



Rogaland Revisjon IKS

FORVALTNINGSREVISJON

EFFEKTIVISERING OG FORENKLING



KVITSØY KOMMUNE
NOVEMBER 2017

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

| | |
|--|-----------|
| Innhold..... | 3 |
| Sammendrag | 4 |
| Rådmannens kommentar | 6 |
| Rapporten | 7 |
| 1 Innledning | 9 |
| 1.1 Formål og problemstillinger | 9 |
| 1.2 Revisjonskriterier | 9 |
| 1.3 Metode | 9 |
| 2 Faktabeskrivelse..... | 11 |
| 2.1 Kvitsøy kommunes ressursbruk og organisering..... | 11 |
| 2.2 Arbeidsprosesser og arbeidsmetodikk..... | 19 |
| 2.3 Intern og ekstern samhandling | 22 |
| 2.4 Vurdering og anbefalinger..... | 23 |
| Vedlegg | 25 |

SAMMENDRAG

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å foreta en kartlegging og vurdering av Kvitsøy kommune ressursbruk knyttet til administrasjon og styring og kommunens organisering og rutiner på området. Vi har benyttet oss av analyseverktøyet «Fram-sikt» for å sammenstille Kvitsøy kommune ressursbruk med andre kommuner. Det er gjennomført intervjuer av tolv ansatte/ledere.

Ressursbruk

Kvitsøy kommune har innenfor administrasjon og styring høye kostnader pr innbygger. Men når disse kostnadene behovskorrigeres ut fra den nøkkelen som departementet legger til grunn, er kommunens utgifter på linje med gjennomsnittet i egen KOST-RAGruppe. Behovskorrigeringen innebærer at Kvitsøy fra staten får tildelt 3,6 ganger mer til administrasjon og styring pr innbygger enn gjennomsnittskommunen i landet. Dette viser at det på dette området er kostbart å drive en liten distriktskommune. Kommunen har noe høyere utgifter til politisk styring og forvaltningsutgifter i eienomsforvaltning.

Rådmannen har en stor ledergruppe som totalt består av åtte ledere. Til sammenligning består ledergruppen i Røst kommune¹ av seks ledere².

Innenfor administrasjonen må mange funksjoner fordeles på få ansatte. Det innebærer at ansatte må løse flere ulike oppgaver, som ikke nødvendigvis henger sammen. Hvordan slike oppgaver fordeles og plasseres kan etter vår oppfatning, ha betydelig innvirkning på kommunens effektivitet.

Arbeidsprosesser

Kommunen innførte ved årsskiftet 2015/2016 mulighet for å motta faktura elektronisk i såkalt EHF format (elektronisk handelsformat) noe muliggjøre elektronisk attestasjon og anvisning i økonomisystemet. Kommunen mottar i dag ca. halvparten av fakturaene elektronisk. Rådmannen peker på at de tekniske utfordringene knyttet til EHF nå er løst, og at både helse og omsorg, skole, teknisk og forvaltning og kultur mottar og følger opp sine faktura på EHF og at utrulling i resten av organisasjonen gjøres i en trinnvis prosess slik at man får tid til å lære opp de ansatte, samt sørger for en hensiktsmessig fakturaflyt. Rådmannen er klar over at rutinen vil effektivisere fakturaflyten. Det er etter vår vurdering viktig å utnytte de effektiviseringsgevinster som ligger i systemet.

Kommunen bruker ESAK som sak/arkivsystem, men utnytter ikke de muligheter som ligger i systemet ved kun å ha elektronisk arkiv. Kommunen har fortsatt papirarkiv i tillegg. Planen er at en ved neste kommunestyreperiode skal gå over til fullelektronisk

¹ Kommunen har tilsvarende antall innbyggere

² Inkludert økonomisjef

arkivering. Etter vår vurdering vil det være gevinster ved å gå over til ren elektronisk arkivering både med tanke på arkiveringsarbeidet og henting/bringing av post. Kommunen må også sikre at utgående post fra enhetene, som vedtak, blir journalført i ESAK.

Med det norske prinsippet om «generalistkommuner» som utgangspunkt, må Kvitsøy løse tilnærmet de samme oppgavene som alle andre kommuner. Dette innebærer blant annet at man skal utrede og saksbehandle mange av de samme sakene som de større kommunene. Her ligger det en utfordring til å foreta forventningsavklaringer tilpasset egen kommunestørrelse - som f. eksempel: Hvor omfattende årsberetning er det nødvendig å utarbeide?

Samhandling

Kommunens innbyggere oppsøker ofte ansatte i den sentrale administrasjon - på Kommunehuset. Dette gir selvsagt god kontakt og øker kommunens tillit i befolkningen. Men i et effektivitetsperspektiv vil det nok være mer hensiktsmessig om mer av kontakten gikk over telefon, på mail eller sms.

Rogaland Revisjon anbefaler kommunen å:

- Vurderer om man i større grad kan få innbyggere til å benytte elektroniske løsninger når de kontakter administrasjonen.
- Gå over til full elektronisk arkivering.
- Gå over til full elektronisk fakturabehandling.
- Vurdere om det er behov for forventningsavklaring til utredninger og dokumentasjon, slik at disse kan utarbeides i en enklere form, f.eks. årsberetning.
- Ha en vedvarende oppmerksomhet knyttet til fordeling og plassering av de ulike oppgavene som administrasjonen skal ivareta.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar – datert 13.11.2017:

Takk for en fin rapport. Rapporten gir god og balansert innsikt i ressursbruk i Kvitsøy kommune, sett i lys av kommunens størrelse og sammenlignet med ressursbruken i andre sammenlignbare kommuner. Spesielt viktig er det å merke seg at utgiftene i små kommuner kan behøvs korrigeres for «smådriftsulemper.»

Rapporten påpeker både nytten men også begrensningene til bruk av KOSTRA tall. Ved nærmere ettersyn finner en som regel gode forklaringer for større avvik mellom enkelte kommuner. Men ikke alltid, selvfølgelig prioriterer kommuner forskjellig.

En må heller aldri glemme at statens inntektssystem for kommunene medfører store forskjeller for de økonomiske mulighetene som de enkelte kommuner har. En «rik» kommune kan lett prioritere annerledes enn en «fattig» kommune.

Dersom en såpass liten kommune som Kvitsøy vil stole og har nytte av KOSTRA sammenligninger, må hvert enkelt påfallende forholdt undersøkes med den kommunen som Kvitsøy sammenligner seg med. Dette er bare mulig gjennom direkte kontakt med den respektive kommunen.

Alt i alt viser rapporten at Kvitsøy kommune driver effektivt, både i sammenligning med andre kommuner, men også på grunnlag av de vurderinger som kommunens ansatte har gitt uttrykk for.

Kvitsøy, 13.11.17

*Andreas Polster
Rådmann*

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Denne forvaltningsrevisjonen ble bestilt av kontrollutvalget 15.02.17, og formålet med prosjektet er å foreta en kartlegging av Kvitsøy kommunes ressursbruk knyttet til administrasjon og styring, og kommunens organisering og rutiner på området. I tillegg inngår en sammenligning med andre kommuner. Med utgangspunkt i kartleggingen vil det bli vurdert om organisering, arbeidsprosesser, metodikk eller intern/ekstern samhandling kan forenkles eller forbedres.

I tillegg til formålet er det satt opp følgende aktuelle problemstillinger:

- Hvordan er Kvitsøy kommunes ressursbruk knyttet til administrasjon og styring, sammenlignet med Bokn og Utsira?
- I hvilken grad kan kommunen forenkle og forbedre organisering, arbeidsprosesser og arbeidsmetodikk?
- I hvilken grad kan kommunen forenkle og forbedre intern/ekstern samhandling?
- På hvilken måte kan dette eventuelt gjøres?

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Sammenligninger med andre kommuner.
- Kommuneloven § 1: «Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»

1.3 METODE

Metodisk er det gjennomført intervjuer av tolv ledere og ansatte i kommunen. Det er i tillegg gjennomgått skriftlige dokumenter som årsplan 2017 for forvaltning og kultur, årsberetninger o.l.

I prosjektmandatet var det lagt opp til en sammenligning av ressursbruk knyttet til administrasjon og styring i kommunene Kvitsøy, Bokn og Utsira.

I samarbeid med rådmannen i Kvitsøy kom vi underveis i prosjektet til at det ville være mer hensiktsmessig med en sammenligning med andre kommuner som er en del av det såkalte «Øygruppesamarbeidet». Blant disse sa Røst kommune og Fedje kommune ja til å delta i en kartlegging og sammenligning. Det ble utarbeidet et skjema som kunne benyttes til å kartlegge hva ressursene innenfor administrasjon og styring blir brukt til. Dessverre ble det for tidkrevende for de to kommunene å fylle ut kartleggingsskjemaet. Av Røst kommune fikk vi tilsendt en oversikt over deres organisering. Vi valgte likevel å gjennomføre enkelte sammenligninger med disse to kommunene. I tillegg har vi på enkelte områder sammenlignet Kvitsøy kommune med kommuner i Rogaland og også med kommuner i samme KOSTRA-gruppe som Kvitsøy.

Vi har i prosjektet også hatt tilgang til analyseverktøyet «Framsikt». Ved hjelp av verktøyet kan en undersøke hvordan Kvitsøy kommune kommer ut når en korrigerer for utgiftsbehovet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.1.

Kvitsøy kommune inngår i KOSTRA-gruppe 4, sammen med 14 andre kommuner. KOSTRA-gruppe 4 består av små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter. I sammenligningen har vi tatt utgangspunkt i disse kommunene.

Det er kommunene selv som rapporterer KOSTRA tall, og kommunene skal følge veilederen til regnskapsrapportering i KOSTRA. Revisjonen kan likevel ikke utelukke at kommuner kan rapportere ulikt i KOSTRA, noe som kan være en feilkilde i analysen. Av erfaring vet vi også at det ofte er innenfor området «Administrasjon» at det kan være ulikheter i KOSTRA-rapporteringen mellom kommunene.

Kildehenvisninger ligger i vedlegg 1.

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

2 FAKTABESKRIVELSE

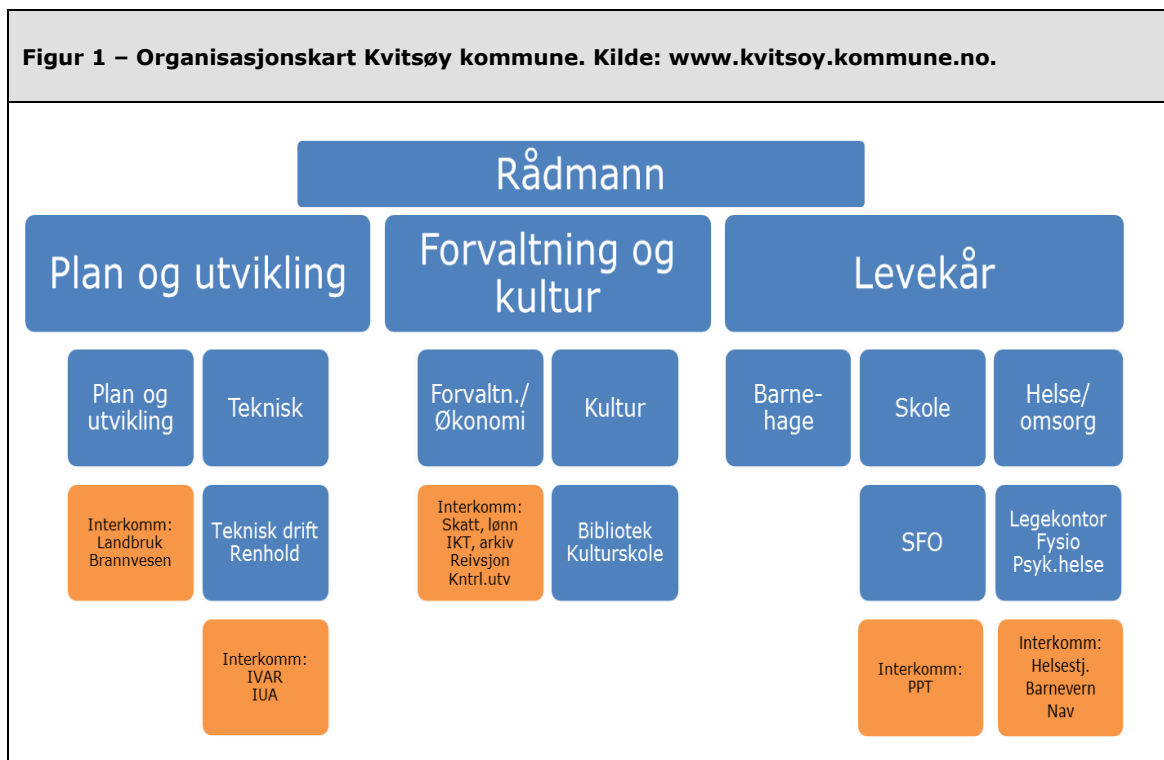
2.1 KVITSØY KOMMUNES RESSURSBRUK OG ORGANISERING

Kvitsøy kommune har 56 årsverk i faste stillinger.

Kommunen er organisert med tre hovedområder:

- Plan og utvikling
- Forvaltning og kultur
- Levekår

Kvitsøy kommune er organisert etter denne modellen:



Rådmannens ledergruppe består av åtte ledere:

- Rådmann
- Kommunalleder forvaltning og kultur, stedfortreder rådmann
- Plan og utviklingssjef
- Teknisk sjef
- Rektor/skolefaglig ansvarlig
- Barnehagestyrer
- Helse og omsorgsleder
- Økonomisjef

Alle er tilsatt i 100 prosent stillinger. Til sammenligning består ledergruppen i Røst kommune³ av seks ledere⁴.

I kapittel 2.1.4 har vi en detaljert oversikt over Kvitsøy kommunes bemanning innenfor administrasjonen.

2.1.1 INNBYGGERTALL OG ALDERSFORDELING

Tabell 1 viser antall innbyggere i Kvitsøy kommune og aldersfordelingen på dem per 01.01.17.

| Tabell 1 – Innbyggertall og aldersfordeling per 01.01.17. Kilde: SSB og www.kommuneprofilen.no. | | | |
|--|----------------|--------------|-------------|
| Kommune | Kvitsøy | Fedje | Røst |
| Innbyggertall | 534 | 587 | 535 |
| 0-15 år | 101 | 110 | 76 |
| 16-24 år | 72 | 68 | 57 |
| 25-39 år | 68 | 66 | 81 |
| 40-54 år | 118 | 119 | 120 |
| 55-66 år | 69 | 101 | 95 |
| 67-79 år | 71 | 68 | 67 |
| 80+ år | 35 | 55 | 39 |

Aldersfordelingen for innbyggerne påvirker kommunens utgifter, og aldersfordelingen er ett av kriteriene for tilskudd i fra staten.

2.1.2 KVITSØY KOMMUNES UTGIFTER

De to siste årene har Kvitsøy kommune hatt følgende totale driftsutgifter⁵:

2016 – kroner 62.360.000

2015 – kroner 58.517.000

Tabell 2 viser hva Kvitsøy kommune hadde i netto driftsutgifter per innbygger innenfor de ulike områdene⁶:

| Tabell 2 – Utvalgte nøkkeltall, kommunekonsern – nivå 1. Kilde: SSB. | | |
|--|-------------|-------------|
| | 2015 | 2016 |
| Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern | 181348 | 192727 |
| Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger, konsern | 21214 | 22442 |
| Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten, konsern | 4504 | 4481 |
| Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten, konsern | 20845 | 21075 |
| Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år, konsern | 3045 | 2211 |
| Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern | 2000 | 1992 |
| Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innb., konsern | 17334 | 18022 |

³ Kommunen har tilsvarende antall innbyggere

⁴ Inkludert økonomisjef

⁵ Årsmelding 2016 Kvitsøy kommune

⁶ Tallene er revidert per 15.06.17.

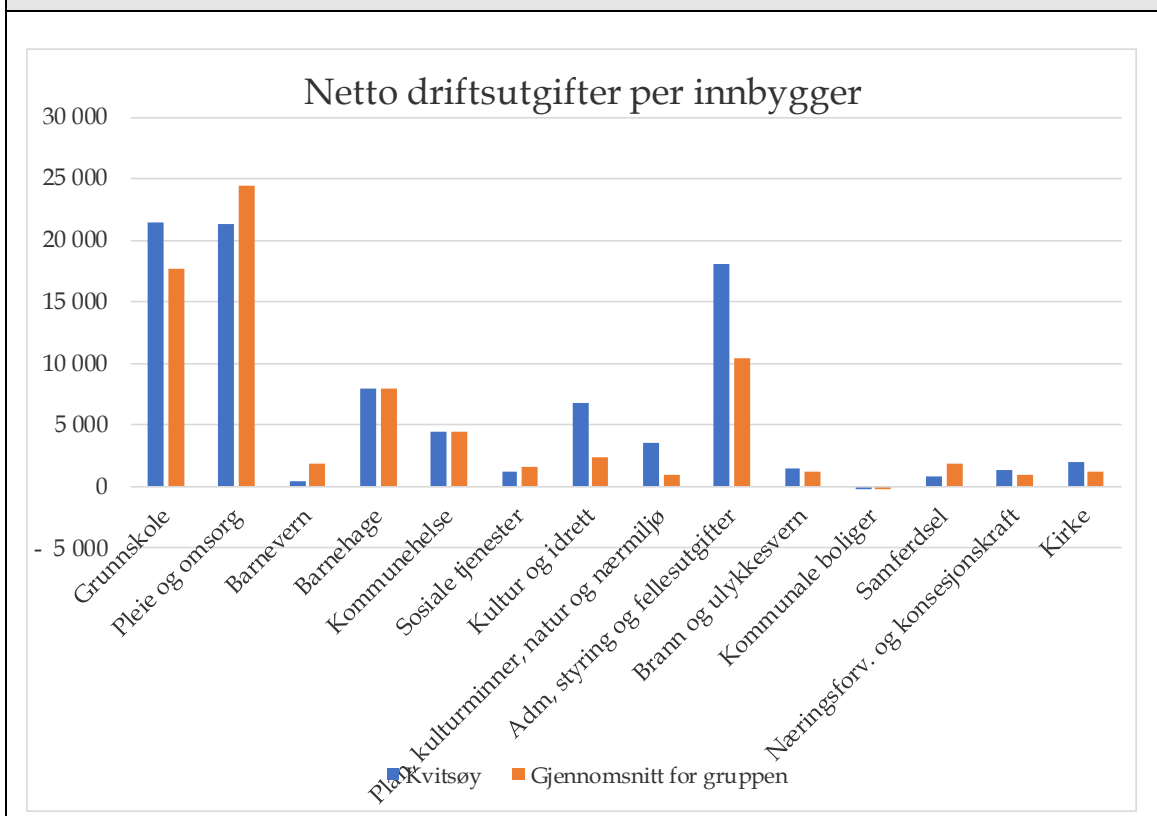
I denne forvaltningsrevisjonen er det utgiftene til administrasjon og styring vi vil se nærmere på.

2.1.3 BEHOVSKORRIGERING

Figur 1 nedenfor gir en oversikt over ressursbruken i Kvitsøy kommune med utgangspunkt i faktiske kostnader. Dette bildet viser at Kvitsøy har høyere kostnader enn gjennomsnittet av kommunene i KOSTRA-gruppe 4 innenfor områdene:

- Grunnskole
- Kultur og idrett
- Plan, kulturminner, natur og miljø
- Administrasjon, styring og fellesutgifter

Figur 2 – Nettoutgifter pr innbygger på alle sektorer i Kvitsøy – sammenlignet med KOSTRA-gruppen. Kilde: Framsikt/KOSTRA



Tallene i tabellen baserer seg på KOSTRA-rapportering og KOSTRA-inndeling. Vi har ikke gått i dybden innenfor hver enkelt registreringsgruppe. Det kan være en nyttig oppfølging av denne prosjektrapporten.

Behovskorrigerings - utgiftsutjevning

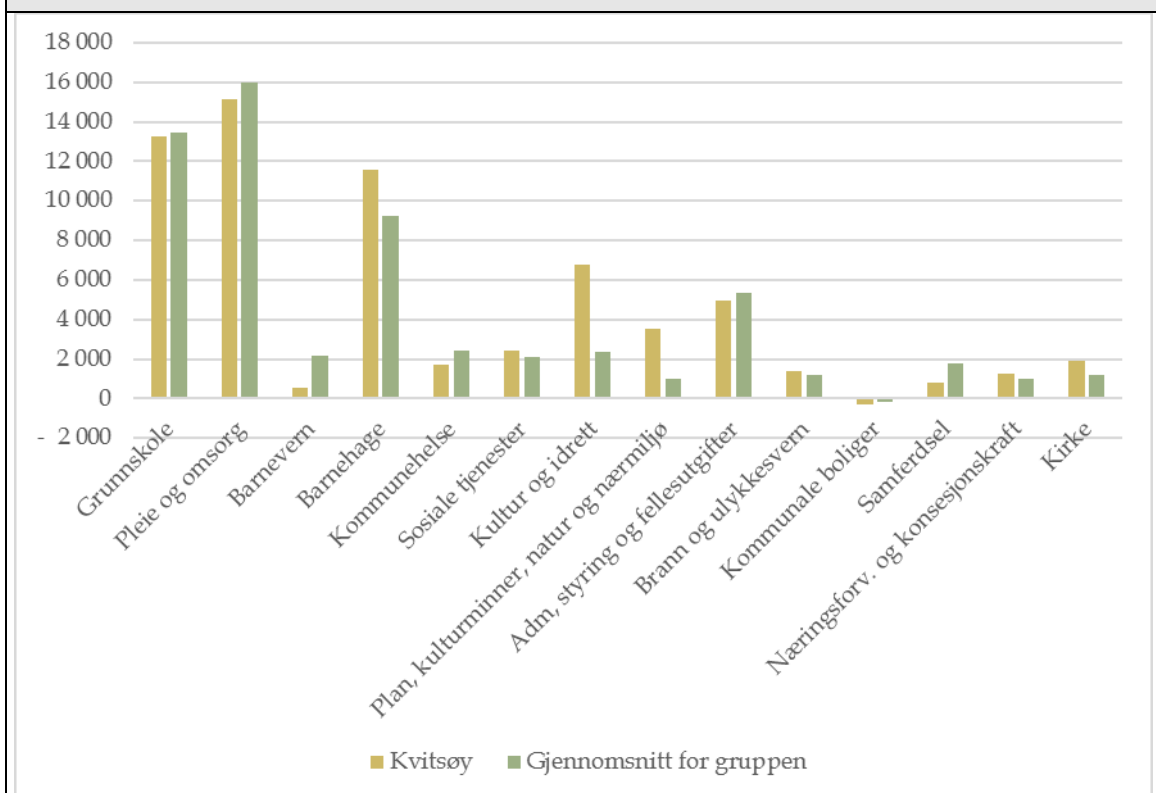
Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir årlig ut ett beregningsteknisk vedlegg til statsbudsjettet – kalt «grønt hefte». I «grønt hefte» for 2017 står det: «Det er til

⁷ Oversatt fra nynorsk til bokmål.

dels store kostnadsskiller i tjenesteytingen mellom kommunene. Gjennom utgiftsjevning i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for de kostnadsskillene som de ikke kan påvirke selv. Dette gjelder for eksempel aldersfordelingen, strukturelle og sosial forhold i kommunen. Denne kompensasjonen skjer i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som består av ulike kriterier med vekt. Gjennom kostnadsnøkkelen, og et oppdatert sett med kriteriedata, blir utgiftsbehovet for hver kommune beregnet. Deretter blir tilskuddet fordelt til kommunene etter utgiftsbehovet deres.»

Hvis vi behovskorrigerer utgiftsbildet i Kvitsøy, basert på den kostnadsnøkkelen som departementet legger til grunn i inntektssystemet, vil inntrykket endre seg ganske vesentlig:

Figur 3 – Behovskorrigerede nettoutgifter pr innbygger på alle sektorer i Kvitsøy – sammenlignet med KOSTRA-gruppe 4. Kilde: Framsikt



Når utgiftene er korrigeret for kommunens behov, ser vi at det er disse områdene som ligger over KOSTRA-gruppens gjennomsnitt:

- Barnehage
- Kultur og idrett
- Plan, kulturminner, natur og miljø

Men nå er kommunens utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter omtrent på gjennomsnittet, eller endog noe under.

Behovskorrigerer eller tilskudd til administrasjon, styring og fellesutgifter beregnes blant annet ut fra antall innbyggere i ulike aldersgrupper. For administrasjon, styring og fellesutgifter var kostnadsnøkkelen for Kvitsøy kommune på 3,6265. Dette betyr at

ut fra utjevnningsfordelingen ble Kvitsøy kommune, gjennom statsbudsjettet, tilført 3,6265 ganger så mye til administrasjon, styring og fellesutgifter som gjennomsnittet i Norge. Dette viser at på dette området vil en liten distriktskommune være kostbar å drive.

Tabell 3 nedenfor gir en oversikt over nettoutgifter til administrasjon og styring per kommune i 2016 rangert etter kommuner med høyeste netto utgifter per innbygger.

| Tabell 3 – Nettoutgifter til administrasjon og styring pr innbygger 2016. | |
|--|--|
| Kilde: Kostrastatistikken - SSB. | |
| Kommune | Nettoutgifter til adm og styring per innb |
| Utsira | 36 975 |
| Kvitsøy | 18 022 |
| Forsand | 16 543 |
| Hjelmeland | 11 725 |
| Suldal | 10 304 |
| Bokn | 9 581 |
| Bjerkreim | 7 020 |
| Finnøy | 7 008 |
| Sokndal | 6 842 |
| Rennesøy | 5 921 |
| Sauda | 5 520 |
| Lund | 5 499 |
| Vindafjord | 5 156 |
| Tysvær | 4 268 |
| Hå | 4 036 |
| Randaberg | 3 926 |
| Strand | 3 798 |
| Sola | 3 768 |
| Klepp | 3 740 |
| Gjesdal | 3 678 |
| Stavanger | 3 605 |
| Time | 3 315 |
| Karmøy | 3 072 |
| Haugesund | 2 911 |
| Sandnes | 2 792 |
| Eigersund | 2 634 |

Tabellen viser at Kvitsøy kommune var den kommunen i Rogaland som i 2016 hadde nest høyest netto utgifter til administrasjon og styring pr innbygger, og slik var det også i 2014 og 2015. Den eneste kommunen med høyere administrasjonsutgifter per innbygger er Utsira som har ca. dobbel så store utgifter som Kvitsøy. Men Bokn kommune som per 01.01.17 hadde 855 innbyggere har ca. 8600 kroner lavere administrasjonsutgifter per innbygger enn Kvitsøy kommune.

I prosent av kommunens totale netto driftsutgifter utgjorde administrasjon og styring 19,8 prosent. Gjennomsnittet for kommunene i Rogaland var 6,9 prosent og for KOST-RAgruppe 4 utgjorde administrasjon og styring 13 prosent.

Tabellen over viser at det en klar sammenheng mellom utgifter til administrasjon og styring og kommunestørrelse, målt i antall innbyggere. Vi har i Norge valgt en ordning med «generalistkommuner», hvor alle kommuner i utgangspunktet skal løse de samme oppgavene, uansett hvor mange mennesker det bor i kommunen.

2.1.4 TEORETISKE INNSPARINGSMULIGHETER

Utgiftsutjevning og sammenligning

Ved hjelp av verktøyet «*Framsikt analyse*» kan en undersøke hvordan kommunene kommer ut når en korrigerer for utgiftsbehovet. Vi har her sammenlignet Kvitsøy kommune med Røst kommune, Fedje kommune, Bokn kommune, Utsira kommune og KOSTRAGruppe 4.

Tabell 4 – Behovskorrigerede utgifter pr innbygger til administrasjon og styring – 2016.
Kilde: Programmet *Framsikt*.

| Formål | Kvitsøy | Røst | Fedje | Bokn | Utsira | Gjennomsnitt |
|--------------------------------|---------|-------|-------|-------|--------|----------------|
| | | | | | | KOSTRAGruppe 4 |
| Adm, styring og fellesutgifter | 4 966 | 4 688 | 5 437 | 4 205 | 4 537 | 5 341 |
| Politisk styring | 712 | 675 | 1 007 | 976 | 478 | 668 |
| Kontroll og revisjon | 159 | 138 | 0 | 147 | 93 | 165 |
| Administrasjon | 3 707 | 3 464 | 4 088 | 2 276 | 3 667 | 4 008 |
| Forvaltningsutg i eiendom | 122 | 130 | 167 | 146 | 28 | 48 |
| Administrasjonslokaler | 271 | 307 | 160 | 391 | 210 | 292 |
| Diverse fellesutgifter | -4 | 92 | 16 | 281 | 22 | 183 |

Oversikten viser at når utgiftene til administrasjon og styring behovskorrigeres så ligger Kvitsøy omtrent på snittet i sin egen KOSTRAGruppe. Kommunen har noe høyere utgifter til:

- Politisk styring
- Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltning

For å få et inntrykk av innsparingsmulighetene har vi foretatt en sammenligning mellom Kvitsøy og Værøy kommune, som er den kommunen som har lavest behovskorrigerede utgifter til administrasjon og styring i KOSTRAGruppe 4. Værøy kommune har 744 innbyggere.

Tabell 5 –Analyse over Kvitsøy kommune og kommunen i KOSTRA-gruppe 4 med lavest korrigert for utgiftsbehov til administrasjon, styring og fellesutgifter. Kilde: Programmet Framsikt.

| Formål | Kvitsøy | Værøy | Teoretisk handlingsrom kroner |
|---|---------|-------|-------------------------------|
| Adm, styring og fellesutgifter - totalt | 4 966 | 3 859 | 2 143 976 |
| Politisk styring | 712 | 623 | 172 348 |
| Kontroll og revisjon | 159 | 145 | 27 036 |
| Administrasjon | 3 707 | 3 044 | 1 283 796 |
| Forvaltningsutg eiendom | 122 | 0 | 236 028 |
| Administrasjonslokaler | 271 | 178 | 179 773 |
| Diverse fellesutgifter | -4 | 4 | -16 020 |
| Interne serviceenheter | 1 | 0 | 2 136 |

Denne analysemodellen, basert på departementets behovsberegninger, viser at Kvitsøy kommune har et teoretisk handlingsrom på vel 2 millioner kroner hvis de løser oppgavene på samme måte som Værøy. Dette tallet viser ikke konkrete observerte innsparingsmuligheter i Kvitsøy, men er en teoretiske tilnærming. Her må vi igjen minne om forbeholdet om at det kan ligge forskjeller i måten de to kommunene har foretatt sin KOSTRA-rapportering på.

Funksjon 100 Politisk styring

I 2016 brukte Kvitsøy kommune kroner 1.251.417 (netto) på politisk styring. Mesteparten av midlene gikk til godtgjørelse til ordfører og varaordførere. I tillegg ble det utbetalt møtegodtgjørelse til øvrige folkevalgte. Det ble brukt 91.000 på juridisk bistand i forbindelse med kommunereformen. Sammenlignet med Værøy kommune kan det ligge et innsparingspotensiale her på ca. kr 170 000.

Kommuneloven § 7 stiller krav om at kommuner som har 5000 innbyggere eller mindre skal ha minst elleve medlemmer i kommunestyret. Formannskapet skal bestå av minst fem medlemmer (kommuneloven § 8). § Ifølge § 10 kan kommunestyret selv opprette faste utvalg for kommunale formål og slike utvalg skal ha minst tre medlemmer. I tillegg skal kommunen ha et kontrollutvalg som består av minst tre medlemmer (kommuneloven § 77).

Politisk er Kvitsøy kommune organisert med

- Kommunestyret (15 medlemmer)
- Formannskapet (7 medlemmer)
- Kontrollutvalget (5 medlemmer)
- Fellesrådet for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne (5 medlemmer)

Tabell 6 viser oversikt over antall medlemmer i kommunestyret og formannskapet i kommunene Kvitsøy, Fedje og Røst:

| Tabell 6 – Antall medlemmer i politiske utvalg. Kilde: De tre kommunenes hjemmesider. | | | |
|--|----------------|--------------|-------------|
| Kommune | Kvitsøy | Fedje | Røst |
| Kommunestyret | 15 | 15 | 11 |
| Formannskapet | 7 | 5 | 5 |

Både formannskapet og kommunestyret hadde syv møter i 2016.

Funksjon 110 Kontroll og revisjon

I 2016 brukte Kvitsøy kommune kroner 310.811 på utgifter til revisjon og kontrollutvalgssekretariat, hvorav ca. 200.000 var kjøp i fra revisjonen.

Funksjon 120 Administrasjon

I 2016 brukte Kvitsøy kommune kroner 7.147.690 på utgifter til administrasjon. Av dette gikk ca. 4.900.000 til lønn. I tillegg regnskapsføres utgifter til strøm, utgifter til annonse, telefonutgifter, velferdstiltak, konsulentbistand o.l. Kvitsøy kjøper også IKT-tjenester og lønnskjøring av Randaberg kommune, som også regnskapsføres her.

Det er på dette området det kan se ut til det er størst innsparingsmuligheter i en sammenligning med Værøy kommune – ca. 1,2 millioner kroner pr år.

De viktigste funksjonene her er Kommunekassen med 2,2 årsverk og Forvaltning med ca. 3,5 årsverk. Vi har i denne sammenligningen ikke gått ned på enkelt-stillings nivå. Det kan være nødvendig for å finne forklaringer på forskjeller, og også for å vurdere mulighetene for endringer og eventuelle forbedringer. Rådmannen peker for øvrig på at sammenligninger mellom så små avdelinger ofte kan være vanskelig, fordi det kan påvirkes av forskjeller både i stillingstype, kompetanse og oppgavesammensetning.

Kvitsøy kommune har foretatt en gjennomgang av hva de administrative funksjonene brukes til. Oversikten inneholder ikke administrative ressurser på skole, sykehjem og barnehage.

| Tabell 7 – Kartlegging av administrative funksjoner i Kvitsøy kommune. Kilde: Kvitsøy kommune. | | |
|---|-------------------------|---------------------------------|
| Område | Stillingsressurs | Kjøp av tjenester kroner |
| Rådmannskontor | 85 | |
| Politisk sekretariat | 35 | |
| Servicekontor | 40 | |
| Arkiv, post, ajourhold sakssystemet | 90 | 40.000 |
| IKT | 10 | 540.000 |
| Personal | 50 | |
| Økonomi | 180 | 180.000 |
| Lønn | | 180.000 |
| Innkjøp | | 50.000 |
| Eierskapsforvaltning | 10 | |
| Forvaltning interkommunalt samarbeid | 10 | |
| Juridisk bistand | | 40.000 |

Her ser vi at det i en liten kommune er små stillingsandeler på flere områder, noe som innebærer at enkelte ansatte har en stilling satt sammen av flere ulike funksjoner. Det er grunn til å tro at fordeling og plassering av disse funksjonene kan ha innvirkning på kommunens effektivitet.

Funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendom

I 2016 hadde kommunen i følge KOSTRA utgifter på ca. 454.000 på kommunehuset. Rådmannen opplyser at det har vært en registreringsfeil og at det korrekte beløpet skal være 225.000. Dette omfatter blant annet utgifter til renhold, strøm og vedlikeholds-kostnader.

På dette området ser vi at Værøy kommune ikke har rapportert utgifter, og det er godt eksempel på kommunene ikke har en sammenlignbar rapportering til KOSTRA på alle områder.

2.2 ARBEIDSPROSESSER OG ARBEIDSMETODIKK

2.2.1 UTARBEIDELSE AV PLANER OG DOKUMENTER

En sentral oppgave for alle kommuner er saksbehandling, utredninger og dokumentasjon av ulikt slag, så som utarbeidelse av planer, årsmeldinger, saksfremlegg til politiske utvalg o.l.

Som vi har vært inne på tidligere stilles det i utgangspunktet samme krav til små kommuner som store kommuner til dokumenter som skal utarbeides. Samtidig vil små kommuner ha en langt lavere utredningskapasitet enn store kommuner. Dette er en klar utfordring og kan ha som effekt at f.eks. rådmannen selv må være saksbehandler på flere områder.

Årsberetning

Kommuneloven § 48 stiller krav til at kommuner for hvert år skal utarbeide en årsberetning. Årsberetningen skal inneholde:

- Forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultat av virksomheten som ikke fremgår av regnskapet.
- Andre forhold av vesentlig betydning for kommunen.
- Redegjørelse for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.
- Den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i kommunen og tiltak som er iverksatt og planlegges iverksatt for å fremme likestilling og forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven, og tiltak for å fremme formålet i diskrimineringsloven.

Årsmelding 2015 ga en beskrivelse av året som var, og var på 50 sider. Årsmelding for 2016 var på 57 sider. Dette er en arbeidskrevende oppgave for en liten administrasjon, men det er klar prioritering, også fordi årsmeldingen blir sendt i posten til alle innbyg-

gerne. En av informantene uttrykker at det er en bevisst holdning at årsmeldingen skal være på et detaljert nivå i Kvitsøy kommune, da det er dette innbyggerne vil ha. En annen uttrykker: *«Vi har fått mange positive tilbakemeldinger fra politikerne.»*

Årsmelding til Fedje for 2016 er på 24 sider, og årsmeldingen til Bokn er på 60 sider. Årsmelding for Utsira kommune var i 2015 på 45 sider.

Økonomiplan

Kommuneloven § 44 stiller krav om at kommunestyret en gang i året skal vedta en rullerende økonomiplan. Økonomiplanen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget.

Kommuneloven § 45 stiller krav om at kommunestyret innen årets utgang skal vedta årsbudsjett for det kommende kalenderåret. Dette gjøres vanligvis sammen med utarbeidelse av økonomiplanen.

Prosessene rundt årsmelding og budsjett/økonomiplan styres i Kvitsøy av økonomisjefen på vegne av rådmannen.

Sakspapirer

Sakspapirene til folkevalgte organer i Kvitsøy sendes i dag elektronisk, slik at man slipper de arbeidskrevende prosessene med kopiering og utsending i posten.

Digitalisering

Kvitsøy kommune har tatt i bruk tjenesten «Svar ut» som er en digitalisering av brevforsendelse ut og inn av kommunen. Flere kommuner og offentlige virksomheter har også tatt i bruk funksjonen som også gjør at brev som tidligere gikk via ordinær post nå sendes elektronisk via altinn/digipost (årsmelding, 2016).

Kvitsøy kommune har en del søknadsskjema som ligger tilgjengelig på kommunens hjemmesiden. Kommunen har i dag ingen elektronisk løsning der skjemaene kan sendes direkte elektronisk, og skjemaene må enten sendes per post, som e-post eller leveres personlig (www.kvitsoy.kommune.no).

Her er noen utsagn i fra informantene:

«Jeg er vant til å jobbe mye mer elektronisk, men samtidig er forholdene så små som gjør at det fungerer.»

«Det er tullete å ha det elektronisk hvis innbyggerne likevel kommer inn på kontoret.»

«Vi har behov for å ha en del digitalisert, men må også vurdere kost/nyttefunksjonen.»

Faktura

Kommunen innførte ved årsskiftet 2015/2016 mulighet for å motta faktura elektronisk i såkalt EHF format (elektronisk handelsformat). Det ble samtidig innført elektronisk fakturabehandling som muliggjør elektronisk attestasjon og anvisning i økonomisystemet. Fordelene ved å motta EHF faktura kontra en manuell faktura er flere:

En EHF Faktura gir oppdragsgiver mulighet til å kunne prosessere meldingen elektronisk internt, og kunne validere og arkivere den.

En elektronisk faktura gir også en enklere prosess for internflyt og godkjenning, som igjen reduserer mulige forsinkelsesrenter for virksomheten samtidig som det reduserer risikoen for tap av mva-kompensasjon pga foreldelse.

Dersom kommunen tar i bruk e-handel i framtiden vil det være mulighet til elektronisk kontroll av faktura mot bestilling som dermed kan godkjennes maskinelt.

Per i dag er det ca. halvparten av fakturaene som kommer inn elektronisk i EHF format. Kommunen har ikke tatt i bruk full elektronisk behandling, hvilket anses som det mest effektive.

I kommunen blir alle manuelle inngående fakturaer lagt i hyllen til den som skal godkjenne og attestere fakturaen. Den blir deretter sendt videre til den som har budsjettfullmakt som skal anvisa fakturaen. Deretter går fakturaen til manuell bokføring og betaling.

Rådmannen peker på at de tekniske utfordringene knyttet til EHF nå er løst, og at både helse og omsorg, skole, teknisk og forvaltning og kultur mottar og følger opp sine fakturaer på EHF og at utrulling i resten av organisasjonen gjøres i en trinnvis prosess slik at man får tid til å lære opp de ansatte, samt sørger for en hensiktsmessig fakturaflyt. Rådmannen er klar over at rutinen vil effektivisere fakturaflyten. Det er etter vår vurdering viktig å utnytte de effektiviseringsgevinster som ligger i systemet.

Arkivering

I 2008 innførte Kvitsøy kommune sak/arkivsystemet ESAK, hvor alle saker skal registreres elektronisk. Kommunen har likevel fortsatt med papirarkiv, slik at saker både blir arkivert på papir og elektronisk i ESA. Kommunen har i dag 13 ulike papirarkiv som er fysisk plassert enten på kommunehuset, skolen, barnehagen, sykehjemmet, legekantoret eller på helsestasjonen. Kommunalleder forvaltning og kultur oppgir at planen er at en ved neste kommunestyreperiode skal slutte med papirbasert saksarkiv.

Post

I dag blir inngående post til virksomhetene lagt i posthyllen på kommunehuset til den aktuelle virksomheten. Posten blir hentet av leder eller sekretær minst en gang i uken. Vedtak som er fattet i Gerica, blir i dag ikke registrert i ESA eller ført i postjournalen. Pasientarkivet knyttet til Helse og omsorgsavdelingen er en egen arkivserie, og føres i Gerica og ikke i ESA.

2.3 INTERN OG EKSTERN SAMHANDLING

2.3.1 INTERN SAMHANDLING

I intervjuene spurte vi informantene hvordan den interne samhandlingen fungerer, og flere uttrykker at den fungerer godt. Kvitsøy kommune er en liten kommune, noe som kan gjøre det enklere å samhandle med hverandre internt da alle vet hvem alle er. En informant uttrykker at dørene er veldig åpne, og at det er lett å få avtalt ting fort.

Samarbeid mellom ansatte i kommunen foregår både på formelle møter, uformelle møter, e-post kommunikasjon, ansikt til ansikt eller per telefon.

Rådmannen oppgir at han har en stor ledergruppe, men at det er en suksessfaktor med så mange i ledergruppen. Da vet alle hva som foregår og en kan være gjensidig solidarisk i forhold til ressursbruk. En annen leder uttrykker at fordelene er at en får bedre forståelse for hverandres behov når det kommer til budsjettet, og at det skaper en helhet for lederne.

Møter i rådmannens ledergruppe

Det avholdes ledermøte annenhver uke.

Møter forvaltning og kultur

De som jobber i forvaltning og kultur på kommunehuset har møte i annenhver uke. Rådmannen oppgir at møtene i administrasjons/økonomiavdelingen har gitt både kvalitets- og effektiviseringsgevinster. En av deltakerne uttrykker at de er nyttige da de får samkjørte seg.

Møter teknisk

De to lederne på teknisk har regelmessige møter eller møter når de har behov for å diskutere saker med hverandre.

Andre møter

Rådmannen oppgir at det i tillegg er andre møter ved behov, både med folkevalgte og i tidsbegrensede arbeidsgrupper.

2.3.2 DEN EKSTERNE SAMHANDLINGEN

Innenfor Plan og utvikling er det utstrakt ekstern kontakt, både med innbyggerne, firmaer og offentlige instanser. Det er mange besøk og telefoner i fra innbyggere. Mye av veiledningen foregår muntlig. Plansjef oppgir at de er veldig tilgjengelig for innbygger, og har snakket om at det kanskje burde være rom for å ha telefontid eller besøkstid.

En av utfordringene med en liten kommune er at de har like mange lovpålagte oppgaver som en stor kommune. Ansatte i små kommuner må i større grad være «generalister» som behersker og har kunnskaper om flere fagområder.

Randaberg – kjøp av tjenester

Kvitsøy kommune kjøper flere tjenester av Randaberg kommune som lønnstjenester og IKT-tjenester. Informanter oppgir at de er fornøyde med samarbeidet de har med Randaberg kommune.

2.3.3 ANNET

Noen av lederne uttrykker at det kan finnes innsparingsmuligheter i kommunen. Enkelte trekker frem at det bør være mulig å spare inn i administrasjonen, og andre uttrykker at det også er innsparingsmuligheter i andre sektorer.

2.4 VURDERING OG ANBEFALINGER

Etter denne gjennomgangen sitter vi igjen med følgende bilde av effektivitet og ressursbruk i Kvitsøy kommune, med vekt på administrasjon og styring:

- Kommunen har som de fleste små kommuner, relativt høye enhetskostnader på de fleste områder. Med utgangspunkt i faktiske kostnader ligger disse områdene høyest: Grunnskole, Kultur og idrett, Plan, Kulturminner, natur og miljø og Administrasjon, styring og fellesutgifter.
- Med utgangspunkt i departementets behovskorrigerer er det følgende områder som har de høyeste kostnadene: Barnehage, Kultur og idrett, Plan, kulturminner, natur og miljø.
- Kvitsøy kommune har også innenfor administrasjon og styring høye kostnader pr innbygger. Men når disse kostnadene behovskorrigeres ut fra den nøkkelen som departementet legger til grunn, er kommunens utgifter på linje med gjennomsnittet i egen KOSTRAgruppe. Behovskorrigeringen innebærer at Kvitsøy fra staten får tildelt 3,6 ganger mer til administrasjon og styring pr innbygger enn gjennomsnittskommunen i landet. Dette viser at det på dette området er kostbart å drive en liten distriktskommune.
- Med det norske prinsippet om «generalistkommuner» som utgangspunkt, må Kvitsøy løse tilnærmet de samme oppgavene som alle andre kommuner. Dette innebærer blant annet at man skal utrede og saksbehandle mange av de samme sakene som de større kommunene. Her ligger det en utfordring til å foreta for-

ventningsavklaringer tilpasset egen kommunestørrelse - som f. eksempel: Hvor omfattende årsberetning er det nødvendig å utarbeide?

- Innenfor administrasjonen må mange funksjoner fordeles på få ansatte. Det innebærer at ansatte må løse flere ulike oppgaver, som ikke nødvendigvis henger sammen. Hvordan slike oppgaver fordeles og plasseres kan etter vår oppfatning, ha betydelig innvirkning på kommunens effektivitet.
- Kommunens innbyggere oppsøker ofte ansatte i den sentrale administrasjon – på Kommunehuset. Dette gir selvsagt god kontakt og øker kommunens tillit i befolkningen. Men i et effektivitetsperspektiv vil det nok være mer hensiktsmessig om mer av kontakten gikk over telefon, på mail eller sms.
- Kommunen har tatt i bruk sak-/arkivsystemet ESAK. Likevel fortsetter man å arkivere også på papir. Etter vår vurdering vil det være gevinster ved å gå over til ren elektronisk arkivering både med tanke på arkiveringsarbeidet og henting/bringning av post. Kommunen må også sikre at utgående post fra enhetene, som vedtak, blir journalført i ESAK.
- Kommunen innførte ved årsskiftet 2015/2016 mulighet for å motta faktura elektronisk i såkalt EHF format (elektronisk handelsformat), som muliggjør elektronisk attestasjon og anvisning i økonomisystemet. EHF faktura blir imidlertid skrevet ut på papir og går samme attestasjonsløp og bokføringsløp som de manuelle fakturaene beskrevet ovenfor. Rådmannen er klar over at rutinen vil effektivisere fakturaflyten. Det er etter vår vurdering viktig at man tar i bruk de mulighetene som ligger i systemet.

Anbefalinger:

Vi vil anbefale at kommunen:

- Vurderer om man i større grad kan få innbyggere til å benytte elektroniske løsninger når de kontakter administrasjonen.
- Gå over til full elektronisk arkivering.
- Gå over til full elektronisk fakturabehandling.
- Vurderer om det er behov for forventningsavklaring til utredninger og dokumentasjon, slik at disse kan utarbeides i en enklere form, f.eks. årsberetning.
- Ha en vedvarende oppmerksomhet knyttet til fordeling og plassering av de ulike oppgavene som administrasjonen skal ivareta.

VEDLEGG

]

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgfskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland, og gjennomgått av oppdragsleder Tore Kristensen.

Muntlig kilder

Andreas Polster – rådmann
Anne Grete Marthinussen – sekretær
Bernhard Høie
Elise Rekdal – konsulent
Hanne Kristin Nordbø – sekretær
Ingeborg Skjerpe – økonomisjef
Johan Vistnes – teknisk sjef
Oddbjørg Sætre – kommunalleder forvaltning og kultur
Unni Tingvik – skolefaglig ansvarlig
Åse Strømøy – helse og omsorgsleder

Skriftlige kilder

Årsmelding 2016

Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger