5,8	14
Andel beboere i institusjoner 80 år og over	..	75	57,1	77,7	67,4
Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold	36,4	36,4	36,4	19,2	20,1
Andel plasser i skjermet enhet for personer m/demens	0	..	0	16,2	29
Korr. bto driftsutg, institusjon, pr. kommunal plass	760636	829636	930273	..	1144575

- Kvitsøy har moderate utgifter til pleie- og omsorgstilbudet, til tross for at kommunen har et institusjonsbasert pleie- og omsorgstilbud.
- Antall institusjonsplasser i prosent av eldrebefolkningen er svært høyt. Vi ser også at en svært høy andel av utgiftene går til institusjonstjenester, skal vi tro tallene. Vi får imidlertid opplyst fra ledergruppen at det mest sannsynlig foreligger en rapporteringsfeil når det gjelder de lave utgiftene til hjemmetjenester, det vil si at en del av utgiftene som er kontort sykehjemmet tilhører hjemmetjenesten.
- Kvitsøy har ingen plasser i skjermet enhet, for personer med demens. Ifølge årsmeldingen er en av de største utfordringene for kommunen økningen i antall eldre personer med demens med spesielle behov²⁰.

²⁰ Kilde: Årsmelding 2014, s. 45

- Ifølge årsmeldingen 2014 har kommunen en utfordring i forhold til å tilby alvorlig syke og døende et forsvarlig tilbud i eget hjem, spesielt når samhandlingsreformen gjør at sykehusene skriver ut pasienter tidligere enn før²¹. Dette medfører press på korttidsplasser og en del av pasientene har behov for heldøgnsbehandling og tilsyn.
- Kommunen har imidlertid en høy andel korttidsplasser. Til tross for dette er det relativt lav sirkulasjon eller gjennomstrømning i sengene. Dette illustreres i figuren under.

Figur 3 – Gjennomsnittlig antall oppholdsdøgn per tidsbegr. opphold i institusjon (2014)



I Kvitsøy opplever man at det stilles stadig høyere krav til kompetansen innen helse og omsorg²². Spesielt gjelder dette fagområdene demens og akutt og alvorlig sykdom. Derfor har kommunen i det siste satset på kompetanseheving inngren demens og palliasjon.

Videre har vi fått opplyst at rekruttering av kvalifiserte folk går greit innenfor pleie og omsorg, men at det kan være utfordrende å få tak i sykepleiere.

Vi får opplyst at pleie- og omsorgsbehovet de siste årene har vært nokså konstant. I tillegg til institusjonsplassene har Kvitsøy tidligere hatt fire omsorgsboliger, og det er nå nylig bygget fire nye.

OPPSUMMERING

Kvitsøy har relativt lave utgifter til pleie- og omsorgstilbudet, til tross for at kommunen har et institusjonsbasert pleie- og omsorgstilbud.

²¹ Kilde: Årsmelding 2014, s. 45

²² Kilde: Økonomiplan 2015-2018, s. 28

Kvitsøy har ingen plasser i skjermet enhet for personer med demens. En av de største utfordringene i kommunen er økningen i eldre med demens, som har spesielle behov. Et annet særtrekk ved Kvitsøy er at det lav gjennomstrømning i korttidssengene. Kvitsøy er den av våre eierkommuner som har best institusjonsdekning, men samtidig lavest gjennomstrømning i institusjonsplasser

Kvitsøy har nylig bygget fire nye omsorgsboliger, til tross for at omsorgsbehovet de siste årene har vært nokså konstant. Befolkningsfremskrivningene gir ikke noe klart bilde av om behovene kommer til å endres de kommende årene. Uansett har kommunen en høy dekning av institusjonsplasser og boliger, noe som tilsier at man bør være varsom med å utvide kapasiteten i årene fremover.

Det er overraskende at det er lav gjennomstrømning i korttidssengene i Kvitsøy kommune, ettersom det er mange korttidsplasser i kommunen. Dette svekker tilgjengeligheten til institusjonstjeneste. Høy gjennomstrømning i korttidssenger gjør sengene tilgjengelig for flere brukere, noe som er med å bidra til at flere kan bo hjemme. Derfor kan det være verdt å se nærmere på hva som er årsaken til den lave gjennomstrømningen.

KULTUR

Tabell 11 – Kultur, Kvitsøy sammenlignet med kommunegruppe fire og Rogalandskommunene					
	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4 2014	Fylket 2014
Nto driftsutg for kultursektoren per innbygger	5233	6002	6069	2283	2287
Nto driftsutg til folkebibliotek	14,7	10,7	11,2	17,3	11,5
Nto driftsutg til idrett	-0,4	0	0	7,3	10
Nto driftsutg kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	0,5	0,9	0,9	10,3	22,2
Nto driftsutg til musikk- og kulturskoler	10,5	10,2	11,1	20,5	14,7
Nto driftsutg kommunale kulturbygg	43,7	39,5	40,7	16,9	7,6
Ant frivillige lag som mottar kommunale driftstilskudd	13	16	14	155	1101
Kom. driftstilskudd til lag pr lag som mottar tilskudd	19231	16250	18571	10517	48916

- Kvitsøy kommune har en høy prioritering av kultursektoren.
- Utgiftene til kommunale kulturbygg utgjør den klart største delen av kulturutgiftene i Kvitsøy kommune. Vi får opplyst at mesteparten av kulturutgiftene går til rehabilitering av kirken, Hummermuseet og Hummerklekkeriet. I tillegg er det bygget en aktivitetshall.
- Lag og freninger på Kvitsøy mottar relativt høye driftstilskudd, sammenlignet med kommunegruppe fire. At driftstilskuddet per lag er lavere enn fylket skyldes at det er langt flere lag per innbygger i Kvitsøy enn i fylket²³.

²³ Det er mer enn ti ganger så mange lag og foreninger per innbygger i Kvitsøy enn i fylket.

PLAN OG FORVALTNING

Tabell 12 – Plan og forvaltning

	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	Finnøy 2014	Fylket 2014
Nto driftsutg til planlegging, k-minner, natur og nærmiljø, pr innb	3093	2488	2635	782	835
Alder for kommuneplanens arealdel	0	1	2	7	4
Alder for kommuneplanens samfunnsdel	0	1	2	7	5
Saksbeh.gebyr, privat reg.plan, boligformål.	0	55485	57425	53000	73025
Saksbeh.gebyret for oppføring av enebolig	8070	8640	8640	14500	11069
Snitt saksbeh.tid for private forslag til detaljreg. Kalenderdager	..	215	168	..	307
Snitt saksbeh.tid for detaljreg. fra kommunen. Kalenderdager	..	97	..	844	137
Gj.snittlig saksbeh.tid for byggesaker m/3 ukers frist. Kalenderdg	12	19	2	19	22
Gj.snittlig saksbeh.tid for byggesaker m/12 ukers frist. Kalenderdg	30	24	13	56	42
Andel søkn. om tiltak der komm. har overskr. lovpålagt saksbeh.tid	0	9	0	4	7

- Kvitsøy kommune har betydelig høyere utgifter til planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø, enn andre kommuner.
- Saksbehandlingstiden for detaljreguleringer og byggesaker er gjennomgående kort, og det er ingen fristoverskridelser i forbindelse med byggesaker i 2014.

I forbindelse med utbygging av E39 ROGFAST er kommunen ifølge økonomiplanen i gang med en områderegulering som har til hensikt å fastlegge rammer for en framtidig utvikling av Krågøy og Hestholmen, samt omkringliggende arealer for utfylling i sjø²⁴. Vi får opplyst at det meste av ressursene går til prosjekter knyttet til ROGFAST.

Ifølge økonomiplanen er Kvitsøy kommune med i et SMART-samarbeid som er en felles informasjons- og tjenesteportal for plan- og byggesaker i Stavanger-regionen²⁵. SMART-kommunene jobber nå med innføring av plan- og byggesaksdialog. Innføring av plan og byggesaksdialog har som mål å bidra til raskere innføring, bedre kvalitet og effektivitet i plan- og byggesaksprosessen og sikre brukervennlig elektronisk dialog mellom forvaltning, næringsliv og innbyggere.

Tabell 13 – Eiendomsforvaltning

	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4 2014	Fylket 2014
Nto driftsutg. til kommunal eiendomsforv. per innb.	8216	8139	8292	6257	4117
Utg. til eiendomsforvaltning på eide bygg per kvm	503	414	422	743	809
Utg. til eiendomsforvaltning på leide bygg per kvm	..	..	..	6301	804
Utg. til vedlikeholdsaktiviteter i kom. eiendomsforv. per kvm	47	47	57	114	77
Utg. til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforv. per kvm	274	216	214	401	406

²⁴ Kilde: Økonomiplan 2015-2018

²⁵ Kilde: Økonomiplan 2015-2018

- Utgiftene til kommunal eiendomsforvaltning er svært høye, men har vært relativt stabile de siste tre årene.
- Det har vært en liten økning i vedlikeholdsutgifter det siste året, men utgiftene er betydelig lavere enn snittet for kommunegruppe fire og fylket. Tilbakemeldingene fra ledergruppen i kommunen tyder på at vedlikeholdet på mange bygg er bra, men ventilasjonsanleggene trenger en oppgradering.
- Ifølge økonomiplanen vil det i årene fremover være behov for større vedlikeholdsarbeider på flere kommunale bygg²⁶. I tillegg har kommunen ansvaret for vedlikehold av flere nye bygg på Krågøy og Helsebanken. På grunn av stor slitasje på deler av kommunens maskinpark vil det også her være behov for utskifting og fornying i årene framover. Vi får videre opplyst at kommunens ventilasjonsanlegg kan bli en utfordring fremover.

OPPSUMMERING

Kvitsøy har relativt sett svært høye utgifter i forbindelse med planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø og kommunal eiendomsforvaltning. Dette henger etter alt å dømme sammen med at kommunen er liten, og at det er nokså få innbyggere å fordele kostnadene på.

Saksbehandlingstiden for detaljregulering og byggesak er kort. Enhet for Plan og forvaltning har imidlertid ansvar for mange tjenester, fordelt på få personer. Dette gjør tjenesteproduksjonen sårbar for fravær, permisjoner og lignende.

Det er et betydelig vedlikeholdsbehov i årene fremover.

²⁶ Kilde: Økonomiplan 2015–2018, s. 35

VANN, MILJØ OG KLIMA

VANN, AVLØP OG AVFALL

Tabell 14 –Kvitsøy sammenlignet med Finnøy og fylket					
	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	Finnøy 2014	Fylket 2014
Vann					
Andel av befolkn. som er tilkn. kom. vannforsyning	102,3	101,7	101,1	56,2	87,6
Årsgebyr for vannforsyning	1672	1672	1510	4550	2467
Andel fornyet ledningsnett, snitt for siste tre år	0,02	..	..	0,15	0,54
Avløp					
Andel av bef. som er tilknyttet kom. avløpstj	37,9	37,7	39,5	20,9	87,7
Årsgebyr for avløpstjenesten	3000	3000	4522	2625	2954
Andel spillvannsnett med ukjent alder	43	43	43	..	11
Andel fornyet spillvannsnett, snitt for siste 3 år	..	0	0	0,88	0,48
Avfall					
Årsgebyr for avfallstjenesten	3728	3728	3840	2662	2593
Husholdningsavfall per innbygger	391	411	397	524	..
Antall avfallstyper tilrettelagt for sortering	..	0	0	1	5

- I Kvitsøy er alle tilknyttet den kokmmunale vannforsyningen, mens bare førti prosent er tilknyttet avløpsnettet. Kommunen har høye avløpsgebyrer og lave vanngebyrer. Dette kan ha sammenheng med at avløpsgebyrene er fordelt på færre innbyggere. Samtidig ser vi at avløpsgebyret øker
- Det er kun én avfallsfraksjon på Kvitsøy, ikke 0 som er oppgitt til KOSTRA.

KLIMA OG MILJØ

Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene ble vedtatt i 2009. Retningslinjen stiller krav om at kommunene i kommuneplanen eller i egen kommunedelplan innarbeider ambisiøse mål, tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, energibruk og miljøvennlig energiomlegging.

Kommunen har i klima- og energiplanen vedtatt at energibruken i kommunale bygg skal reduseres med 10 prosent i løpet av 2015²⁷.

²⁷ Kilde: Økonomiplan 2015–2018, s. 35

Tabell 15 – Klima og miljø, Kvitsøy sammenlignet med kommunegruppe fire og Rogalandskommunene

	Kvitsøy 2012	Kvitsøy 2013	Kvitsøy 2014	KG 4 2014	Fylket 2014
Kommunale energikostn, per innbygger	1515	1772	1590	1379	730
Energikostn. til førskolelokaler per barn i kom. barneh	1290	2000	1333	1203	1126
Energikostn. til skolelokaler per elev i grunnskolen	2683	2571	1740	2698	1522
Energikostn. til institusjonslokaler per beboer	..	17667	11714	15413	13504
Husholdningsavfall per innbygger	391	411	397	..	..
Andel husholdningsavfall sendt til energiutnyttelse	35	36	38	43	42
Andel levert til materialgjenvinning inkl biologisk beh	54	53	51	39	44
Antall innbyggere per personbil	2,54	2,42	2,37	1,97	2,1
Antall innbyggere per el-bil	528	106	53	373	124

- De kommunale energikostnadene har økt fra 2012 til 2014, men bildet varierer noe. Kvitsøy har høyere energikostnader enn sammenlignbare kommuner.
- Når det gjelder formålsbyggene, varierer bildet noe. Energifkostnadene til barnehagen er noe høyere enn snittet for de andre kommunene, mens bildet er motsatt for skole og institusjonstjenester, i allefall i 2014, hvor det har vært et kraftig fall i energikostnader til disse byggene.
- 51 prosent av husholdningsavfallet blir levert til materialgjenvinning, dette er en liten nedgang siden 2012, men kommunen ligger over snittet i kommunegruppe åtte og fylket.
- Det er lavere biltetthet på Kvitsøy enn i rogalandskommunene og kommunegruppe fire.
- Andelen innbyggere med elbil har gått kraftig opp, og det er relativt mange innbyggere i Kvitsøy kommune som har elbil, sammenlignet med andre kommuner.

OPPSUMMERING

Kommunen har vedtatt at energibruken i kommunale bygg skal reduseres med 10 prosent i løpet av 2015. Utviklingen fra 2012 til 2014 viser at det har vært en økning i energikostnader.

Kommunen har relativt høye energikostnader per innbygger, selv om ikke energitgiftene i sentrale formålsbygg er spesielt høye. til tross for at disse er redusert det siste året. Dette kan tyde på at det fortsatt er innsparingspotensial på dette området.

KOSTRA-tallene viser at selv om kommunen har en relativt høy gjenvinningsgrad, har det vært en reduksjon i hvor mye av husholdningsavfallet som gjenvinnes.

TIDLIGERE FORVALTNINGSREVISJONER OG TILSYN

FORVALTNINGSREVISJONER

Tabell 16 – Forvaltningsrevisjoner i forrige periode, 2012-2015

År	Område	Tema
2016	Helse, omsorg, skole og barnehage	Lovpålagte tjenester
2015	Selskapskontroll	Lyse Energi AS
2014	Teknisk, skole, barnehage, PLO	Rutiner for selvkostberegninger, praksis ift. regelverk
2014	Eierskapsforvaltning	Utøvelse og forankring av eierstyring
2013	Selskapskontroll	Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS
2013	Hele kommunen	Vurdering av kommunens IKT-løsninger

TILSYN FRA FYLKESMANNEN

Tabell 17 – Tilsyn fra fylkesmannen i Kvitsøy kommune i tidsrommet 2013-2015

År	Område	Tema
2015	Skole	Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø
2014	Forvaltning	Samfunnstrygghet og beredskap

KOMMENTAR

Både Rogaland Revisjon og Fylkesmannen arbeider for å unngå parallelle tilsyn. Det er også slik at utgangspunktet for tilsynene er forskjellig. Rogaland Revisjon og kontrollutvalget er en del av den kommunale egenkontrollen, mens Fylkesmannen skal sikre at kommunene følger nasjonale lover og vedtak. Innretningen er også forskjellig. Fylkesmannen sjekker i første rekke regeletterlevelse av bestemte paragrafer innenfor bestemte tjenesteområder, dvs. om loven følges på området. Dette kan også være et tema innen forvaltningsrevisjon, men der er spennvidden i tematikk langt større. Eksempler på tema innen forvaltningsrevisjon: Benchmarking, effektivitet, forenkling, forbedring, måloppnåelse, økonomistyring, samhandling, tjenestekvalitet, brukertilfredshet, evaluering av omorganisering og styringsystemer, internkontroll, regeletterlevelse osv. I tillegg gjennomføres det enkelte undersøkelser og granskninger.

En annen forskjell er at forvaltningsrevisjonen involverer også en større del av kommunens organisasjon. I tillegg til ledergruppen er det vanlig å intervju øvrige ansatte i ulike deler av organisasjonen og instanser kommunen samarbeider med. Mange av prosjektene inneholder også intervjuer eller undersøkelser rettet mot brukerne av kommunes tjenester. Det er også flere forvaltningsområder Fylkesmannen ikke driver tilsyn. Et eksempel på dette er offentlige anskaffelser, der Rogaland Revisjon som regel blir bedt om å sjekke kommunens regeletterlevelse av lov om offentlige anskaffelse



Rogaland Revisjon IKS

Regnskapsrevisjon Forvaltningsrevisjon Selskapskontroll Andre tjenester

Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 53 40 03

www.rogaland-revisjon.no