
Vestvågøy kommune

Gjennomgang av
kommunens økonomiske
situasjon - og overordnet
KOSTRA-analyse

Endelig rapport

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers (PwC) for Vestvågøy kommune i samsvar med engasjementsbrev datert 20.01.2014.

Våre vurderinger bygger på informasjon som har kommet fram gjennom samtaler med definerte aktører, og i relevant dokumentasjon som har blitt gjort tilgjengelig for oss fra kommunen og fra statistisk sentralbyrå. Vi ser våre kilder og vårt informasjonsgrunnlag som pålitelig, men PwC garanterer ikke for at dette er fullstendig, korrekt og presis. Informasjon som er lagt fram må ikke oppfattes til å vere verifisert av PwC. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger.

Kommunen har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet i samsvar med inngått avtale og kontrakt. Rapporten er å se som et offentlig dokument i samsvar med offentlighetslova. PwC tar ikke på seg noe ansvar for tap som er lidt av kommunen, eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte nyttet i strid med disse forutsetningene eller gjeldende avtale.

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

Innhold

1. Innledning	5
1.1 Bakgrunn/mandat	5
1.2 Oppbygging av rapporten	5
2 Historisk utvikling og bakgrunn	6
2.1 Utvikling i netto driftsresultat	7
2.2 Utvikling i likviditet og lånegjeld	9
2.3 Kommentarer fra årsmeldingene til kommunen	9
2.4 Avvik mellom opprinnelig budsjett og regnskap	11
2.5 Underfinansierte reformer	13
2.6 Sykefravær	13
2.7 Gjennomførte innsparingstiltak	14
2.8 Konklusjon	15
3. Bakgrunn for at kommunen er i den situasjonen man er i – hovedinntrykk fra samtaler med politisk ledelse og ledere i kommunen	16
3.1 Oppsummering av de viktigste punktene som fremkom i samtaler med politisk ledernivå og administrative ledere i kommunen	16
3.1.1 Politisk nivå	16
3.1.2 Administrativt nivå	20
3.2 Oppsummering av våre hovedinntrykk – basert på samtalene	25
4. Kostra-analyser	27
4.1 Tidligere analyser	27
4.2 Valg av sammenligningskommuner	28
4.3 Forutsetninger for analysene	28
4.4 Avgrensinger ved analysen	29
5. Pleie og omsorg	29
5.1 Befolkningsprognose	29
5.2 Overordnet kostnadsbilde for Pleie og omsorgstjenesten	30
6. Helsetjenester	40
7. Sosialtjenester	42
8. Barnevern	44
9. Skole	45

10. Barnehage	48
11. Samferdsel	50
12. Kultur	51
13. Fysisk planlegging	52
14. Administrasjon og styring	52
15. Landbruk og næring	54
16. Flyktning	55
17. Brann og ulykkesvern	55
18. Oppsummering av KOSTRA-analyser	56

1. Innledning

1.1 Bakgrunn/mandat

Bakgrunnen for denne rapporten er omstillingsarbeidet som kommunen har satt i gang. Som en del av dette arbeidet er PwC hyret inn som prosessveileder, som skal bistå kommunen gjennom en periode på 2 år. Denne rapporten er en del av vårt arbeid i første fase av omstillingsprosjektet. I framdriftsplanen for omstillingsarbeidet er det sagt at vi i første fase skal analysere nåsituasjonen. I forhold til denne analysen er det gitt et mandat om at vi dels skal gå tilbake i tid og se på årsakssammenhenger i forhold til hvorfor kommunen er kommet i den situasjonen man er i. Videre skal vi gjøre sammenligninger med andre kommuner for å se på ressursbruken i Vestvågøy sammenlignet med kommuner som er sammenlignbare. Resultatet av denne sammenligningen skal være et grunnlag for kommunen for å se på hvilke områder i kommunen der det er størst behov for å vurdere om man kan gjøre ting på en annen måte.

Som ledd i arbeidet med rapporten er det gjennomført samtaler med en rekke personer, både fra politisk nivå, enhetsledere, kommunalsjefer, rådmann og tillitsvalgte. Målsettingen med disse har vært å gi innspill til oss om på hvilke områder kommunen har størst utfordringer. Samtalene har også hatt som formål å avdekke om det er en felles virkelighetsforståelse i kommunen.

1.2 Oppbygging av rapporten

Innholdet i rapporten er hovedsakelig bygd opp i fire deler. Først, i kapittel 2, går vi gjennom deler av den historiske bakgrunnen. Her kommenterer vi utviklingen i årsresultat, lånegjeld og likviditet tilbake i tid. Kort oppsummert er vår hovedkonklusjon at kommunen har hatt en anstrengt økonomisk situasjon, med et driftsnivå som har ligget for høyt i forhold til inntektsnivået, helt tilbake til år 2000. Vi viser i del 2 at dersom vi korrigerer i forhold til utbytteinntekter, og føring av pensjon, så har kommunen i realiteten gått med underskudd alle år siden 2003, med unntak av 2004. Vi har også gått gjennom kommentarene fra årsmeldingen for årene fra 2005 til 2011. Gjennomgangen av kommentarene fra årsmeldingene viser at det ikke har vært mulig å få politisk enighet om tilstrekkelige innsparingstiltak på et tidlig nok tidspunkt.

Politiske gruppeledere, et utvalg enhetsledere, kommunalsjefer, rådmann, tillitsvalgte fra fagforbundet og utdanningsforbundet, samt hovedverneombud er utfordret til å gi sine tilbakemeldinger på hva som etter deres oppfatning er de viktigste årsakene til at kommunen er i den situasjonen man er i, i forhold til økonomisk situasjon. I kapittel 3 oppsummerer vi de viktigste tilbakemeldingene. Basert på disse gir vi vår foreløpige oppsummering av hvilke tiltak vi mener kommunen må prioritere å ta tak i.

I kapittel 4 gir vi litt bakgrunnsinformasjon om tidligere KOSTRA-analyser, hvilke kommunen vi har valgt å sammenligne med, samt hvilke forutsetninger man må legge til grunn når man ser på slike analyser. Den siste delen av rapporten er Kostra-analyser for de ulike tjenestoområdene. Disse følger fra kapittel 5 til kapittel 17. I kapittel 18 oppsummerer vi hvilke områder kommunen bør analysere nærmere med bakgrunn i Kostra-analysene.

2 Historisk utvikling og bakgrunn

Det lå i premissene for denne gjennomgangen at vi skulle bygge på det arbeidet som har vært gjort tidligere. Vi har derfor sett hen til de konklusjonene som kom i Ståstedsanalysen i 2012, men vi har også gått nærmere inn i regnskapene og gjennom årsmeldingene tilbake i tid, for å få et grunnlag for å gi vår vurdering av bakgrunnen for at kommunen er kommet i den situasjonen en er i.

Vi vil først se på konklusjonene i Ståstedsanalysen som ble gjennomført av Bedriftskompetanse AS i 2012. De konkluderte slik når det gjelder den økonomiske utviklingen:

"Kommunens økonomiske status kan stikkordsmessig framstilles slik:

- *Handlefriheten har variert alt for mye de siste årene og har vært svak siden 2005. Kommunen er på grensen av å ha fast inntektsmessig grunnlag for driftsnivået og bør raskest mulig iverksette tiltak som gir varige reduksjoner i driftsutgiftene. Netto driftsresultat bør stabiliseres på rundt 3 % av sum driftsinntekter for å ha buffere for å møte framtidige utfordringer.*
- *Vestvågøy kommune har relativt balansert vekst i forholdet mellom inntekter og utgifter. Imidlertid er forholdet mellom inntekter og utgifter svært marginalt og kommunen er sårbar for renteoppgang og har begrensede muligheter til å ta opp nye lån som gir netto økonomisk belastning.*
- *Kommunen har hatt en sterk økning i lånegjelda fra 2001 på hele 461,7 mill.kr. eller 296,3 %. Denne økningen tilsier at kommunen må være svært forsiktig med å ta opp nye lån som gir netto økonomisk belastning da man er svært sårbar for renteøkning.*
- *Arbeidskapitalens driftsdel eller driftslikviditeten har vært negativ fra 2008 og forverret seg betraktelig de siste årene. Kommunen har i realiteten driftet på ubrukte lånemidler og fond. Arbeidskapitalens driftsdel indikerer her at utgiftspresset i kommunen er alt for høyt og må reduseres betydelig.*
- *Kommunens fondsbeholdning er relativt bra men det frie fondet, disposisjonsfondet, som kan nyttes fritt, ble nesten oppbrukt i 2010. Kommunen har nå ikke frie reserver eller buffere mot uforutsette utgifter. Kommunen bør forsøke å sette av midler i disposisjonsfondet. "*

I årsmeldingen til kommunen for 2012 oppsummerer man slik:

- *En startet omstilling/kuttprosesser for sent. Først ble alt av fonds brukt, samt at en har skjøvet foran seg utgifter gjennom forlenget avdragstid på lån og forskyving av pensjonsutgifter.*
- *En har hatt store budsjettoverskridelser på driften.*
- *En har budsjettert i null ved årets inngang, og endt med underskudd når året var omme. Det eneste sikre er at uforutsette ting vil oppstå i løpet av et budsjettår!*
- *En har foretatt store investeringer (skole, sykehjem, mv). Dette har medført økte rente og avdragskostnader, og økte arealer som skal driftes.*
- *Det er kommet flere store statlige reformer uten fullfinansiering (barnehage, samhandling, m.fl.), der kommunen har kommet dårlig ut.*
- *En har fått kostnadsvekst (lønnsøkning, økt pensjon) som ikke er kompensert fullt ut*

Med utgangspunkt i konklusjonene fra ståstedsanalysen og oppsummeringen fra årsmeldingen for 2012 vil vi gå litt nærmere inn på utviklingen de siste 10-15 årene og utfylle kommentarene over. Vår konklusjon er i samsvar med første kulepunkt i oppsummeringen i årsmeldingen. Som vi vil underbygge nedenfor, startet man omstillingen for sent, da kommunen har hatt en anstrengt økonomisk situasjon helt tilbake til år 2000.

2.1 Utvikling i netto driftsresultat

I ståstedsanalysen står det at handlefriheten har vært svak fra 2005. Vi har gått gjennom regnskapsresultatene tilbake i tid og vår vurdering at man kan gå enda lenger tilbake i tid og si at handlefriheten har vært svak helt siden år 2000.

Dersom vi ser på utviklingen i netto driftsresultat ser man at kommunen fra 1997 til år 2000 hadde positive netto driftsresultat på akseptable nivåer. I 2001 fikk man et negativt netto driftsresultat på 2,4 mill. kr. Denne negative trenden ble snudd i 2002, da man kom ut med et positivt resultat på 0,9 mill. kr. Så økte de positive resultatene i 2003, 2004 og fram til toppåret 2005 der netto driftsresultat ble på 13,1 mill. kr. Men som vi kommenterer nedenfor så hadde man i disse årene høye utbytter fra Lofotkraft. I 2006 og 2007 hadde man negativt driftsresultat (svært negativt i 2007), man gikk så vidt i balanse i 2008 før man på ny fikk negativt resultat i 2009. Fra 2009 har man hatt positivt resultat helt fram til 2012, men resultatet i 2011 var så vidt på pluss-siden. Sett ut fra netto driftsresultat var 2012 det beste året siden 2005. I 2013 ble netto driftsresultat igjen negativt.

I vedlegg nr. 1 finner vi oversikt over resultatutviklingen 1997 til 2013.

Effekten av utbytte fra Lofotkraft.

De siste årene har man hatt faste årlige utbytter fra Lofotkraft på 3,28 mill. kr. I årene før 2007 hadde man betydelig høyere inntekter fra utbytte. Dersom vi tar differansen mellom summen av faktiske utbytteinntekter i årene 2000 til 2006 og hva de hadde blitt dersom vi også disse årene hadde hatt om lag 3,3 mill. kr i årlige inntekter, så får vi over 42 millioner kroner. Netto driftsresultat i perioden 2000 til 2006 var samlet sett positivt med nokså nøyaktig 42 millioner kr. Dette viser at dersom man i denne perioden hadde hatt utbytteinntekter på samme nivå som kommunen har hatt i de senere årene så hadde netto driftsresultat i denne perioden også vært lik null. Da ville resultatene for kommunen sett svært mye dårligere ut på et langt tidligere tidspunkt. **Dette understreker at utfordringen med et høyt driftsnivå i kommunen ikke er av ny dato.**

Netto driftsresultat siste 10 år

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og er dermed et uttrykk for kommunenes økonomiske handlefrihet. KS og KMD sin anbefaling er at resultatet bør være 3 % av sum driftsinntekter for å kunne gi handlingsrom til å kunne dekke uforutsette hendelser m.v

I tabellen nedenfor ser vi utviklingen i offisielt netto driftsresultat siste 10 år. Vi ser at resultatet det "beste" året (2004) var på 2,79 % av driftsinntektene.

For å illustrere hvor mye bedre resultatet i kommunen måtte ha vært hvert år har vi beregnet resultatet som 3 % av driftsinntektene og sett på differansen mot faktisk driftsresultat. Denne differansen viser da hva kommunen "burde" ha hatt som resultat, dersom man skal følge anbefalingen fra KS. Dette viser at kommunen hvert år har hatt for "lavt" driftsresultat. I 2007 utgjør differansen hele 44,5 millioner kroner.

Sett over hele tidsperioden fra 2003 til 2013 har kommunen et akkumulert "for lavt" resultat på hele 207,3 mill. kr.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sum driftsinntekter	432 430 961	459 899 881	489 322 090	528 691 000	541 126 000	592 721 000	641 321 000	684 171 000	719 136 000	789 668 000	825 596 000
Netto driftsresultat i kr	5 096 000	12 813 000	13 101 000	-6 283 000	-28 350 000	79 000	-7 799 000	3 376 000	87 000	9 064 000	-7 361 000
Netto driftsresultat i %	1,18%	2,79%	2,68%	-1,19%	-5,24%	0,01%	-1,22%	0,49%	0,01%	1,15%	-0,89%
Måltall 3%	12 972 929	13 796 996	14 679 663	15 860 730	16 233 780	17 781 630	19 239 630	20 525 130	21 574 080	23 690 040	24 767 880
For "lavt" driftsresultat	7 876 929	983 996	1 578 663	22 143 730	44 583 780	17 702 630	27 038 630	17 149 130	21 487 080	14 626 040	32 128 880

Pensjonsbomben i offentlig sektor!

Tallene over er de offisielle regnskapstallene, men i realiteten er resultatet dårligere. Dette skyldes måten man fører pensjonskostnadene på. Hvert år blir det et avvik mellom den beregnede pensjonskostnaden og det beløpet kommunen faktisk betaler i premie til leverandøren av pensjonstjenester. Dette avviket blir kallet premieavvik.

Myndighetene har tillatt at man i kommunesektoren kan la premieavviket stå i balansen og fordele kostnaden over flere år. Departementet innførte i sin tid ordningen fordi de så at pensjonskostnadene enkelte år ble uforholdsmessig høye og de mente det var urimelig å belaste regnskapene med uvanlig høye pensjonskostnader. Pensjonspremien varierer med rentenivå og avkastning på pensjonsmidlene og tanken fra departementet sin side ved innføringen av ordningen var at dette ville jevne seg ut over tid. Men i praksis har det vist seg at kostnadene stort sett har økt fra år til år. Når man da ikke kostnadsfører det som blir betalt i pensjonspremie blir resultatet at man i realiteten skyver kostnadene foran seg. Vi vil understreke at dette er en løsning som er brukt av et flertall av kommunene i Norge. Det underliggende problemet er selvsagt at pensjonskostnadene i offentlig sektor etter hvert er blitt svært høye.

Fram til og med 2009 kostnadsførte man i Vestvågøy premieavviket i påfølgende regnskapsår, mens man fra og med 2010 har valgt å benytte muligheten til å fordele kostnadene ut over en lengre periode. Antall år premieavvik kan fordeles over var først 15 år, dette er nå redusert til 10 år, og fra neste år ned til 7 år.

Oversikten under viser utviklingen i premieavvik i balanseregnskapet til kommunen.

Utvikling i premieavvik siden 2005:

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
8 868 000	5 710 000	2 398 000	15 403 000	11 077 000	21 563 000	31 920 000	41 951 000	49 769 000

Dersom Vestvågøy kommune hadde benyttet samme prinsipp som før 2009 og kostnadsført premieavviket i påfølgende regnskapsår, ville man hatt om lag 10 millioner dårligere resultat hvert år i 2010, 2011 og 2012. Med andre ord er det en endring i prinsipp for føring av pensjonskostnader som har gjort at man har levert positivt netto driftsresultat i disse årene.

Oppsummert kan vi si at dersom kommunen hadde hatt de samme utbytteinntektene som de har hatt de siste årene i hele perioden, samt ikke valgt å skyve pensjonskostnadene framfor seg, så ville resultatet vært negativt hvert år i perioden 2003-2012, med unntak for 2004.

2.2 Utvikling i likviditet og lånegjeld

I ståstedsanalysen blir det pekt på at kommunen har hatt negativ arbeidskapital fra 2005. Vi vil legge til at oversikten i kapittel 3.1.10 i ståstedsanalysen viser at arbeidskapitalen også var negativ i 2001 til 2003 (vi har ikke sett lenger tilbake, men var trolig også negativ i år 2000). Dette underbygger vår oppfatning av at kommunen har hatt økonomiske utfordringer i forhold til driftsnivå helt tilbake til rundt år 2000.

Effekt av forlenging av avdragstiden på lån fra og med 2008

I 2007 var årlige avdrag som ble betalt på kommunens lån om lag 22 mill. kroner. Fra 2008 økte man avdragstiden til maksimal avdragstid etter regelverket. Dette medførte en nedgang i avdragsbetaling fra 22 mill. kr til 10,9 mill. kr. En nedgang på 11,1 mill. kr i året. I kommunale regnskaper blir avdrag ført som en kostnad og utsetting av avdrag medførte derfor isolert sett ett bedre resultat i 2008 og årene etterpå. I realiteten skyver man utgiftene foran seg. Vi har ikke innhentet tall for hvert enkelt år, men om vi forutsetter at forlengingen av avdragstiden i 2008 har betydd om lag 11 mill. kr i mindre avdrag hvert år etter 2008, så utgjør dette fram til 2013 om lag 66 mill. kr. Gitt denne forutsetningen, som vi anser som rimelig, ville resultatene til kommunen i perioden fra 2008 til i dag samlet sett vært 66 mill. kr dårligere dersom avdragstiden ikke hadde blitt endret.

Lånegjelden har økt kraftig i perioden. Dette har sammenheng både med store låneopptak, men også med reduksjonen i avdrag nevnt over. Men det er likevel verdt å merke seg at nivået på lånegjelden ikke skiller seg ut i forhold til andre kommuner. Men dette viser vel og at det er et generelt problem med høy lånebelastning i kommunesektoren!

Langsiktig gjeld (inklusive pensjonsforpliktelser) var i 2013 på 206 % av brutto driftsinntekter. Landsgjennomsnittet (utenom Oslo) var på 207 % og gjennomsnittet for Kostra-gruppe 11 var på 214 %.

Kommunen har skilt ut sin boligmasse i en stiftelse. Den hadde ved utgangen av 2013 en gjeld på 76,5 mill. kr, utenom byggelån, og inntekter på 14,2 mill. kr. Hvis en korrigerer for denne gjelden utgjør langsiktig gjeld 215 % av brutto driftsinntekter.

2.3 Kommentarer fra årsmeldingene til kommunen

Vi har gått gjennom årsmeldingene fra kommunen fra 2005 og framover til 2011 for å se på hvilke signaler som er blitt gitt administrativt.

2005

I 2005 hadde man fremdeles et positivt resultat, men likevel kommenterer man i årsmeldingen at man med basis i det man kjente til av inntektsutvikling for kommunen, så måtte man gjennomføre kostnadsreduksjoner enten som effektivisering, eller gjennom redusert omfang, kvalitet eller struktur på tjenesteytingen.

2006

I årsmeldingen fra 2006 skriver man at den økonomiske handlefriheten ikke lenger er til stede.

Dette året var det stort overforbruk på pleie og omsorg, spesielt innen hjemmetjenesten og rådmannen kommenterer følgende:

"I tillegg har tjenesten vært i en svært presset bemanningssituasjon, med vakanser både i leder- og fagstillinger, noe som har bidratt til svekket økonomistyring. Selv om det var forventet et visst avvik her, ser Rådmannen alvorlig på at dette ikke i tilstrekkelig grad har vært rapportert til politisk nivå. En arbeider nå både med tiltak for å begrense kostnadsveksten i sektoren, og bedre styring og rapportering. "

I forhold til likviditet er situasjonen fremdeles noenlunde tilfredsstillende, men det kommenteres at likviditeten bør styrkes for å sikre kommunen sin handlefrihet. Det blir ellers kommentert følgende:

"Fortsetter trenden som i dag, vil utgiftene overstige inntektene, og reservene vil fort brukes opp. "

Ellers har man samme kommentar som året før om at man må se på kostnads- og inntektsnivået. Det blir vist til at kostnadene er 15 mill. kr for høye.

2007

Dette var året med det største underskuddet. Som året før blir det kommentert at den økonomiske handlefriheten ikke lenger er til stede. I forhold til likviditet står det følgende:

*"Hovedårsaken til svekket likviditet er selvfølgelig underskuddet på driften som kommunen fikk i 2007. Det er **tvungende nødvendig** (vår utheving) at dette dekkes inn snarest, slik at likviditeten igjen kan være på et forsvarlig nivå. "*

Videre blir det kommentert slik om resultatet:

"Skulle kommunen i 2007 nådd målet som KS har satt om 3 % netto driftsresultat, måtte det vært på om lag 15 mill. kroner. Med andre ord: utgiftene måtte vært 32 mill. kroner lavere, eller inntektene 32 mill. kroner høyere. Det er i framtidige budsjetter en stor utfordring å skaffe kommunen et slikt handlingsrom. "

Om framtidsutsiktene sier årsmeldingen følgende:

"Å bli enige om, og faktisk gjennomføre, varige tiltak i størrelsesorden 30 mill. kroner er en stor utfordring. Det krever både god samhandling og prosesser mellom rådmannen, lederne og de ansatte / tillitsvalgte, og god samhandling mellom administrativt og politisk nivå. En må være villig til å se både på kostnader og inntekter. "

2008

Så kommer vi til 2008. Når vi leser årsmeldingen for 2008 så gir rådmannen tydelig uttrykk for at det er vanskelig å få gjennomført tiltak som rådmannen mener er nødvendige.

I forhold til likviditet blir det på nytt presisert i årsmeldingen at det er tvungende nødvendig at underskudd dekkes inn snarest, slik at likviditeten igjen kan være på et forsvarlig nivå.

Videre står det om prosessen med å finne innsparinger:

"Rådmannen la i september 2008 fram en revidert økonomiplan for perioden 2009-2012. Der ble det satt opp følgende målsettinger:

- 1. Gå i balanse i 2008.*
- 2. Dekke underskudd fra 2007 i 2009.*
- 3. Ha overskudd til investeringer med mer fra 2010.*

Erfaringene fra behandlingen av denne, og budsjettbehandlingen for 2009, viser at det i Vestvågøy er svært vanskelig å enes om, og faktisk gjennomføre, varige tiltak for å bedre kommuneøkonomien. Eksempelvis foreslo Rådmannen å legge ned 3 skoler.

Kommunestyret vedtok i behandlingen av økonomiplanen å legge ned 2, i budsjettbehandlingen ble 1 vedtatt lagt ned, og da det kom sak med konsekvensutredning ift denne, ble også denne vedtatt opprettholdt. Rådmannen foreslo også kutt i tilskudd på kulturområdet på 0,5 mill. kroner. Dette ble vedtatt i økonomiplan og budsjett, men da kutt skulle fordeles ble det vedtatt halvert. Inndekning har gått på bruk av fondsmidler. Det sier seg selv at dette i lengden ikke er mulig.

Fra Rådmannens side vil en være forsiktig med å foreslå slike tiltak framover for å redusere utgiftene. Forslagene uroer både brukere og ansatte, og utredningsarbeid tar tid. Da gjenstår kun et forslag med vesentlig effekt, nemlig å øke inntektene ved økt skattesats og/eller redusert bunnfradrag på eiendomsskatten. "

Både i 2009 og 2010 blir det poengtert at man ikke bør øke lånegjelden ytterligere, og at det er tvingende nødvendig å styrke likviditeten. Når det gjelder utfordringer framover er årsmeldingene litt mer uklare. Man viser til at driftsnivået er for høyt og skriver begge år en formulering knyttet til at de folkevalgte kan styre utgiftssiden gjennom lokale prioriteringer.

I 2011 har man tatt bort kommentarene om at det bør være en målsetning å redusere den langsiktige gjelden. Videre har man ikke tatt med noen kommentar om at likviditeten må styrkes, men det konstateres at likviditeten er svekket ytterligere og at man nå er avhengig av ubrukte lånemidler for å ha tilstrekkelig likviditet. I forhold til utfordringene framover står det det samme som årene før.

Etter vår vurdering har det blitt gitt tydelige signal i årsmeldingene, spesielt for 2006, 2007 og 2008 om at man måtte sette i verk kraftige innsparingstiltak. I årsmeldingene for årene 2009 til 2011 er styringssignalene, slik vi leser de, svakere.

Oppsummert så leser vi ut fra årsmeldingene at rådmannen gjennom hele perioden fram til 2010 har kommentert utvikling i lånegjeld og likviditet, uten at man administrativt eller politisk har klart å snu utviklingen. Særlig årsmeldingen fra 2008 gir tydelig uttrykk for at det har vært et problem å få iverksatt kostnadsbesparende tiltak på et tidlig nok tidspunkt.

2.4 Avvik mellom opprinnelig budsjett og regnskap

Gjennomgangen av årsmeldingene viser at det er en trend knyttet til at det er avvik mellom regnskap og budsjett. I tabellen nedenfor (utarbeidet av kommunen) vises avviket mellom opprinnelig budsjett og faktisk resultat for det enkelte år på noen hovedområder. Vi velger bevisst å fokusere på opprinnelig budsjett, da det etter vårt syn er dette som er politikerne sitt beste verktøy for å gi styringssignaler. Kommunene er etter lov pålagt å korrigere budsjettene dersom de blir vesentlige avvik, så en sammenligning mellom regnskap og revidert budsjett vil ikke/bør ikke vise vesentlige avvik.

Vi er klar over at kommunen har hatt en praksis med at kutt er lagt på sentral budsjettpost og så fordelt ut senere på året, og også at lønnsmidler har blitt fordelt ut på enhetene senere på året. Tabellen kan derfor være misvisende for de enkelte hovedområdene. Men vi har fokus på det store bildet, som er at det har vært vesentlig avvik på alle områder.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Politisk aktivitet	16,2 %	3,5 %	3,7 %	-8,8 %	4,8 %	3,3 %
Sum andre enheter	-4,3 %	9,7 %	11,6 %	-1,7 %	6,2 %	8,7 %
Sum oppvekst	7,8 %	5,9 %	9,2 %	4,6 %	5,5 %	3,8 %
Sum helse/omsorg	12,8 %	6,0 %	3,3 %	6,7 %	4,9 %	3,5 %

Der det er større avvik mellom opprinnelig budsjett og faktisk resultat enn 5 % er det markert med rød skrift. Vi ser at det har vært forholdsvis store avvik de enkelte år, og tabellen viser at det, med noen unntak, blir overforbruk i forhold til budsjett på alle områder. Vi ser at det har vært en positiv utvikling over tid og registrerer at det spesielt i 2013 er mindre avvik på de tunge områdene oppvekst og helse og omsorg enn det har vært årene før.

Til orientering legger vi også ved oversikt som viser avvik mellom regnskap og revidert budsjett. Som vi ser er avvikene her mye mindre, men som nevnt over så er det i samsvar med de føringer som ligger for endring av budsjett gjennom året.

Avvik regnskap- rev. budsjett	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Politisk aktivitet	28,2 %	3,1 %	3,7 %	-9,9 %	3,2 %	-2,4 %
Sum andre enheter	-3,9 %	6,4 %	8,8 %	-3,2 %	3,4 %	0,9 %
Sum oppvekst	1,6 %	0,1 %	1,7 %	2,4 %	1,1 %	0,6 %
Sum helse/omsorg	2,2 %	-0,8 %	-1,1 %	4,0 %	-0,3 %	-0,2 %

Hovedpoenget for kommunen bør være å minimere grunnlaget for endring gjennom året ved at det blir mer samsvar mellom opprinnelig budsjett og endelig resultat.

En mer detaljert oversikt, som også viser den enkelte tjenesteenhet, ligger som vedlegg nr. 2 til rapporten.

Når man har avvik mellom regnskap og budsjett så er det tre mulige forklaringer på dette:

A: Vi kan ha **manglende styring**; manglende oppfølging og korrigerende avvik gjennom året som medfører at man kommer ut med overforbruk

B: **Uforutsette hendelser**

C: Budsjettet er **ikke realistisk**; budsjettet kan i utgangspunktet ikke nås, da det er satt urealistisk lavt

Vi har ikke grunnlag for å uttale oss om årsakene i Vestvågøy. Men i alle kommuner vil det hvert år skje ting som ikke er forutsatt og da er det viktig at man har en buffer i budsjettet for å dekke disse forholdene. Men uforutsette hendelser kan ikke forklare alle avvikene som vi ser i tabellen over. Da skyldes de andre avvikene enten at man har for dårlig styring og oppfølging, eller at budsjettet ikke er realistisk, eller en kombinasjon av disse forklaringene.

2.5 Underfinansierte reformer

Som det er oppgitt i årsmeldingen for 2012 har staten gjennomført flere reformer (for eksempel barnehage, samhandlingsreformen, mv.) som ikke har vært fullfinansierte. Dette, sammen med at det ikke har vært kompensert fullt ut for vekst i lønn og pensjon, har bidratt til at kostnadene for kommunen har økt. Det hadde vært av interesse å kunne tallfeste dette nærmere, men vi har i samråd med prosjektleder funnet at dette er vanskelig å isolere effektene av underfinansieringen for Vestvågøy kommune isolert. Vi kan bare konstatere at dette er forhold som er med på å forklare økt kostnadsnivå, men også at dette er utfordringer som hele kommune-Norge står overfor og som alle kommunene må tilpasse seg til.

2.6 Sykefravær

Sykefraværet har vært høyt i kommunen gjennom mange år. Vedlagte tabell, utarbeidet av kommunen, viser utviklingen i sykefraværet.

Enheter	2009	2010	2011	2012	2013
Strat.l. og støtteenh	7,0 %	6,5 %	8,0 %	8,9 %	9,2 %
Skoler	8,4 %	8,8 %	8,4 %	7,9 %	8,4 %
SFO	9,1 %	12,0 %	12,7 %	11,4 %	7,8 %
Barnehage	17,8 %	9,9 %	10,2 %	19,7 %	19,3 %
Helse-/Sosial	8,5 %	8,7 %	8,2 %	12,6 %	10,0 %
Hjemmetjeneste	11,0 %	10,6 %	12,7 %	11,8 %	11,3 %
Institusjon	14,1 %	13,2 %	11,8 %	15,2 %	12,3 %
Øvrige enheter			5,3 %	6,2 %	8,2 %
Vestvågøy kommune	10,1 %	9,6 %	10,0 %	10,8 %	10,2 %
Eiendomsdrift KF	9,8 %	14,0 %	5,7 %	5,8 %	9,3 %

I følge faktaark om sykefravær som ble offentliggjort på KS sine hjemmesider 25.06.13 utgjorde gjennomsnittlig sykefravær i kommunesektoren 9,5 % i perioden 4. kvartal 2011 til 3. kvartal 2012. Sykefraværet i norsk arbeidsliv var 6,6 prosent i samme periode. KS viser videre til at med dagens fraværnivå dekker kommunesektoren som arbeidsgiver om lag 55 prosent av kostnadene knyttet til sykefraværet. Denne prosentandelen kan være noe lavere i Vestvågøy kommune, siden kommunen har en del arbeidstakere som er definert som kronikere der kommunen har fritak for arbeidsgiverperioden. Vi vil likevel anta at kommunen må dekke om lag 50 % av kostnadene med sykefraværet.

Kostnadene er knyttet til utbetaling av sykepengene med mer, og ikke til kostnader knyttet til tilrettelegging, oppfølging, møter med lege/NAV. Dette kommer i tillegg.

2.7 Gjennomførte innsparingstiltak

Det har vært gjennomført en rekke innsparingstiltak de senere årene. I vedlagt tabell viser omfanget av disse tiltakene slik de har vært beregnet i arbeid med budsjettet for det enkelte år. Det har blitt vedtatt netto kutt på mellom 15 og 20 mill. kr hvert år i perioden.

Oppsummert	Budsjett 2011	Budsjett 2012	Budsjett 2013	Budsjett 2014
Sum fra konsekvensjustert budsjett	16 759 428	11 670 000	12 191 791	-6 434 479
Sum fra investeringstiltak	995 639	-84 000	-484 783	602 586
Sum kutt-tiltak	-21 779 716	-23 069 000	-21 671 308	-17 503 393
Sum kostnadsøkninger	3 986 586	3 547 000	2 883 745	1 648 000
Sum dekning tidligere års underskudd	0	5 057 000	7 000 000	16 066 735
Overskudd (-) budsjett	-38 063	-2 879 000	-80 555	-5 620 551

I tabellen framgår følgende:

- Sum fra konsekvensjustert budsjett: Rådmannen utarbeider først et konsekvensjustert budsjett, der dagens drift videreføres, justert for allerede vedtatte endringer, oppdaterte anslag på lønn og pensjon, anslag på overføringer fra staten, m.v. Vi ser at kommunen i 2011 hadde et merforbruk på 16,8 mill. kroner i konsekvensjustert budsjett, mens en i 2014 hadde et mindreforbruk på 6,4 mill. kroner.
- Sum fra investeringstiltak: Dette er første års effekt i driftsbudsjettet (renter, avdrag, øvrige endringer i driftsutgifter) som følge av nye investeringstiltak.
- Sum kutt-tiltak: Dette er første års effekt av vedtatte kutt-tiltak i driftsbudsjettet
- Sum kostnadsøkninger: Tilsvarende er dette første års effekt av kostnadsøkninger vedtatt i driftsbudsjettet.
- Sum dekning tidligere års underskudd: Her er inndeckning som er vedtatt i opprinnelig budsjett.

Vi har ikke hatt mulighet til å kontrollere hva som ble den faktiske effekten av det enkelte kutt-vedtak. Nå har regnskapene vist at man ikke har klart å nå de målene som var satt opp i budsjettene og dette kan ha flere årsaker (jamfør over), men vi kan likevel gå ut fra at uten disse kutt-tiltakene ville situasjonen for kommunen vært mye verre. Vi legger også merke til at merforbruket i konsekvensjustert budsjett har gått ned fra år til år og at man for 2014 har budsjettert med inndeckning av hele underskuddet fra tidligere år. Dette er svært positivt og viser at tiltakene har hatt effekt.

2.8 Konklusjon

Vår konklusjon ut fra en gjennomgang av regnskapsutviklingen er at kommunen gjennom hele perioden etter år 2000 har hatt et driftsnivå som har vært for høyt i forhold til inntektsgrunnlaget.

Det er gitt signaler i årsmeldingene, om at man må iverksette tiltak for å bedre likviditet, redusere økning av lånegjeld og sette inn innsparingstiltak, men disse signalene har ikke blitt fulgt opp med tilstrekkelig handling på et tidlig nok tidspunkt.

Vi ser også at det er/har vært en stor utfordring knyttet til at det er gjentakende store avvik mellom vedtatte budsjett og endelig regnskap. Her må man gjøre en innsats for å komme over i en situasjon der det er slik at budsjettet som blir vedtatt i den ordinære budsjettprosessen i større grad kan brukes som et styringsverktøy. De faktiske avvikene tyder på at man i kommunen må legge et vesentlig arbeid i å kvalitetssikre at man har realistiske budsjett. Når man har sikret dette, er det viktig å styre stramt og avdekke og korrigere avvik på et tidlig tidspunkt.

3. Bakgrunn for at kommunen er i den situasjonen man er i – hovedinntrykk fra samtaler med politisk ledelse og ledere i kommunen

Som ledd i vårt mandat for rapporten er det et ønske at vi legger et grunnlag for en felles forståelse for hvorfor kommunen er i den situasjonen en er i. Vi har i foregående kapittel gått gjennom regnskapstallene og vårt inntrykk etter gjennomgangen er at kommunen i mange år har hatt et driftsnivå som ligger klart over hva som har vært økonomisk bærekraftig. For å komme ut av denne situasjonen er det viktig at både politisk nivå og de ansatte i kommunen er enige om virkelighetsbeskrivelsen og at man er enige om på hvilke områder man må sette inn "trøkket" framover. Dette er del av bakgrunnen for at vi har valgt å ha samtaler med et utvalg av tjenestelederne, kommunalsjefene, rådmann, prosjektleder, hovedtillitsvalgt i fagforbundet, hovedtillitsvalgt i utdanningsforbundet, samt hovedverneombud. I tillegg har vi hatt samtale med de politiske gruppelederne.

Vi vil nedenfor gi en kortversjon av de viktigste "utsagn" og meninger som kom til uttrykk i samtalen. Som forberedelse til samtalen var politikerne/de ansatte i kommunen bedt om å tenke gjennom følgende to spørsmål:

1. Din oppfatning av årsakene til at kommunen over en lengre periode har hatt overforbruk i driften og dermed har havnet på ROBEK-listen.
2. Din oppfatning av hvilke områder i den kommunale driften som kan ha størst forbedringspotensial (i denne sammenheng i hovedsak i økonomisk forstand, men også andre forhold kan tas opp).

Disse to spørsmålene går delvis over i hverandre.

3.1 Oppsummering av de viktigste punktene som fremkom i samtaler med politisk ledernivå og administrative ledere i kommunen

3.1.1 Politisk nivå

Nedenfor vil vi summere opp punktvis de viktigste innspillene vi har fått i samtaler med politikere. Vi vil innledningsvis presisere at dette er en presentasjon av vår oppfatning av tilbakemeldinger til oss i uformelle samtaler. Dette vil si at disse innspillene vil være at subjektiv karakter og kan være feiltolket av oss. Oppsummering av innspillene fra politisk nivå er sitatpreget. Der det er direkte sitat har vi markert dette.

Årsaker nevnt av politisk nivå:

Om politisk virkelighetsforståelse:

Flere nevner at tiltak har blitt satt inn for sent og at man i kommunen ikke har klart å ta ned driftsnivået. Mange saker har gått over for lang tid før en har konkludert. Råd som politisk nivå har fått fra administrasjonen har det ikke vært mulig å få gjennomført: "Administrasjonen har advart - men politikerne har ikke ønska å se alvoret". Ut fra samtalen virker det som man har fått gjort mer de siste åra og budsjettet for 2014 er vedtatt mot 4 stemmer. Det blir hevdet at forståelsen mellom administrasjon og politisk nivå har vært veldig lav.

Om Pleie og omsorg:

Det virker å være stor enighet om at dette er en sektor der man har for lite kontroll på økonomien. Det har vært mye budsjettavvik på sektoren. "Dette er et område der man hele tiden må tilføre mer midler".

Det virker å være enighet om at kommunen har gode tjenester, men flere viser til at tjenestenivået er for høyt. Man har for gode tjenester – dette blir eksemplifisert ved at folk flytter fra andre kommuner til Vestvågøy.

Det blir vist til at kommunen har store kostnader til sterkt ressurskrevende brukere, noe som delvis forklarer høy ressursbruk.

Det er flere innspill på at det må gjøres organisasjonsmessige tilpassinger innen pleie- og omsorg. Og at ledelsen ikke har hatt nok støtte. Det blir også vist til at det for lite samarbeid mellom avdelingene.

Om ledelse:

Flere gir uttrykk for at man mener at man i kommunen har/ eller har hatt et problem med lederkultur.

Det har vært stor gjennomtrekk i organisasjonen de siste årene, med stor turnover på de fleste ledernivå i organisasjonen. Det blir hevdet at man har et stort forbedringspotensial i forhold til å rekruttere gode ledere i organisasjonen.

Det blir hevdet at enkelte områder har vært uten ledelse.

En årsak som blir trukket frem er omleggingen av organisasjonsmodell, ved forrige omorganisering i år 2000. Man gikk da fra en rettlinja til en flat struktur. Omleggingen fungerte til å begynne med. Etter hvert som tiden har gått har det vist seg at en ikke har klart å implementere modellen fullt ut – videre har fullmakter blitt flytta ut på de enkelte enhetene. Kunnskapen har etter hvert fulgt med ut og dette har medført at systemet har begynt å svikte. Dette fordi man har blitt alt for fokusert på drift, mens man ikke har ivarettatt det strategiske nivået.

Flere hevder at man bør se nærmere på den administrative organiseringen. Det blir understreket at ledelsen trenger støtte. Men det blir også stilt spørsmål ved stor vekst og "ukritiske ansettelses". Et innspill går på at ledelsen er alt for topptung, med veldig mange sjefer.

Det blir stilt spørsmål ved om en har god nok kompetanse på ledelse ("hvordan oppdage en ubalanse og gjøre noe med den"). Det blir og hevdet at det er en del mellomledere som er uklart hvilke rolle de har, det vil si at det mangler klare stillingsinstruksjoner (- hva skal gjøres – hva skal rapporteres på?)

Om budsjett og rapportering:

Det blir gitt tilbakemelding om manglende budsjettoppfølging. Budsjett blir ikke fulgt, (for lite disiplin). For dårlig styring gjennom året og at man må ansvarlig-gjøre ledere.

Det blir også gitt tilbakemelding om at kommunen har hatt urealistiske budsjett og at dette er en av årsakene til at man har fått mange endringer gjennom året.

Det blir vist til at det har vært for dårlig kvalitet på rapportering gjennom året, med den konsekvens at politisk nivå ikke får styringssignal tidsnok.

Det blir hevdet at man mangler økonomisk kompetanse i organisasjonen og at man ikke står for det som man har budsjettet. Det er synspunkt på at det er viktig med avklaring mellom investeringsbudsjett og driftsbudsjett (en investering ett år medfører konsekvenser for driften neste år)

Det blir trukket fram som et problem at budsjettprosessen er slik at politikerne ikke har oversikt over det totale budsjettet. Det er kun endringene fra året før som blir spesifisert.

Om skole:

Flere gir uttrykk for at det er gjort mye på skolesektoren når det gjelder struktur og at det på dette området ikke er noe mer å hente, men at det blir stilt spørsmål ved nivået på spesialundervisning og om det er noe å gjøre her. Det er innspill på at man bør foreta en benchmark på skole, der man sammenligner skolene med den beste skolen.

Om barnevern:

Det blir gitt uttrykk for at dette er en sektor som er utenfor politikernes kontroll og at det er et område med overforbruk. Det blir vist til at veksten har vært stor de siste åra og stilt spørsmål til hvordan man kan bremse denne?

Om investeringsprosjekt og planverk:

På investeringsiden har man hatt en del overskridelser på ulike prosjekt. Flere av gruppelederne mener at administrasjonen har ikke tatt sitt ansvar for å følge opp. Det blir også stilt spørsmål ved om man har god nok kunnskap til planlegging

Det blir også vist til at kommunen har et utdatert planverk og at ting tar veldig lang tid. Dette skaper igjen frustrasjon og dårlig omdømme.

Det blir også vist til at man generelt har investert mye (spesielt innen pleie og omsorg)

Om sykefravær/arbeidsmiljø/arbeidstid mv:

Det blir vist til at sykefraværet er høyt på alle sektorer og at dette har medført høy bruk av vikarer og mye bruk av overtid. Flere mener det er viktig å få en høyere stillingsprosent blant de ansatte for å få mer stabilitet.

Det blir også rapportert fra flere hold om tilfeller der misbruk av sykefravær er observert/kjent.

Det blir vist til at det er en usunn holdning (generelt i kommunen) i forhold til de som jobber i kommunen og hvordan folk ser på sin egen arbeidsplass.

Om tjenestenivå:

Flere stiller spørsmål ved nivået på tjenestene og flere sier direkte at vi må ta ned nivået på en del tjenester. Kommunen har i dag "tjenester som trer inn før behovet er kommet".

Om helse:

Samhandlingsreformen blir trukket fram som et problem. Kommunen har stort forbruk av spesialisthelsetjenester – dette koster dyrt. Tilrettelegging for bruk av øyeblikkelig hjelp-senger har vært vanskelig. Hvert eneste budsjettår har det vært overforbruk, men positivt så har det to siste årene vært bra realistiske.

Det blir sagt at legetjenestene har vært veldig kostbare på Vestvågøy blant annet fordi kommunen har hatt en dyr avtale med legene, som nå er endret. I tillegg har en hatt en struktur med lokale legekontor. Disse blir nå nedlagt av seg selv siden legene har nektet å opprettholde kontorene.

Det blir vist til at rus- og psykiatri-tjenestene har vært vanskelige å organisere og har trolig kostet uforholdsmessig mye (har vært mye omflytting og skiftende ledelse). Det har også vært mye vakanser og mye sykemeldinger.

Andre forhold som er trukket fram:

- Vestvågøy er en stor kommune - dette medfører problemer med lokaliseringsstrid m.v
- Man burde hatt mer midler på næringsfond for å kunne gi støtte til næringsutvikling
- Drift av asylmottak har virket positivt - har tilført kommunen midler.
- Den største utfordringa er lønnsbudsjettet. Nærmere 800 årsverk.
- Vedtak har vært for dårlig forankra
- Kommunen har for lite ressurser og har hatt for lite midler til strategi/næring.
- Politisk struktur. Innspill på at kommunen må gjøre noe med denne. "Hovedutvalgsmodellen har ikke fungert. Hvor lenge skal vi fortsette med dette?"
- Omdømme: mange knytter de ansatte på rådhuset til kommunen. Servicenivået på eksempelvis Plan og teknikk har mye å si for omdømmet til kommunen. Dette nivået blir ikke oppfattet som godt nok
- IKT - ikke tilfredsstillende
- En del ulike kulturer rundt om kring. Det går på servicenivå og det går på kvalitet.

Det kom også innspill knyttet til kjøp av Meierigården. Dette har vi ikke gått nærmere inn i, da vi ser at dette har vært behandlet i kontrollutvalg og kommunestyre.

Tiltak framover:

Ved spørsmål om tiltak framover peker "alle" gruppelederne på pleie og omsorg, og sykefravær som de viktigste områdene å gjøre noe med. Man stiller spørsmål ved om man kan tilføre kompetanse innenfor pleie- og omsorg og man mener at kommunen må jobbe enda mer målrettet med sykefravær.

Flere mener man bør innføre Lean-tankegang for å få innsparing. Alle ansvarlige for den jobben en gjør. Hvordan kan jeg bidra til at avdelingen gjør det bedre.

Det blir også stilt spørsmål ved om man har for mange årsverk, og om det er mulig å se på "retrettstillinger" i kommunen?

Det er et ønske om at kommunen kan bli en utviklingsaktør – sette i gang pilotprosjekt.

Det er innspill om å dra helsebudsjettet over på forebygging.

Det blir påpekt at man trenger en holdningsendring i hele organisasjonen. I forhold til skole er det en kommentar om at foreldre må involveres mye mer og ta sin del av ansvaret.

3.1.2 Administrativt nivå

Nedenfor vil vi summere opp punktvis de viktigste innspillene vi har fått i samtaler med ansatte og tillitsvalgte. Vi vil også her presisere at dette er en presentasjon av vår oppfatning av tilbakemeldinger til oss i uformelle samtaler. Dette vil si at disse innspillene vil være at subjektiv karakter og kan være feiltolket av oss. Oppsummering av innspillene fra administrativt nivå er sitatpreget. Der det er direkte sitat har vi markert dette.

Tjenestenivå:

Man har et høyt nivå på tjenestene – spesielt knyttet til enkeltbrukere med store behov. (dette har blant annet medført at personer har flyttet til Vestvågøy på grunn av gode tjenester). Man har prøvd å redusere tilbudet, men når det først er gitt ett tilbud er det vanskelig å ta ned.

Det blir stilt spørsmål ved om ressursbruken er godt nok fundert? Man trenger en forventningsavklaring i forhold til tjenestenivå. Det er en oppfatning blant mange i administrasjonen av at det innvilges for høyt nivå på tjenestene i forhold til det reelle behovet.

Høyt investeringsnivå:

Alle skolene er pusset opp. Nyoppussa sykehjem. Nye NAV-kontor. Lite vedlikeholdsbehov. Gode bygg. Man har investert mye – (uten at man har tatt inn over seg driftskostnadene?)

For sen tilpassing:

En har vært for sene med å sette i verk tiltak og tilpasse driften. En har ikke tatt hardt nok i. Problem har blitt utsatt. Man har venta for lenge. Politisk unnfallenhet.

Strukturelle ulikheter:

Vestvågøy har svært mange innbyggere med PU (det blir opplyst at nivået er fire ganger så høyt som i sammenlignbare kommuner)

Om budsjett og budsjettavvik:

Flere gir uttrykk for at det først og fremst er helse og pleie og omsorgssida som hatt størst overforbruk og at dette har vært en gjenganger år etter år. Det blir stilt spørsmål ved om det skyldes underbudsjettering eller om det skyldes manglende budsjettkontroll?

Flere gir klar tilbakemelding om at det har vært underbudsjettering og at man fra første januar har vært klar over at budsjettet vil sprekke.

Det blir stilt spørsmål ved hvor mye de enhetene som har overforbruk blir fulgt opp.

Det blir fremholdt som et problem at det blir vedtatt generelle budsjettkutt – uten føring på hva man skal kutte. Man har ikke hatt noen buffer for uforutsette hendelser

Det blir og vist til som forklaring på budsjettavvik at statlige reformer (som for eksempel NAV-reformen og samhandlingsreformen) har vært underfinansierte.

Sykefravær:

Det er stor grad av enighet om at sykefraværet er alt for høyt. Selv om en del kan forklares med et høyt antall kronikere, så stiller man seg spørsmålet om hvorfor det skal være så høyt sykefravær.

Når folk er borte må man leie inn. Det blir vist til eksempel der man har betalt tredobbelt. Først må man ha vikar for en vakt og så blir vedkommende også syk, etter å ha tatt på seg vakten. Da får vedkommende også full betaling i tillegg til at man må leie inn vikar nr. 2.

Det er et flertall av tilbakemeldingene som stiller spørsmål ved holdningene til sykemelding i organisasjonen. Det virker å være for dårlige holdninger til det å være syk ("Man ringer inn søndag morgen og sier man er syk. Det burde vært slik at man var riktig dårlig for ikke å gå på jobb – men føler at de ikke er slik i dag"). Generelt virker det ut fra tilbakemeldingene å være lav moral i forhold til fravær og generelt lav terskel for å være hjemme for en hel del av arbeidstakerne.

Det blir likevel vist til at sykefravær er et mangesidig problem. På helsesektoren blir deltidsstillinger trukket fram som en mulig forklaring. Små deltidsstillinger gjør at de ansatte "stresser" med å få nok ekstravakter for å få ting til å gå i hop. Det er og mange eldre arbeidstakere.

Det blir vist til at man de siste par åra har jobbet mer systematisk med sykefravær. Nærværprosjektet blir trukket fram som positivt og flere gir uttrykk for at man har tro på dette.

Det blir pekt på at det i kommunen er et lavt utdanningsnivå – og at det ofte har en sammenheng med mer livsstilssykdommer.

Ledelse:

Det er stort sett enighet på alle nivåer om at man har et problem i forhold til ledelse. Dette går både på avdelingsleder- enhetsleder og kommunalsjef-nivå.

Et problem har vært stor utskifting, mye skifte av ledere, på alle nivå. Da blir det liten stabilitet i organisasjonen. Det blir også stilt spørsmål ved om man har for lite ledelsesressurser til oppfølging av ansatte. Flere gir uttrykk for at man har alt for liten tid til å jobbe som leder og følge opp de ansatte, at andre driftsoppgaver må prioriteres i hverdagen.

Det kommer også frem synspunkt om at organiseringen ikke er optimal og at rollene ikke er avklart mellom kommunalsjefer og enhetsledere. Det blir gitt uttrykk for at samarbeidet mellom enhetsledere og kommunalsjefer kan bli bedre: man ønsker mer faglig styring.

Flere gir uttrykk for at det har vært en mangel på strategisk tenking. Fagligheten ble svekka etter omlegginga i år 2000, med mindre sentral styring. Dette har medført at enhetsledere har styrt, og at perspektivet har blitt for snevert. Avdelingsleder/enhetsleder er ofte fagpersoner som prioriterer faget sitt. Den langsiktige tenkinga ble skadelidende, med påfølgende mangel på samordning.

Det blir gitt uttrykk for at man mener det burde være en bedre og mer systematisk lederopplæring, mellom annet innen økonomi, slik at en hadde bedre grunnlag for å legge budsjett og følge dette opp. Det blir sagt at det ikke finnes arbeidsbeskrivelser for enhetsledere og at dette sammen med manglete opplæring gjør at man føler at man ikke blir ivaretatt som enhetsleder.

Det blir gitt uttrykk for at man generelt har for dårlig kompetanse på ledelse og at dette gjelder i hele organisasjonen. Ut fra dette burde en ha større fokus på ledelse som fag. Men det er få søkere til lederstillinger og det blir i liten grad stilt spørsmål til hvilke ledere man vil ha.

Det blir også vist til at det har grodd fram ulik praktisering på ulike avdelinger i kommunen.

Om samspill med politikerne:

Det er tilbakemelding om at det politiske miljø må være litt mer standhaftig og ikke la seg påvirke så lett av ulike pressgrupper. Et annet innspill er at budskapet til politikerne nok har vært for svakt. Det blir sagt at det kan være at rådmannen ikke har vært tydelig nok på hva som går å gjennomføre.

Noen føler at det for lite fokus i kommunestyret på hvor de store pengene går. Balansering av budsjettet blir tiltaksrettet og man mangler til dels langsiktige prioriteringer.

Det er innspill om at det har vært en utfordring å få politikerne til å ta inn over seg alvorret. Politikerne har vært lite lydhøre. Rådmannen legger fram saker, men politikerne har hatt en utfordring med å ta inn over seg den økonomiske situasjonen.

Det er viktig av politisk nivå og administrasjon jobber mot samme mål. Det har vert mye negativ omtale i media. Ser ikke den type utspill i andre kommuner.

Om IKT:

Det er entydige og klare innspill fra samtlige om at IKT er et område som ikke fungerer tilfredsstillende og at dette er et område som krever betydelig forbedring både i både i forhold til kompetanse, programvare og kapasitet. Det er og gjennomgående tilbakemeldinger om at IKT-avdelingen har for liten respekt for at IKT er et arbeidsverktøy ute i tjenesteproduksjonen.

Om rapportering og oppfølging:

Det blir stilt spørsmål fra flere enhetsledere ved nødvendigheten av en del av økonomirapporteringen. Samtidig blir det stilt spørsmål ved at eventuell manglende rapportering ikke får konsekvenser. Da blir det igjen spørsmål om denne rapporteringen er nødvendig eller om det er rapportering for rapporteringens skyld.

Det blir gitt uttrykk for at enhetsledere trenger opplæring i hvordan bruke budsjett/økonomimodulen. Denne blir opplevd som vanskelig å bruke og mer tungvint enn tidligere. Ifølge en enhetsleder får man ikke lenger ut like informative rapporter som før. Flere ønsker VISMA tilbake. Flere mener at de som sitter på økonomi bør ta ut rapporter og at enhetsledere bør spørres om avvik.

Det er tilbakemeldinger om manglende samarbeid med personalavdelingen. "Dersom de finner feil, så påpeker de denne uten å gi tilbakemelding på hva som er rett".

Det blir stilt spørsmål fra enhetsledere om hva som blir gjort i forhold til de som man allerede i mars/april kan se styrer mot underskudd. Blir det gjort noe med det? Flere gir uttrykk for at de ikke får noen tilbakemeldinger og at overforbruk ikke blir fulgt opp. Mener at man burde brukt tiden til å analysere de enhetene der det er sprekk i forhold til budsjett. Det blir sagt at ingen er i stand til å gi støtte til enhetsleder og fortelle hva en bør gjør dersom noe må endres.

Om innsparing:

Det er et inntrykk av at nedskjæring har vært etter ostehøvelprinsippet – dette medfører frustrasjon – og igjen sykmeldinger. Det blir sagt av budsjettet for 2014 ikke er realistisk. Alt på inventar og utstyr er kutta, men her kommer det kostnader. Det blir sagt at dei i grunn kun er lønn man kan spare på. Samt reisekostnader. Det blir hevdet at noen reiser for mye.

Om kulturen i organisasjonen:

En enhetsleder mener at det har skjedd et forfall i den kommunale organisasjonen "Ønsket om å gjøre det bra er ikke til stede". Det blir sagt at det ikke er fokus på effektivitet i organisasjonen.

Forrige gang det var omstillingsprosess i kommunen kuttet man i servicefunksjonene. Det ble tatt ned mye. Enhetsleder mener dette er et problem.

Det blir fremholdt som viktig av man må få en felles kultur i organisasjonen. Det blir hevdet at det i dag er ulike kulturer på de ulike avdelingene.

På den positive siden blir det også gitt tilbakemelding om at det er en veldig bra kommune å jobbe i. Folk er fornøyd og kommunen gir bra tjenester.

Om kompetanse og evne til å tenke helhetlig:

Det er et inntrykk at ved innsparing leter man etter ressurser på rådhuset. Man tok ned tallet på kompetansesarbeidsplasser i år 2000. Det bygges derfor opp årsverk rundt om kring på grunn av at man ikke får den støtten man trenger fra rådhuset. Mangler da forutsetning for å tenke helhetlig. Det er for mye uklare ansvarsforhold

En tilbakemelding gjelder generelt for hele den kommunale drifta: Manglende langsiktige planer. Dersom man styrer over tid uten langsiktige planer så må det gå galt.

Om pleie og omsorg:

Man tar nå grep mellom annet med bygging av omsorgsboliger med heldøgns pleie som skal komme som erstatning for institusjon. Enhetsleder er usikker på utfallet av omleggingen, siden omsorgsboliger ikke har legetjeneste.

I forhold til budsjettoverskridelser er tilbakemelding fra enhetsleder at en del skyldes feilbudsjettering i utgangspunktet.

Det blir meldt om at man har ikke har klart å ta i mot utskrivningsklare pasienter fra sykehuset. Dette koster kommunen kr 4000 per døgn.

Det blir sagt at samarbeidet mellom de to sykehjemmene kunne vært bedre.

Det blir gitt uttrykk for at brukerkontoret (kontoret som skal tildele tjenester) ikke fungerer slik det skal i praksis. I praksis er det avdelingslederne i hjemmetjenesten som er saksbehandler og forbereder saker i forhold til tildeling av tjenester. Dette burde vært gjort av de som jobber på brukerkontoret. Denne saksbehandlingen "spiser på lederne sin tid". Det er og et problem at det er brukerkontoret som skal sikre lik saksbehandling (men dette fungerer i følge tilbakemeldingene ikke i praksis). En må derfor ha en evaluering av beslutningsstrukturen. Brukerkontoret må fungere på en annen måte. De må utrede sakene og innhente innspill fra ytre linje, men selv ta beslutning.

Det eksisterer per i dag ingen klare rutiner (skriftlige beskrivelser) på hva slags tilbud en bruker skal ha. Dette må en få på plass. Serviceerklæringer er for generelle. Man må få på plass skriftlige retningslinjer.

Man mangler sykepleiere og helsefagarbeidere. Leier inn sykepleiere fra vikarbyråer. Det koster mye. (fort 100.000 i mnd. for en sykepleier) Har per dags dato flere ledige sykepleierhjemler.

Man har rekrutteringstiltak: Stipend på 25.000 og nyansatte får 8 års ansiennitet. Men har sykehuset vegg i vegg. Det er mer attraktivt for nyutdanna sykepleier å jobbe på sykehuset (ofte også mindre ansvar). Vanskelig å konkurrere med dette.

Kommunen har hatt for stor satsing på institusjonsplasser. "Vi kunne bygd Lekneshagen som omsorgsboliger så ville vi bare på drifta spart 10 mill. i året".

Veldig mange små stillingsprosenter er en stor utfordring. Mange ønsker større stilling.

Andre forhold:

Det blir pekt på at den pedagogiske staben kunne vært styrket på rådhuset. Drift av barnehage er et problem. Man har ikke kontroll med tildeling i de private barnehagene.

Tanker om veien videre:

Det blir sagt at man må ta kontroll på driften. Man må gjøre lederne i stand til å gjøre den jobben som må gjøres (mer støtte til lederne). Det blir hevdet at man både nå og tidligere har blitt satt inn i funksjonen uten opplæring/støtte.

Det må bli mer tydelighet. Hva er det egentlig kommunen vil. Hvilket nivå på tjenestene skal vi ha.

Det blir trukket fram som sentralt å få ned sykefraværet. Det blir sagt at ofte er et høyt sykefravær et symbol på for lite daglig oppfølging fra ledelsen og da må man ta tak i dette. Dette innebærer at lederne må ha tid. Tid til å se hvem som kan bli sykemeldt. Tid til å se medarbeiderne. Man må ha dialog og få tilbakemelding fra ansatte. Det blir gitt uttrykk for at det har vært for mye frislepp.

Det blir sagt at man har tro på god ledelse, strategisk ledelse og stram styring

Om skolesektoren er det blitt sagt at rektorene har for stor makt. At man bør tilbake til ordningen med skolesjef og få mer likhet mellom skolene.

Det blir påpekt at man bruker mye på spesialpedagogiske tiltak – det blir stilt spørsmål ved om man kan organisere seg annerledes.

Om lønnsområdet er det gitt uttrykk for at det må være rom for forenklinger. I dag må man ta papirutskrifter av alle timelister og levere til personalavdelingen. Det blir sagt at dette burde kunne vært gjort på en enklere måte.

Det blir fremholdt at det er en del å hente på arbeidstidsordninger (betalt/ikke betalt lunsjpause, bruk av overtid m.v). Man bør se på dette. Det bør være like regler for alle ansatte i kommunen. Det er det ikke per i dag.

Det blir sagt at man burde hatt flere kommunale barnehager.

3.2 Oppsummering av våre hovedinntrykk – basert på samtalene

Ut fra gjennomgangen av tilbakemeldingene fra politisk og administrativt nivå som er referert i kapittel 3.1 har vi gjort oss noen refleksjoner knyttet til hvilke tiltak som bør prioriteres fremover. Våre tanker ble først presentert for enhetslederne i kommunen på et møte 23. april og det ble gitt mulighet for å komme med innspill. I listen over anbefalte tiltak nedenfor har vi tatt med oss tilbakemeldinger vi har fått etter møtet 23.04, som vi mener er gode, og som vi stiller oss bak.

Dette kapittel oppsummerer således anbefalinger fra PwC, basert på de inntrykk vi har fått av samtaler med politikere og ledere i kommunen. Det vil være nødvendig å gjøre en nøyere vurdering av de enkelte punkt i forhold til hva som skal følges opp videre. Dette er noe som må følges opp videre av kommunen blant annet gjennom de arbeidsgruppene som blir satt i verk.

Anbefalte tiltak må også sees sammen med den oppfølgingen som bør skje på bakgrunn av KOSTRA-gjennomgangen som blir oppsummert i kapittel 17.

Innspillene står i uprioritert rekkefølge:

Planverk/økonomistyring/budsjettering

- a. Kommunen må få på plass et overordnet planverk som beskriver målene for virksomheten og som gjør at man etterpå kan fokusere på måloppnåelse og effektmål.
- b. Kommunens ledergruppe må i større grad enn i dag sette fokus på ledelse i stedet for administrasjon og rapportering. En viktig del av ledelse vil være å utforske muligheter, sørge for at de beslutninger som tas er faglig funderte og fremtidsrettede, ha en konsekvent atferd og "stå i stormen" og gi støtte når vanskeligheter melder seg.
- c. Kommunen bør arbeide for å forbedre rapporteringsrutiner og oppfølging av avvik mellom budsjett og regnskap. Det bør gjennomføres opplæring for enhetsledere i bruk av økonomisystemet – alternativt, eller i tillegg, bør man vurderer om økonomikontoret skal ta et større ansvar for oppfølgingen av økonomirapporteringen. Målsettingen bør være å se på hvordan arbeidet med rapportering kan gjøres mer effektivt enn i dag.
- d. For at budsjettet skal bli et godt styringsverktøy er det viktig at budsjettet er så realistisk som mulig. Det er derfor viktig å jobbe videre med å kvalitetssikre budsjettene.
- e. Det må etableres felles holdninger i hele organisasjonen som bl. a. går ut på at vedtatt styringsdokument og budsjett er bindende for alle kommunens virksomheter. Dernest må det avklares hvem som har det reelle ansvaret for oppfølging og iverksetting av nødvendige tiltak.
- f. Man bør sikre at økonomienheten har kapasitet og kompetanse til å følge opp de ulike enhetene.
- g. I budsjettprosessen bør man vurdere å bli mindre tiltaksfokuseret, og se mer på hva man bruker den største delen av budsjettet til.

Ledelse/organisering

- h. Man må fortsette å prioritere arbeidet med å få ned sykefraværet. For å få ned sykefraværet er det viktig å frigjøre tid for lederne. Man bør ha en gjennomgang for å se på hvilke oppgaver som avdelingsledere/ enhetsledere/ og kommunalsjefer kan avlastes for å få bedre tid til oppfølging av ansatte
- i. Den kommunale lederkulturen bør kjennetegnes av at lederne jobber tett sammen med sine ansatte og der en vektlegger motivasjon, utvikling, læring og ansvar. Dette vil være de viktigste faktorene for å redusere sykefraværet.
- j. Det bør etableres klarere forventninger (stillingsbeskrivelser/virksomhetsplan) til kommunens ledere. Disse forventningene gjennomgås og evalueres i jevnlig resultatsamtaler.
- k. Etter vår vurdering bør man vurdere den politiske organiseringen og nedlegging av komiteer. Dette både for å spare ressurser i forhold til politisk møtevirksomhet – men ikke minst for å frigjøre tid i organisasjonen til å jobbe med ledelse. Det er i dag etter vært syn tett politisk møteaktivitet. Dette er ressurskrevende og vi stiller spørsmål ved om det er formålstjenlig.

Tjenestenivå

- l. Man bør raskest mulig få på plass klare tildelingskriterier for tjenester innen pleie og omsorg - dette gjelder både hjemmetjenesten og institusjon
- m. Man bør vurdere både tjenestenivå og organisering innen pleie- og omsorg og helse- og sosial. Viktig å avklare hvilke forventninger brukerne skal ha til tjenestene (jamfør over)

IKT

- n. Moderne IKT-verktøy må brukes målbevisst for å øke effektiviteten og kvaliteten i virksomhetene. Kommunens kompetanse på bruk av IT-verktøyene må styrkes vesentlig. Videre må det investeres i moderne IKT-verktøy. I denne sammenheng bør det vurderes samarbeid med andre kommuner, eller eventuelt outsourcing.

Rekruttering m.v.

- o. Man bør vurdere hvordan man skal legge opp arbeidet for å klare å rekruttere de "beste hodene" på alle områder. Dette gjelder både sykepleiere, andre fagfolk, og ledere.
- p. Ved rekruttering generelt kan det vere fornuftig å ha fokus på å avklare lederegenskaper og interesse for å påta seg lederrolle på sikt.

4. Kostra-analyser

4.1 Tidligere analyser

I 2012 leverte Bedriftskompetanse AS en ståstedsanalyse som gav en oppsummering av noen utviklingstrekk i kommunen når det gjaldt folketall og demografi, samt økonomiske utviklingstrekk. I ståstedsanalysen er det og en oversikt over prognoser for folketallsutvikling fremover. Siden denne analysen er "fersk" vil vi i all hovedsak ikke ta opp igjen denne. Vi vil ha denne med oss som en del av bakgrunnsmaterialer for vår rapport. Så vil vi gå mer i dybden på enkelte områder. Innledningsvis vil vi imidlertid ta opp igjen de viktigste konklusjonene fra ståstedsanalysen.

I ståstedsanalysen kapittel 3.3 konklusjoner sier man følgende om forventet demografisk utvikling:

"Prognosen framover indikerer følgende:

- *MMMM-prognosen indikerer en økning i folketallet på ca. 616 personer fram til 2026, en vekst på 5,7 %.*
- *Aldersgruppen 0-5 år ser ut til å få en økning på om lag 76 personer. Aldersgruppen 6-15 år ser ut til å gå noe ned fram mot 2022 for deretter å øke igjen mot 2026 og vil ligge på omtrent samme antall som i 2013.*
- *Ungdomsgruppen 16-22 år ser ut til å få størst nedgang på om lag 176 personer*
- *En antatt økning på hele 500 personer i aldersgruppen 67-79, en økning på rundt 61 i aldersgruppen 80-89 år og en økning på 21 personer over 90 år, vil gi betydelig økt utgiftspres innen pleie og omsorg **inn mot 2026.**"*

Ut fra denne prognosen vil man derfor anta at kommunen vil få behov for flere barnehageplasser framover. Videre så vil man innen pleie og omsorg få en utfordring med mange flere eldre og dette indikerer at det vil være viktig å satse enda sterkere på forebyggende helsearbeid framover for å sikre at de som er i aldersgruppen 67-79 år i all hovedsak holder seg friske.

KOSTRA-sammenligning gjort i ståstedsanalysen

I ståstedsanalysen er det gjort en KOSTRA-sammenligning med andre kommuner. Vi velger å ikke bygge videre på denne, da man ved sammenligning med andre kommuner brukte kostnader per innbygger som grunnlag for sammenligning. Når man bare ser på kostnad per innbygger kan analysen bli for grovkornet. Det er vesentlig å se nærmere på kostnad per innbygger i den aldersgruppen som i all hovedsak bruker de tjenestene som blir produsert.

Videre bygde ståstedsanalysen på brutto driftsutgifter (det vil si at det ikke var korrigert for de inntektene som er på sektoren).

I den videre analysen vil vi ta utgangspunkt i noen av de samme kommunene som man sammenlignet med i ståstedsanalysen, men vi vil knytte noen flere kommentarer til analysene. Ikke minst vil vi gå mer i dybden i forhold til den faktoren som er kostnadsdrivende for den enkelte tjeneste. For skolesektoren er ikke det tallet på innbyggere totalt sett, men antallet barn i skolepliktig alder. For pleie og omsorg er det tallet på ressurskrevende brukere, samt tallet på eldre.

4.2 Valg av sammenligningskommuner

Dersom en KOSTRA-analyse skal gi et noenlunde relevant bilde er det viktig at man sammenligner med kommuner som i utgangspunktet er sammenlignbare.

Vestvågøy kommune blir i KOSTRA-sammenheng rapportert og sammenlignet med KOSTRA-gruppe 11. Gruppe 11 skal være "Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter". Gruppen består av totalt 43 kommuner.

Vi har valgt å ta et utvalg av disse 43 og har da valgt kommuner som geografisk ligger i Nordland fylke og som har innbyggertall som ikke er så langt fra innbyggertallet til Vestvågøy. Antall innbyggere per 31.12.13 i de 6 kommunene vi sammenligner i denne rapporten er oppgitt i tabellen nedenfor. Her har vi og tatt med indeks over beregnet utgiftsbehov for å kontrollere at det ikke er vesentlige forskjeller kommunene i mellom.

	Innbyggertall 31.12.13	Indeks beregnet utgifts- behov	Avvik fra landsgjennomsnittet i forventet utgiftsbehov i %
Vestvågøy	10 997	1,0600	6 %
Sortland	10 129	1,0589	5,9 %
Vågan	9 223	1,0444	4,4 %
Hadsel	8 112	1,0620	6,2 %
Brønnøy	7 897	1,0821	8,2 %
Alstahaug	7 394	1,0192	1,9 %

Indeksen over beregnet utgiftsbehov blir beregnet av staten som et grunnlag for fordeling av rammetilskudd. Indeksen blir brukt for å estimere forventet behov for tjenester fra innbyggerne i kommunen basert på ulike demografiske variabler. Gjennomsnittet for landet gir en indeks på 1. For de seks kommunene varierer korrigert utgiftsbehov for 2014 på mellom 1,02 og 1,08. Vestvågøy ligger på 1,06.

4.3 Forutsetninger for analysene

Koetra-analyser må alltid tas med et forbehold i forhold til eventuell feilrapportering. Det kan være feilrapportering i egen kommune og det kan være feilrapportering i de kommunene man sammenligner seg med.

Dersom analysene viser at resultatet for en kommune skiller seg kraftig ut, er det mye som taler for at det er unøyaktigheter i KOSTRA-rapporteringen. Vi vil i så fall kommentere dette særskilt og eventuelt ikke ta med resultater som skiller seg vesentlig ut.

Vi har valgt å ta med tall for landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Koetra-gruppe 11. Ved å bruke sammenligningstall er eventuelle feilkilden mindre. Vi forutsetter videre at Vestvågøy selv har god kvalitet på sin rapportering.

Vi har, som nevnt over, valgt kommuner ut fra at de skal være noenlunde like med Vestvågøy (samme KOSTRA-gruppe, noenlunde samme størrelse, og kommuner i Nordland som man har et forhold til). Et problem som det er viktig å påpeke er at de også i stor grad har dårlige resultat i 2013. Dersom vi ser på netto driftsresultat som kriterie, er det kun Sortland og Alstahaug som har positivt resultat i 2013. Det betyr at de fleste av kommunene vi sammenligner med også har en økonomisk utfordring og må stramme inn driften for å komme i økonomisk balanse og få tilfredsstillende handlingsrom. Dette er det viktig å ha med seg i bakhodet når vi senere skal sammenligne ressursbruk i Vestvågøy

mot de andre kommunene. For gjennomsnittet i Kostra-gruppe 11 er det et positivt netto driftsresultat på 1,7 %, så det kan være fornuftig å se litt mot dette i enkelte tilfeller.

4.4 Avgrensinger ved analysen

En KOSTRA-analyse setter fokus på områder som skiller seg ut i ressursbruk i forhold til andre kommuner. Man vil ved å se på korrigerede brutto driftsutgifter kunne si noe om produktivitet i forhold til andre kommuner. Det vil imidlertid kreve nærmere analyser på den enkelte sektor for å bryte ned mer om hva som er årsaks-sammenhengene for at KOSTRA-analysene viser de tallene de viser. Dette vil være tema for arbeidet som skal gjøres i kommunen i egne arbeidsgrupper framover.

Det er også viktig å være klar over at KOSTRA-tall ikke sier noe om kvaliteten på tjenestene som blir ytet. Selv om kommunen ligger høyt på forbruk på ett område er det ikke gitt at tjenesten blir vurdert som bra nok ut fra faglige kriterier/nasjonale normer.

5. Pleie og omsorg

5.1 Befolkningsprognose

Vi viser til ståstedsanalysen kapittel 2.2. Etter SSB sin befolkningsprognose fra 2009, alternativ MMMM, viser denne en vekst i folketallet fram mot 2026 på 5,6 %. Etter prognosen vil kommunen i 2026 ha 11 516 innbyggere.

- Per 31.12.13 har kommunen et innbyggertall på 10 997. Av disse er 1142 i aldersgruppen 67 - 79 år og 574 i aldersgruppen 80 år og over.
- For aldersgruppa 67-79 år er det etter prognosen ventet en vekst fram mot 2026 på 40 % til 1596.
- For aldersgruppen 80 år og over er det ventet en vekst på 8 % til 622. Veksten blant de eldste er således mer moderat, men andelen over 90 vil etter prognosen øke fra rundt 100 til over 120.

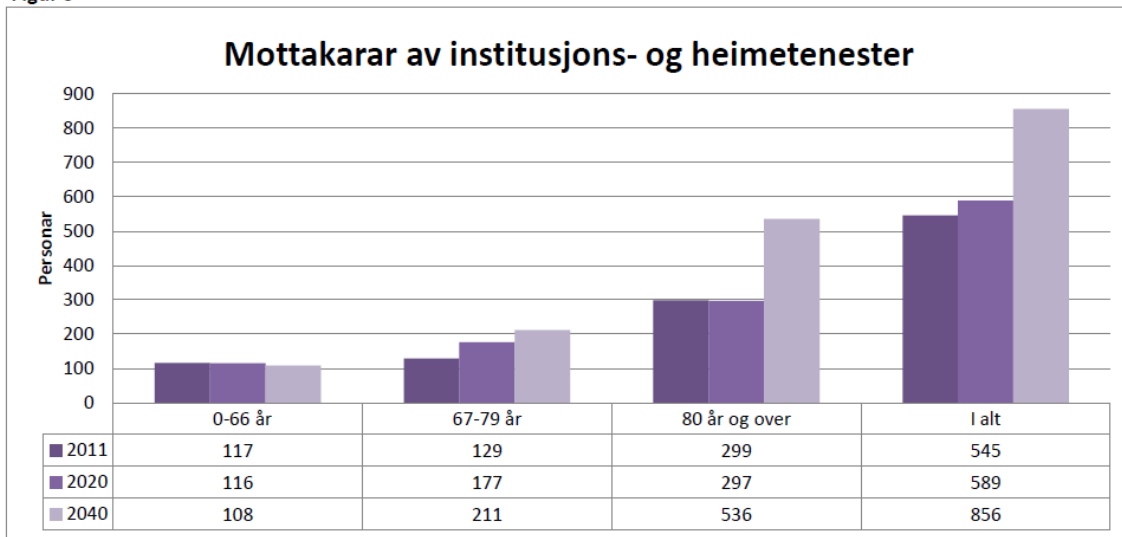
Samlet sett kan dette bety at behovsprofilen vil endre seg. En stor økning i aldersgruppen 67-79 år vil stille krav til gode forebyggende tiltak for å sikre at disse i størst mulig grad holder seg friske og klarer seg selv lengst mulig. En økning av de aller eldste, over 90 år, vil trolig øke behovet for tjenester på nivå med institusjonsplass.

Kommunen står framfor en eldrebølge, men fram mot 2026 er det likevel en forholdsvis moderat vekst i tallet på de eldste eldre.

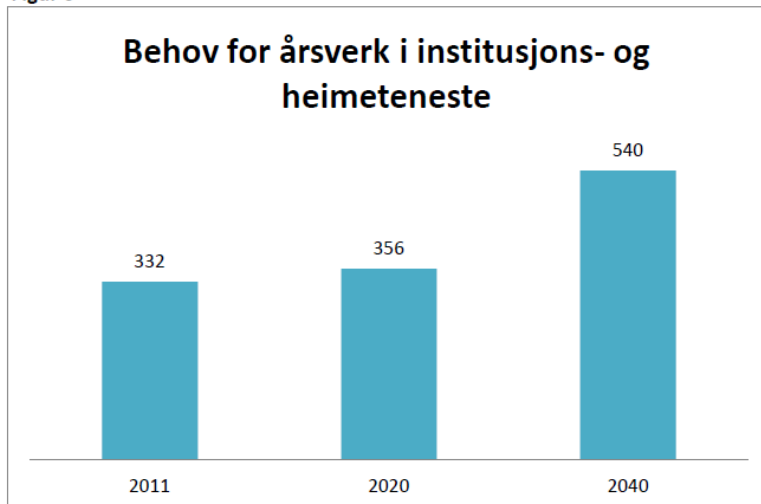
Regjeringen gjennomført i 2012 en framskrivning (basert på befolkningstall fra 2012 og tjenestedata fra KOSTRA fra 2011). Ut fra denne framskrivningen vil behovet for årsverk i institusjons- og hjemmetjenestene øke fra 332 i 2011 til 356 i 2020.

Vedlagte figurer er hentet fra dokumentet som er lagt ut på <http://www.regjeringen.no/pages/38278674/1860Vestvagoy.pdf>

Figur 5



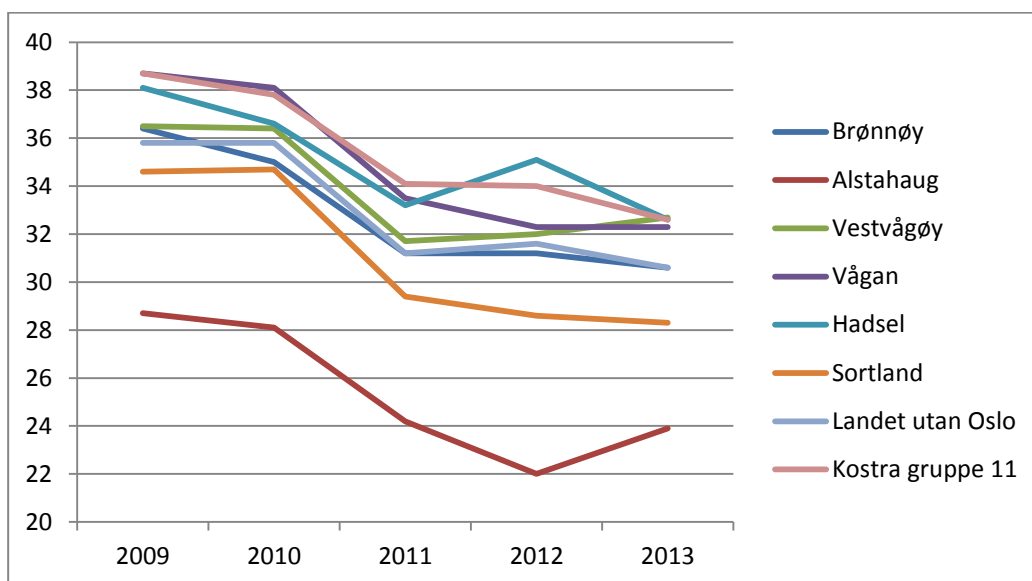
Figur 6



5.2 Overordnet kostnadsbilde for Pleie og omsorgstjenesten

Av Kostra-tallene for perioden 2009 til 2013 går det fram at Vestvågøy kommune har hatt en nedgang i netto driftsutgifter til pleie og omsorg i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter.

Figur: Netto driftsutgifter til pleie og omsorg i prosent av kommunens totale driftsutgifter. Kilde: KOSTRA.

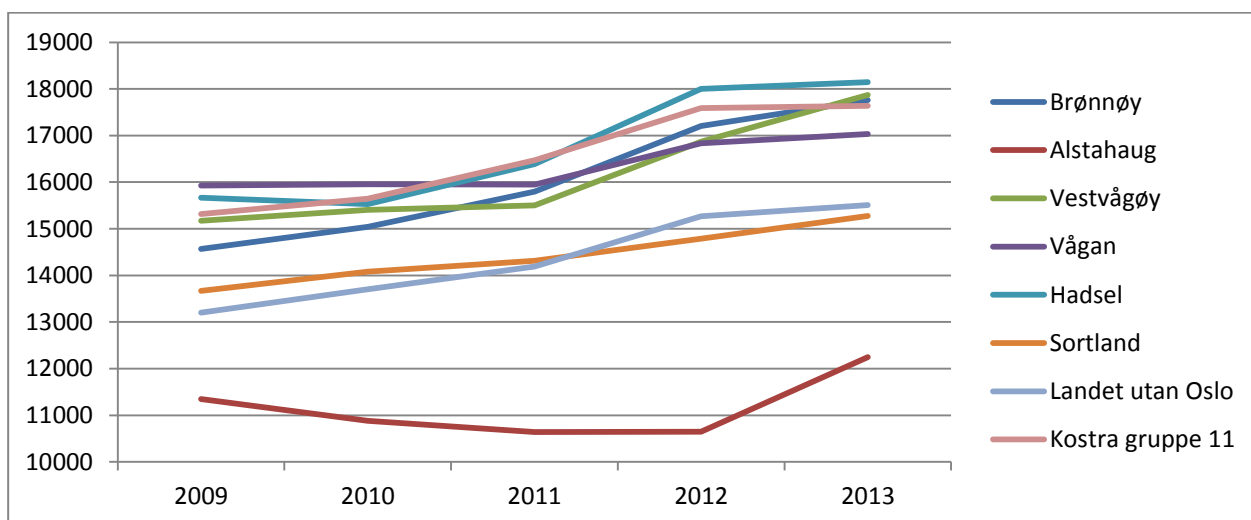


Andelen netto driftsutgifter til pleie og omsorg er over landsgjennomsnittet og høyest av kommunene vi sammenligner med for 2013. Ligger på samme nivå som KOSTRA gruppe 11.

Hvor mye bruker vi per innbygger?

Av figuren under går det fram at det bare er Hadsel kommune som bruker mer på pleie og omsorg per innbygger enn Vestvågøy kommune. I 2013 var forbruket i Vestvågøy om lag kr 17 900 per innbygger, mens gjennomsnittet i KOSTRA-gruppa var på om lag kr 17 600. Gjennomsnittet av de seks kommunene vi sammenligner med (inkl. Vestvågøy) var på om lag kr 16 400. (vi legger merke til at tallene for Alstahaug skiller seg ut som svært lave – her er det mulig feil i rapporteringen?)

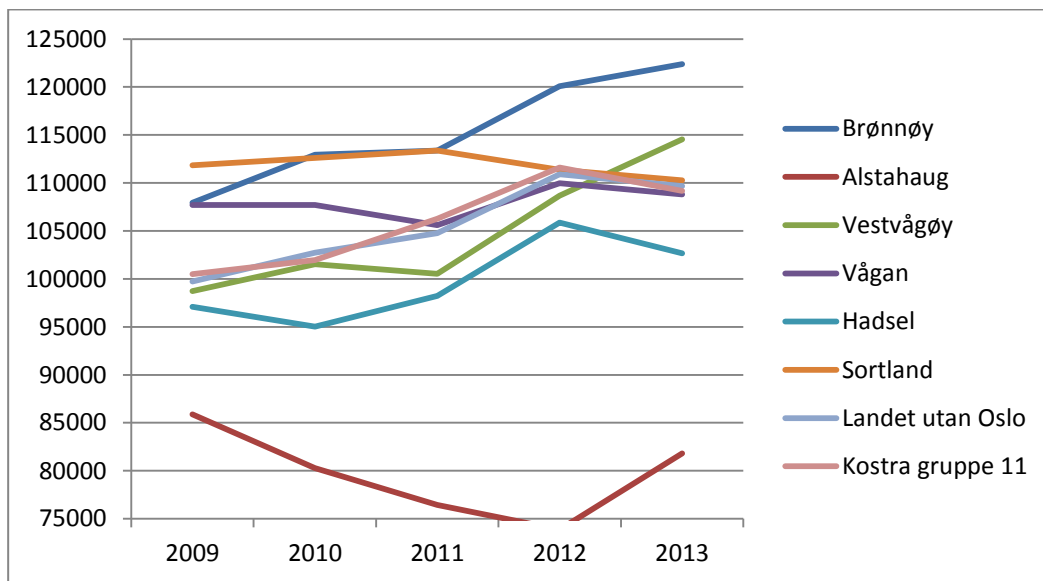
Figur: Netto driftsutgifter pleie og omsorg per innbygger i kroner. Kilde: Kostra



En ren sammenligning per innbygger tar ikke hensyn til sammensetningen i befolkningen.

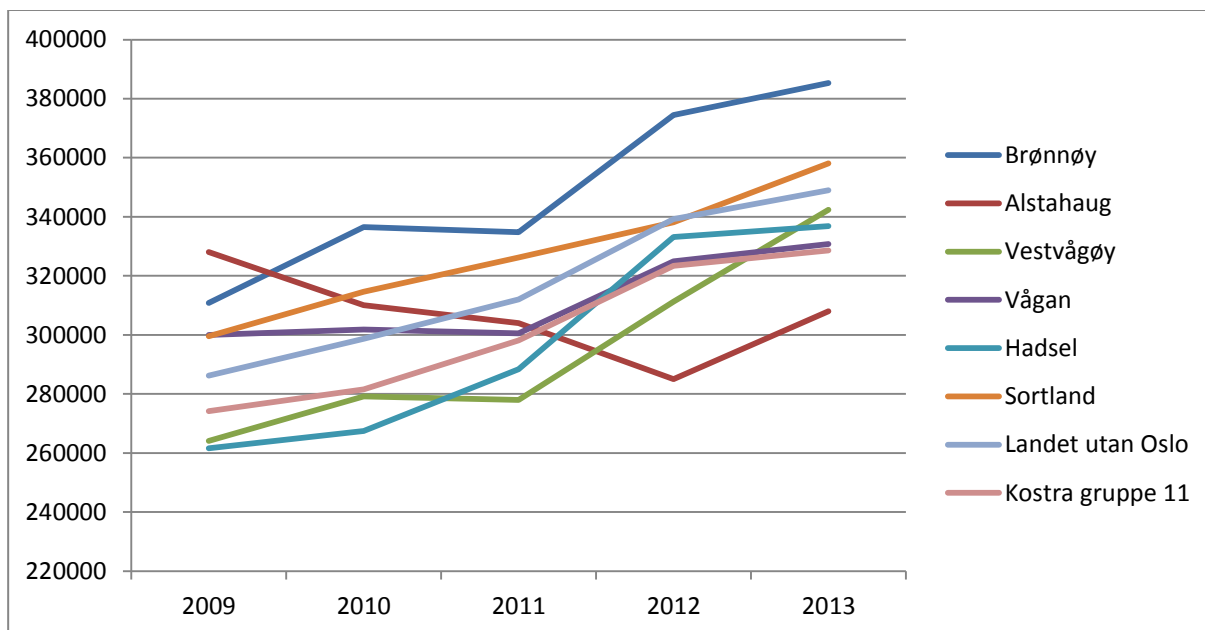
Figurene under viser Vestvågøy kommune sine netto driftsutgifter til pleie og omsorg for ulike aldersgrupper i kommunen. Figur 3 viser at kommunens utgifter til pleie og omsorgstjenester er relativt høye fordelt per innbygger 67 år og over. Med utgifter på om lag 114 500 er det bare Brønnøy som ligger høyere i 2013. Som i figuren over ser vi at kostnadene i Vestvågøy har økt betydelig siden 2011.

Figur: Netto driftsutgifter til pleie og omsorg per innbygger 67 år og over. Kilde: Kostra



Om en ser på kommunen sine kostnader per innbygger 80 år og over (den aldersgruppen som presumptivt har størst behov for tjenester til pleie og omsorg) så er bildet ikke like klart.

Figur: Netto driftsutgifter til pleie og omsorg per innbygger 80 år og over. Kilde: Kostra



Figuren viser at kostnaden til pleie og omsorg fordelt per innbygger i denne aldersgruppen ligger under kostnadene i Brønnøy og Sortland, samt under landsgjennomsnittet. Men over gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 11 samt over de andre kommunene vi sammenligner med. Vi ser at i 2011 lå kommunen lavest i kostnadsnivå målt per innbygger over 80 år, men at kostnadsnivået har hatt en sterkt stigende trend etter 2011.

I 2012 hadde Vestvågøy størst andel innbyggere over 80 år, målt mot de andre kommunene vi sammenligner oss med. I 2013 er det Hadsel som har høyest andel innbygger over 80 år, mens Vestvågøy har nest høyest andel.

Et spørsmål er hvilken kommune er det mest relevant å sammenligne seg med? Sett i forhold til befolkningssammensetningen så er det Vågan kommune som er mest lik, med om lag samme andel av befolkningen over og under 67 år som Vestvågøy. Videre er fordelingen også nokså lik når man ser på antallet innbyggere over 80 år. I det videre vil vi derfor sammenligne spesielt mot Vågan kommune.

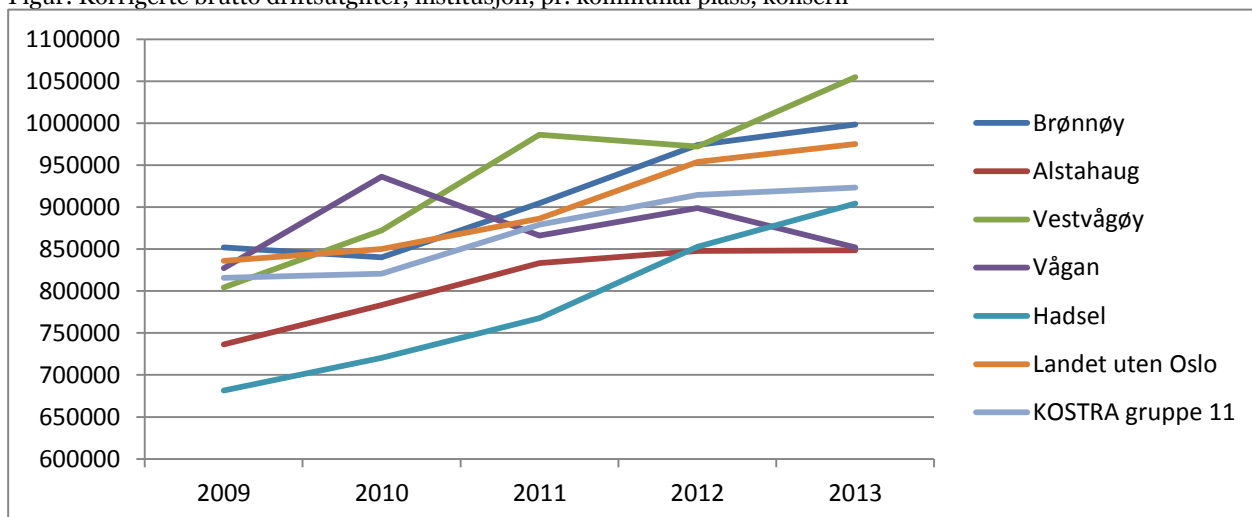
				Andel 67 og over	Andel 80 og over
		2012	2013	2012	2013
1813 Brønnøy	Antall 67 år og over	1126	1146	14,33 %	14,51 %
	Antall 80 år og over	361	364	4,59 %	4,61 %
	Folkemengde i alt	7859	7897		
1820 Alstahaug	Antall 67 år og over	1061	1107	14,41 %	14,97 %
	Antall 80 år og over	275	294	3,74 %	3,98 %
	Folkemengde i alt	7361	7394		
1860 Vestvågøy	Antall 67 år og over	1687	1716	15,52 %	15,60 %
	Antall 80 år og over	589	574	5,42 %	5,22 %
	Folkemengde i alt	10870	10997		
1865 Vågan	Antall 67 år og over	1409	1444	15,30 %	15,66 %
	Antall 80 år og over	477	475	5,18 %	5,15 %
	Folkemengde i alt	9207	9223		
1866 Hadsel	Antall 67 år og over	1369	1434	17,01 %	17,68 %
	Antall 80 år og over	435	437	5,40 %	5,39 %
	Folkemengde i alt	8050	8112		
1870 Sortland	Antall 67 år og over	1339	1403	13,28 %	13,85 %
	Antall 80 år og over	441	432	4,37 %	4,26 %
	Folkemengde i alt	10082	10129		

Produktivitet

Dersom vi skal se på produktiviteten i tjenestene kan vi se på tall for brutto driftsutgifter som viser hvor mye ressurser kommunen bruker på å gi den enkelte bruker et tilbud, sammenlignet med andre kommuner.

Ser vi på korrigerede brutto driftsutgifter per kommunal plass i institusjon har vi følgende bilde:

Figur: Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass, konsern



PS: Tallene for Sortland er tatt ut, da disse hadde unaturlige variasjoner

Vestvågøy kommune ligger høyest på kostnader per kommunal plass i forhold til sammenligningskommunene.

I følge kommunen sin KOSTRA-rapportering for 2013 så er det rapportert inn 122 kommunale plasser i institusjon i alt.

Dersom vi sammenligner med Vågan, som har noenlunde tilsvarende aldersfordeling jamfør over, så har Vågan korrigerte brutto driftsutgifter per kommunal plass i institusjon som er om lag kr 200 000 lavere en i Vestvågøy kommune. Isolert sett betyr dette at vi, dersom vi hadde hatt samme kostnader som Vågan per plass, kunne hatt en innsparing på 24,7 millioner kroner.

På den andre siden vet vi at Vestvågøy kommune har store kostnader til ressurskrevende brukere. For 2012 var bildet slik:

Kommune	Sum utgifter 2012	Tilskudd fra Dep. for 2012 (utbet 2013)	Skjønnstilskudd fra fylkesmannen (2012)	Netto driftsutgift	Netto driftsutgift per innbygger under 67 år
Brønnøy	11 995 000	3 356 000	0	8 639 000	1 276
Alstahaug	18 977 000	8 942 000	0	10 035 000	1 596
Vestvågøy	42 901 000	17 941 000	972 000	23 988 000	2 585
Sortland	48 473 000	20 838 000	1 277 000	26 358 000	3 021
Vågan	21 575 000	10 240 000	0	11 335 000	1 457
Hadsel	28 101 000	12 341 000	144 000	15 616 000	2 338

Vi ser at Vestvågøy kommune hadde utgifter på nær 43 millioner kr og fikk dekket nær 19 mill. kr av statlig tilskudd. Netto driftsutgift ble nær 24 mill. kr.

Ser vi på netto kostnader per innbygger under 67 år er det bare Sortland som hadde høyere kostnader. Til sammenligning hadde Vågan nest lavest kostnader til ressurskrevende brukere.

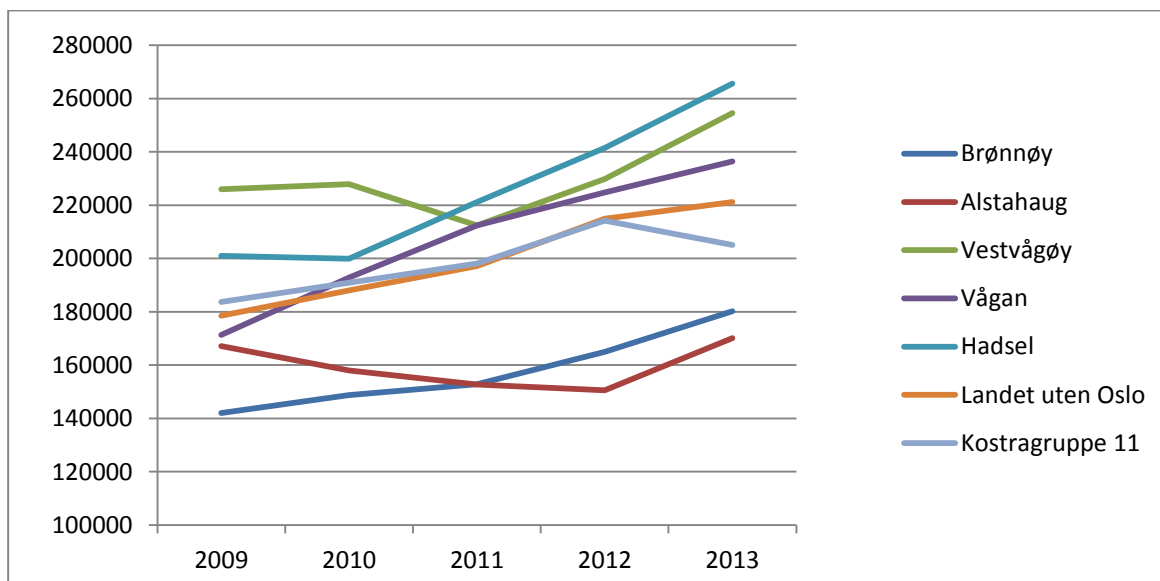
Dersom Vestvågøy hadde hatt like lave kostnader til ressurskrevende brukere som Vågan, ville Vestvågøy hatt om lag 10,4 millioner mindre i netto driftsutgift dette året.

Høye kostnader til ressurskrevende brukere vil påvirke kostnadene per institusjonsplass, men det er likevel grunnlag for å se nærmere på hvorfor vi ligger så høyt per plass i Vestvågøy.

PS: for 2013 har man fått kvalitetssikret og økt grunnlaget for tilskudd i Vestvågøy. Dette har slått positivt ut på driften med rundt 4 millioner kroner.

Ser vi på korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester har vi følgende bilde:

Figur: Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner): Kilde Kostra



PS: Tallene for Sortland er tatt ut, da disse hadde unaturlige variasjoner

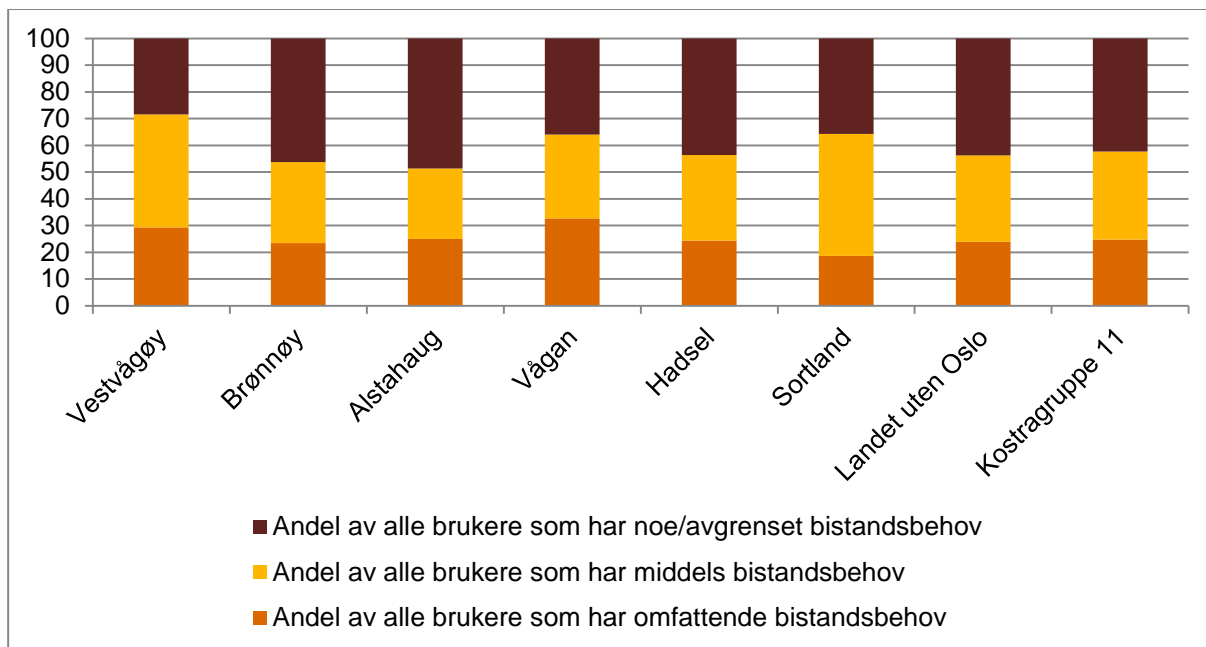
Kostnadene ligger nest høyest blant sammenligningskommunene, og klart over landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 11

Også for hjemmetjenestene vil høye kostnader til ressurskrevende brukere være en del av forklaringen på hvorfor man ligger høyt.

I videre arbeid bør en se nærmere på om det er andre årsaker til at kommunen har så høye kostnader per mottaker.

Ser vi på profilen når det gjelder bistandsbehovet i brukergruppa er den som følger:

Brukere som har behov for bistand blir klassifisert i forhold til om de har omfattende, middels, eller avgrenset bistandsbehov.

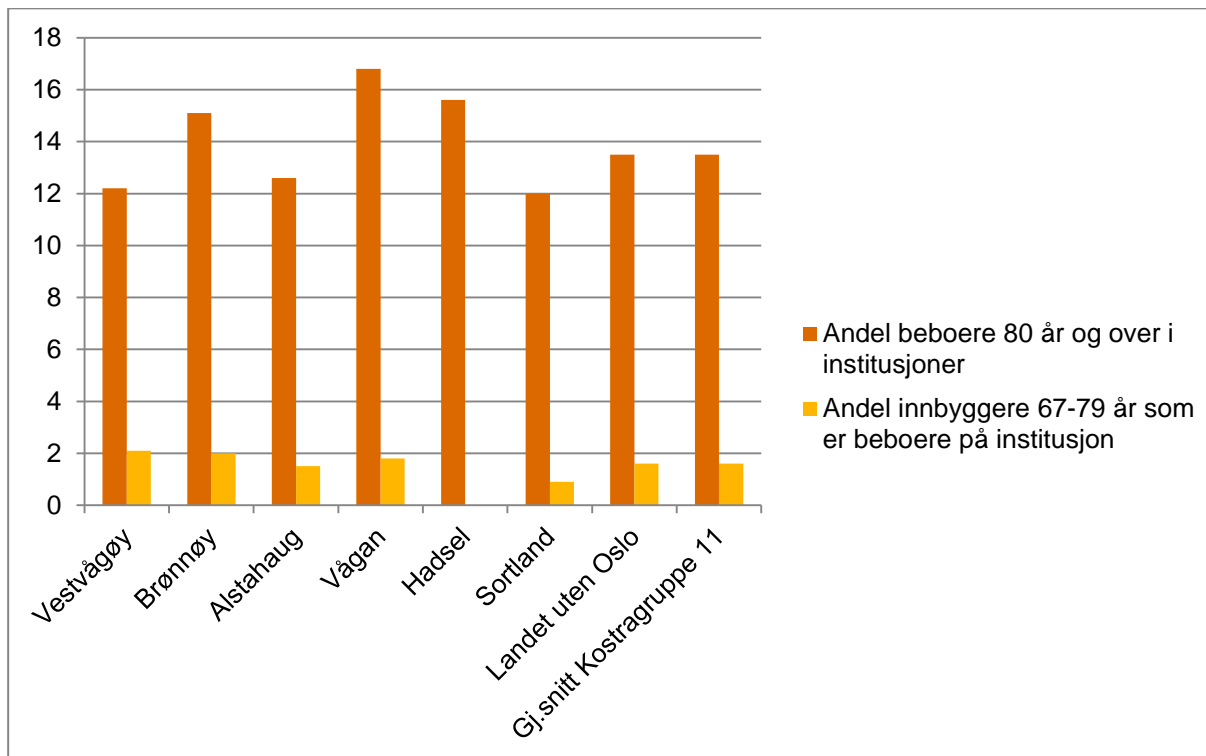


Andelen brukere med omfattende bistandsbehov ligger høyt. Kun Vågan ligger høyere. Ser vi sammenlagt på brukere med omfattende bistandsbehov og middels bistandsbehov, ligger Vestvågøy klart høyest med 71,6 %. Sortland har 64,3 % og Vågan har 64 %.

Det er stor forskjell mellom kommunene. Når Vestvågøy ligger høyt på kostnader per bruker bør det vurderes om kommunen har en annen praksis i forhold til hva som blir vurdert som omfattende og middels bistandsbehov enn hva man har i sammenlignbare kommuner.

Hvem bor på institusjon?

Ser vi på hvor stor del av befolkningen i aldersgruppen 80 år og over, samt 67-79 år som er beboere på institusjon får vi følgende bilde. Vestvågøy har en forholdsvis lav andel av innbyggerne som er 80 år og over som bor på institusjon Samtidig har man en høy andel av innbyggere i aldersgruppen 67-79 år som er beboere på institusjon. Denne andelen er høyest i sammenligningsgruppa.



Dette kan tolkes på flere måter:

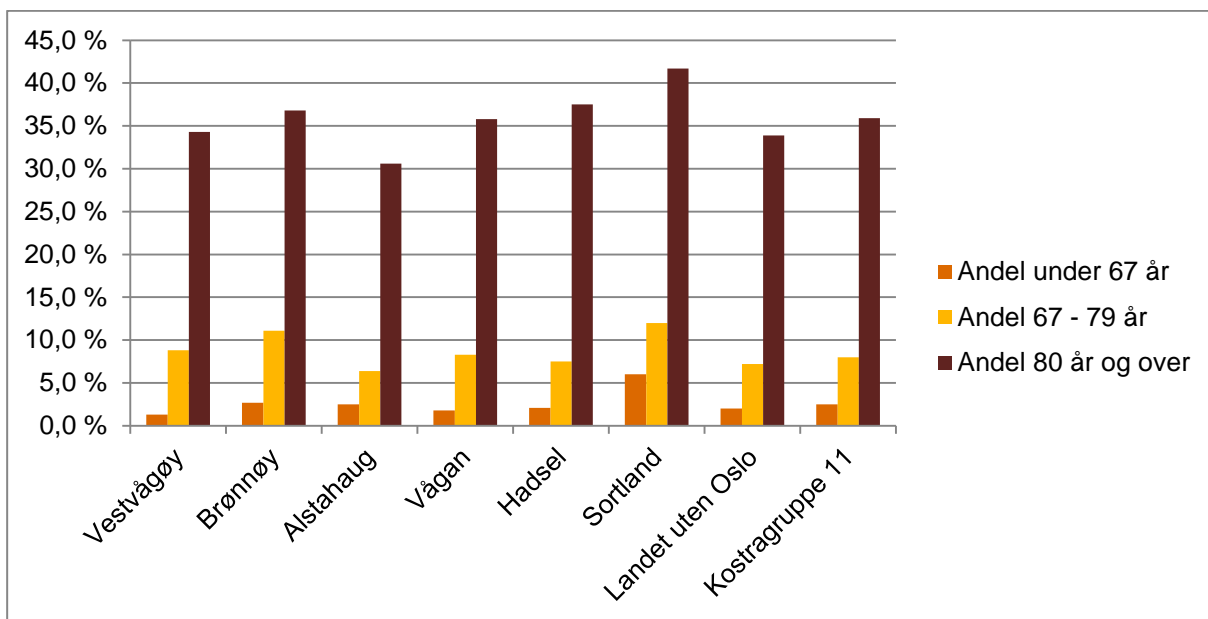
1. Lav andel av beboere 80 år og over kan tyde på at de som faktisk er beboere og over 80 år er "tyngre" brukere enn i de kommunene vi sammenligner oss med?
2. Kommunen har mange ressurskrevende brukere mellom 67-79 år som trenger institusjonsplass?
3. Kommunen tilbyr institusjonsplass til brukere mellom 67-79 som egentlig burde hatt tilbud om omsorgsbolig eller annet tilbud?

Dersom vi ser på andelen innbyggere over 80 år som er beboere på institusjon opp mot faktisk antall institusjonsplasser, finner vi hvor stor prosentdel av plassene de eldste innbyggerne opptar. Bildet er interessant.

Av totale plasser tilgjengelig er nær 39 % av institusjonsplassene i Vestvågøy brukt av innbyggere som er under 80 år. Dette er vesentlig større andel enn i de andre kommunene vi sammenligner oss med.

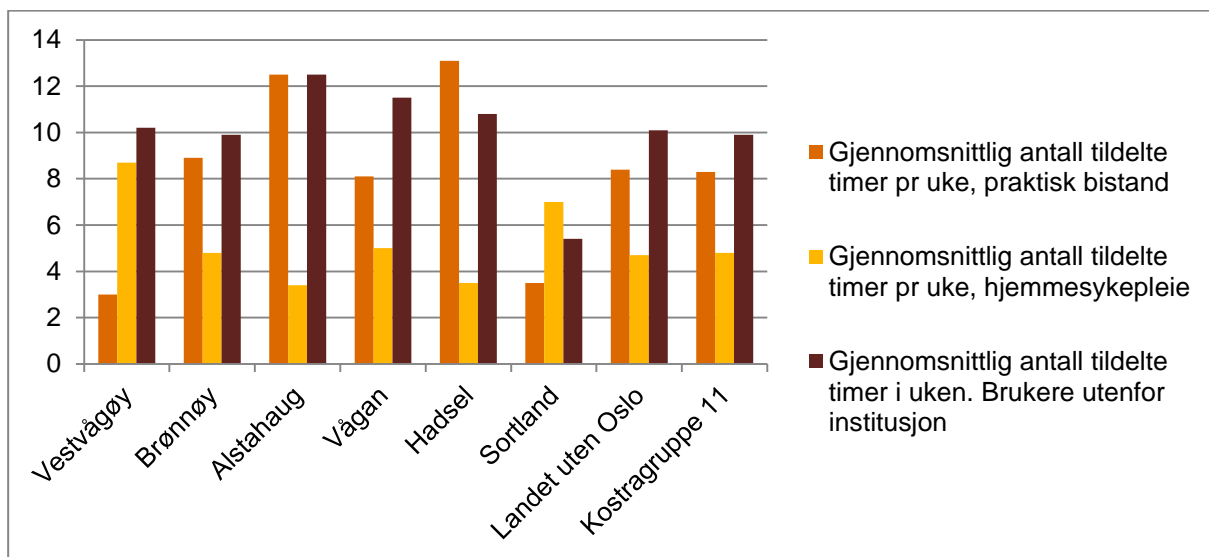
	Vestvågøy	Brønnøy	Alstahaug	Vågan	Hadsel	Sortland	Landet uten Oslo	Gj.snitt Kostragruppe 11
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	12,2	15,1	12,6	16,8	15,6	12	13,5	13,5
Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år og over	19,9	20,9	17,7	20	20,6	16,9	18,5	18,3
Andelen innbyggere 80 + som er beboere på institusjon i forhold til plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år og over	61,3 %	72,2 %	71,2 %	84,0 %	75,7 %	71,0 %	73,0 %	73,8 %

Andel av innbyggere som mottar hjemmetjenester i % i ulike aldersgrupper



Vestvågøy har lavest andel innbyggere som mottar hjemmetjenester i alderen under 67 år, sammenlignet med kommunegruppen, KOSTRA-gruppen og landsgjennomsnittet. Andelen 67-79 år som mottar hjemmetjenester er noe under gjennomsnittet for kommunegruppen. Andelen 80 år og over er 34,3 %. Denne er lavere enn gjennomsnittet for kommunegruppen, men høyere enn landsgjennomsnittet.

Ser vi på tildelte timer får vi følgende bilde:



Kommunen ligger lavt på tildelte timer til praktisk bistand, men ligger tilsvarende høyt på tildelte timer per uke på hjemmesykepleie.

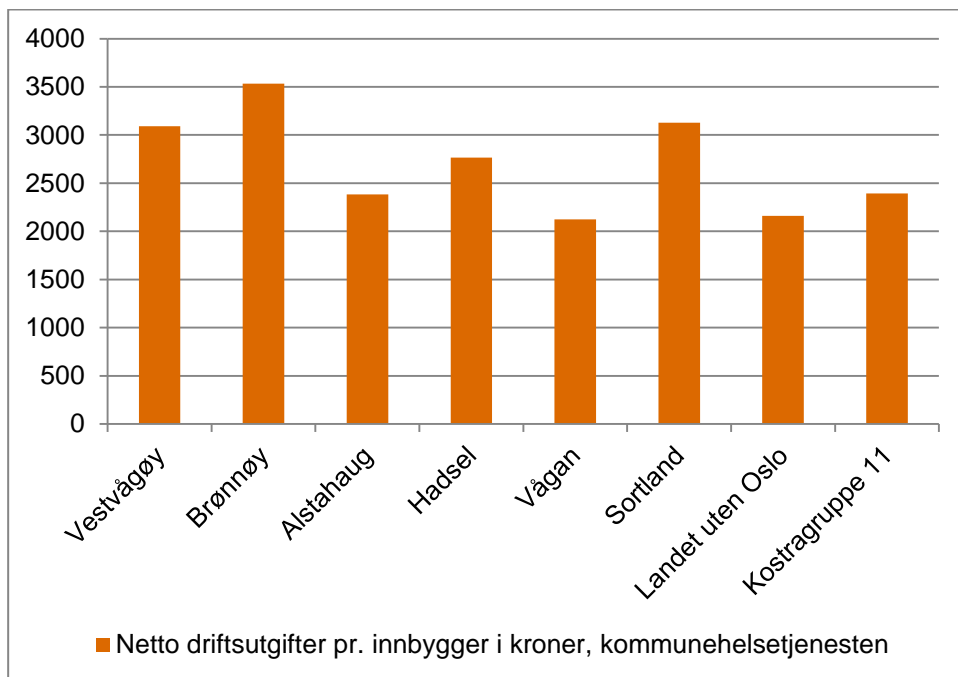
Kommunen bør sjekke om det er spesielle grunner til at man ligger så høyt på timer til hjemmesykepleie? Gjennomsnittlig antall tildelte timer i uken til brukere utenfor institusjon ligger som landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for gruppe 11.

Avslutningsvis vil vi komme med en kommentar knyttet til kostnader til samhandlingsreformen. Fra kommunens side mener man at kommunen dekker kostnader som skulle vært dekket av spesialisthelsetjenesten. Dette er forhold som vil bli fulgt opp av kommunen med blant annet brev til helsedirektoratet der kommunen vil kreve dokumentasjon for at sykehuset leverer de tjenestene det skal, og at dette dokumenteres korrekt i forhold til medfinansiering fra kommunen.

6. Helsetjenester

Prioritering:

Figur: Netto driftsutgifter per innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten

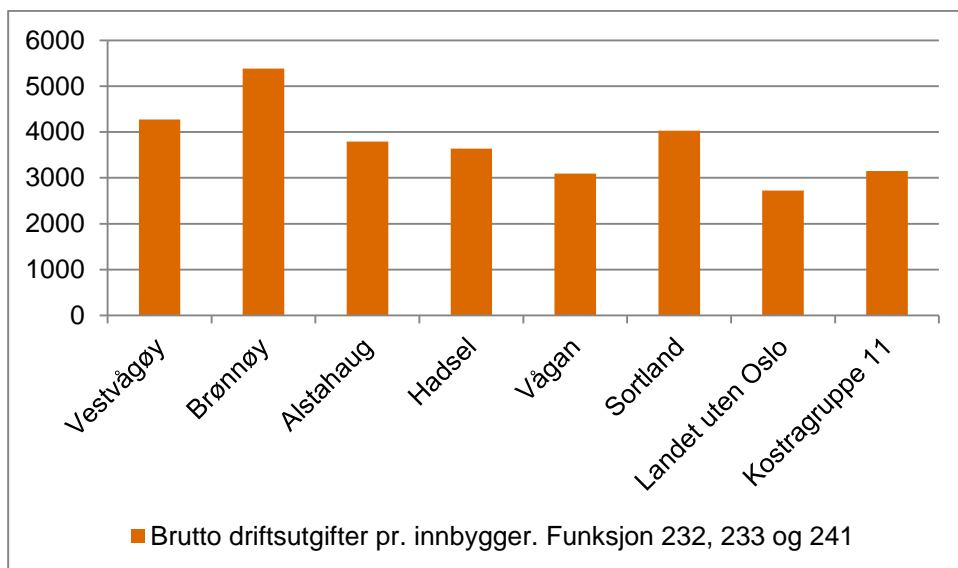


Kommunen ligger tredje høyest på nivå blant kommunene vi sammenligner med og vesentlig over gjennomsnittet i Kostragruppe 11 og landsgjennomsnittet.

Dersom kommunen hadde hatt netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten på nivå med landsgjennomsnittet ville dette bety 10,2 millioner kroner i lavere kostnader,

Ser vi på brutto driftsutgifter får vi samme bilde. Vestvågøy ligger nest høyest blant sammenligningskommunene.

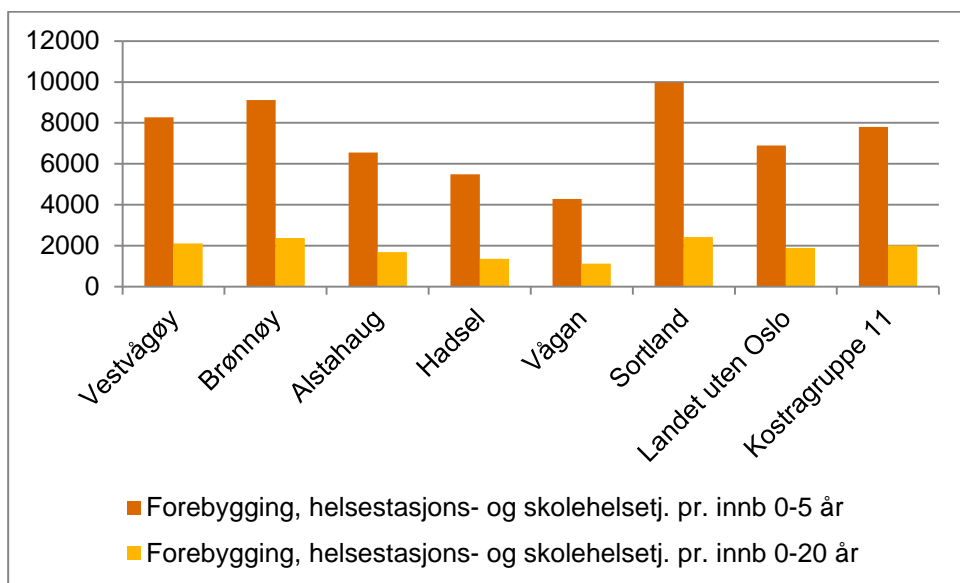
Figur: Brutto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten per innbygger i kroner



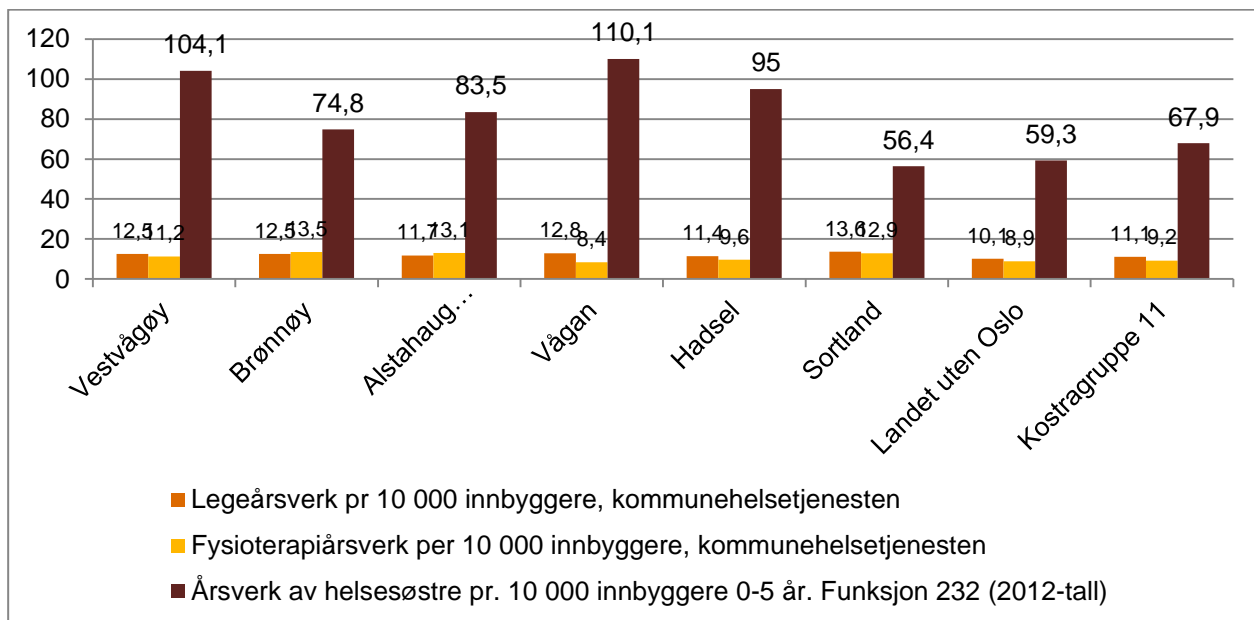
Vurderingspunkt: Hva er det som gjør at kommunen bruker vesentlig mer enn sammenlignbare kommuner på kommunehelsetjenesten. Er behovet større, eller er tjenestene bedre?, eller er det en kombinasjon av disse faktorene

Dersom vi ser på nettoutgifter fordelt på aldersgruppen 0-5 år og 0-20 år for helsestasjonen og skolehelsetjenesten ser vi at Vestvågøy ligger om lag som landsgjennomsnittet. Men også her er det bare Brønnøy og Sortland som bruker mer ressurser, av kommunene som vi sammenligner med.

Figur: Netto driftsutgifter til helsestasjon og skolehelsetjeneste per innbygger 0-5 år og 0-20 år



Dersom vi ser på årsverksinnsatsen knyttet til legetjeneste og fysioterapi og helsesøster får vi følgende oversikt:



2

Sammenligner vi med gjennomsnittet av de andre sammenligningskommunene, så ligger Vestvågøy kommune om lag på gjennomsnittet både for legeårsverk og fysioterapiårsverk. For Alstahaug er det benyttet tall fra 2012 da de ikke var rapportert i 2013.

Når det gjelder legedekning ligger Vestvågøy likt med Brønnøy og under Vågan og Sortland, men over Alstahaug og Hadsel. For fysioterapiårsverk ligger man betydelig over Vågan og Hadsel, men under Brønnøy, Alstahaug og Sortland.

Figuren som viste netto driftsutgifter per innbygger viste at nettokostnaden var tredje høyest i Vestvågøy, etter Brønnøy og Sortland. Begge disse kommunene hadde samme eller høyere tall legeårsverk og fysioterapiårsverk. Det ser derfor ut til å være en sammenheng mellom årsverkinnsats og kostnader. Men sammenligner vi derimot mot årsverkinnsatsen i Vågan, er denne sammenhengen derimot ikke så klar, selv om Vågan ligger betydelig lavere i forhold til fysioterapiårsverk.

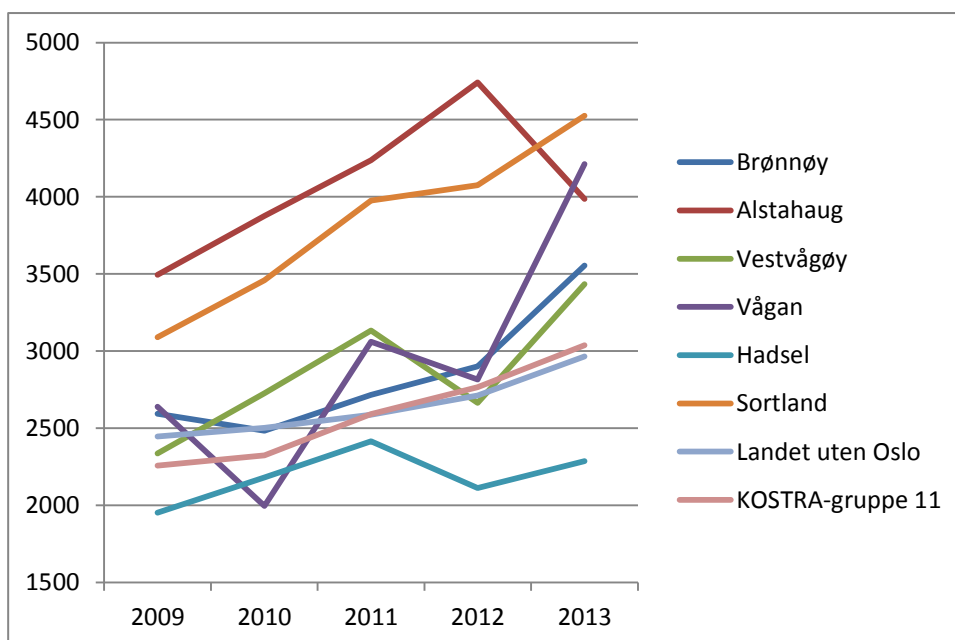
Når det gjelder årsverksinnsats av helsesøster per innbygger 0-5 år vil vi opplyse om at det i tallene for Vestvågøy er inkludert 1,5 årsverk for flyktning/innvandrere samt reisevaksine med 0,2 årsverk. Hvordan dette er rapportert i de andre kommunene har vi ikke kjennskap til.

Oppsummering til videre arbeid: kommunen ligger generelt høyt på kostnader til kommunehelse. Er det spesielle forhold i kommunen som tilsier dette, eller ligger tjenestenivået for høyt?

7. Sosialtjenester

Innenfor sosialtjenester har det vært en vekst i utgiftene på landsbasis de siste årene (også når man korrigerer for inflasjon). For kommunene vi sammenligner med har utviklingen vært slik når vi ser på netto driftsutgifter til sosialtjenester per innbygger 20-66 år.

Figur: Netto driftsutgifter til sosialtjenester per innbygger 20-66 år



I Vestvågøy økte netto driftsutgifter per innbygger hvert år fra 2009 til 2011, for så å gå ned i 2012, før kostnadene igjen økte i 2013. Sammenlignet med de andre kommunene ligger Vestvågøy nest lavest. Men likevel er man over gjennomsnittet både for landet og for KOSTRA-gruppe 11.

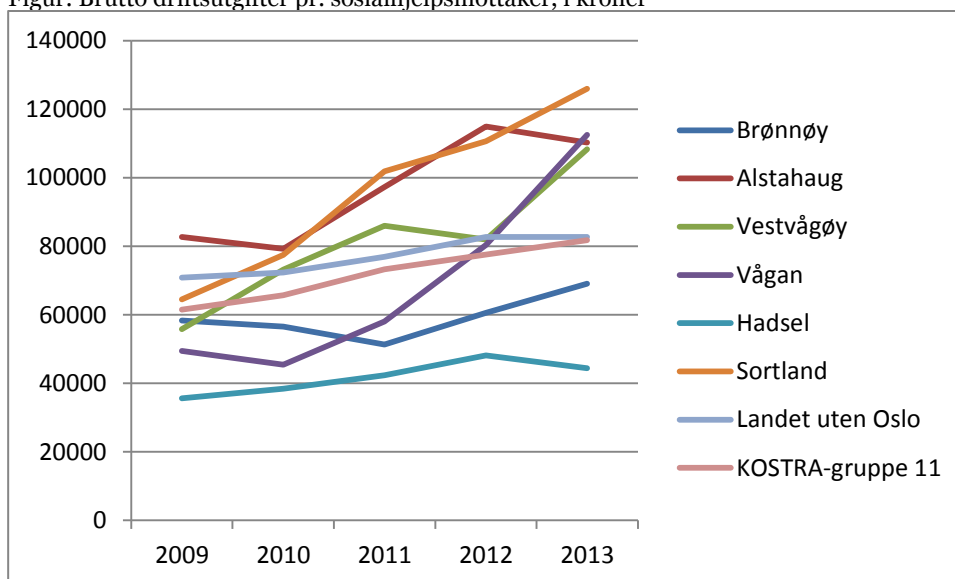
Utgiftene til sosialtjenester vil naturlig nok kunne variere sterkt fra år til år som følge av spesielle forhold i den enkelte kommune. Det er ingen gode objektive kriterier på behovet for sosialtjenester i den enkelte kommune. Ved beregningen av korrigert utgiftsbehov i inntektssystemet tar SSB/Finansdepartementet utgangspunkt i noen kriterier som skal si noe om forventet kostnadsbehov på området. Nedenfor står kriterietallene som ble lagt fram av departementet høsten 2013:

	Kriterietall:	Avvik i prosentpoeng mellom Vestvågøy og landsgjennomsnitt
Indeks innv. 6-15 år	0,9244	- 7,6
Indeks norsk-fødde 6-15 år m. innv. foreldre	0,1577	-84,2
Indeks dødelegheits-kriteriet	1,1279	12,8
Indeks barn med einsleg forsørgjar	1,1794	17,9
Indeks låg-inntekts-kriteriet	0,6946	- 30,5
Indeks uføre	1,1805	18,1
Indeks flyktningar (utan integreringstilskudd)	0,3631	- 63,7
Indeks opphopings-indeks	0,6915	-30,8

Som nevnt tidligere er landsgjennomsnittet 1,0. Det betyr at når indeksen for Vestvågøy på andel med lav inntekt er 0,69, så er det 31 % færre enn på landsplan. Vi ser at Vestvågøy ligger under gjennomsnittsindeksen på mange kriterier, men ligger over på eksempelvis antall uføre og antall barn med enslig forsørger. Disse to faktorene er det naturlig trekker sosialstøtten opp. Men objektivt sett skulle en tro at indeksen knyttet til lav inntekt hadde en nær sammenheng med kostnadene til sosialhjelp. Når kostnadene til sosialtjenesten ligger over landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Kostra-gruppe 11 kan det derfor være grunn til å gå gjennom og vurdere om det er spesielle grunner til dette.

Når det gjelder brutto driftsutgifter per mottaker av sosialhjelp ser vi følgende:

Figur: Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker, i kroner



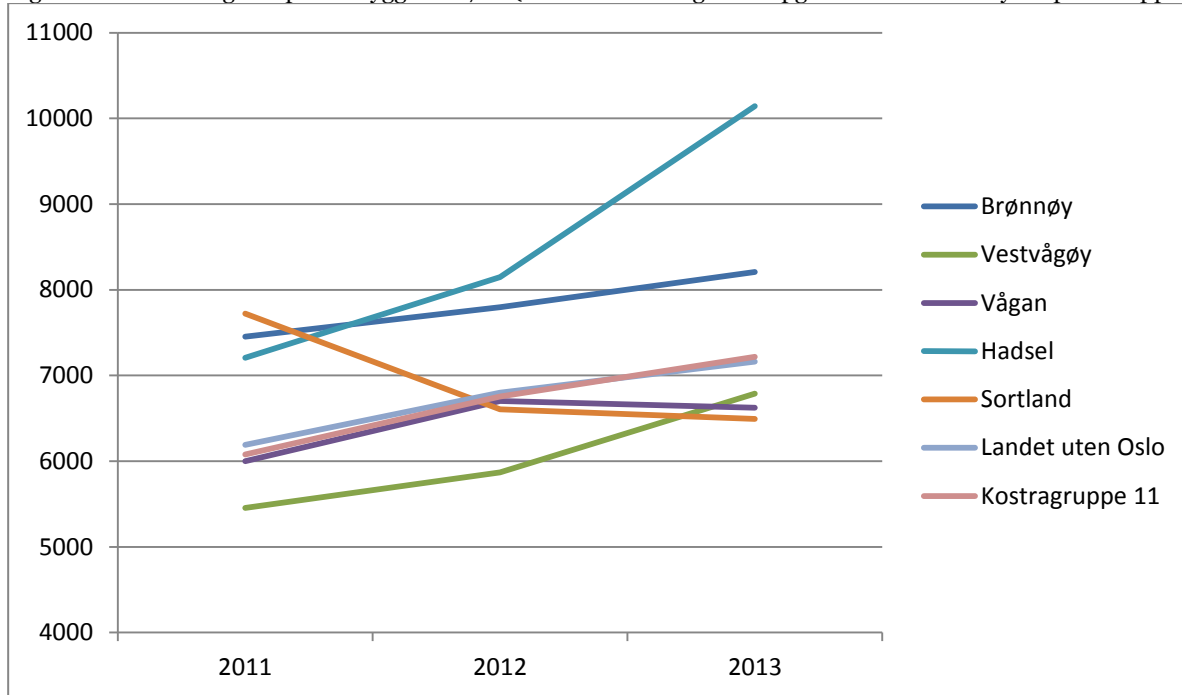
Brutto driftsutgifter per sosialhjelpsmottaker har vært stigende i kommunen de siste årene. Kostnadene er klart høyest i Sortland, mens de i 2013 er rimelig like i Alstahaug, Vestvågøy og Vågan,

og godt over landsgjennomsnittet. Brønnøy og Hadsel skiller seg ut med kostnader godt under landsgjennomsnittet.

8. Barnevern

Når det gjelder barnevern gir det mest mening å se på driftsutgifter per innbygger i aldersgruppen 0-17 år.

Figur: Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-17 år (tall for Alstahaug tatt ut pga stort avvik som tyder på feilrapportering)



For barnevern ligger de rapporterte kostnadene i Vestvågøy kommune noe under både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Kostragruppe 11 både i 2011 og 2012. Kostnadene øker fra 2011 til 2013, men dette gjenspeiles også på landsgjennomsnittet. Vi ser at kostnadene i Sortland har gått den andre veien og har hatt en fallende kurve.

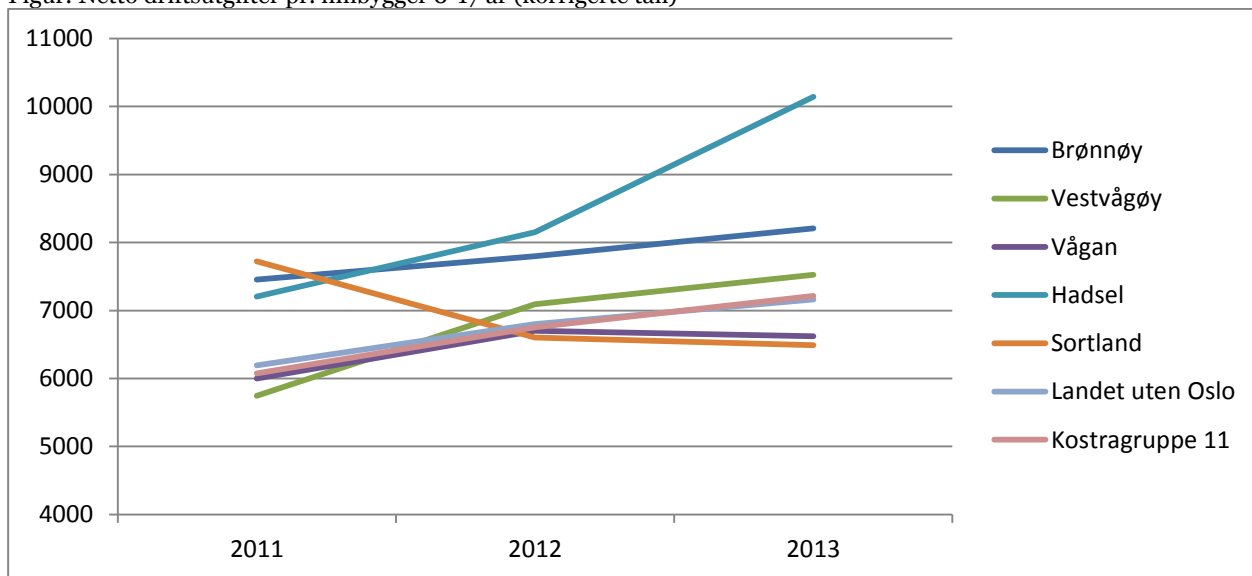
De rapporterte tallene gir ingen indikasjoner på at det er vesentlig innsparingspotensiale i tjenesten, sammenlignet med andre kommuner. Vi ser at når vi bryter kostnadene ned på aldersgruppen 0-17 år får vi et helt annet bilde enn om man kun ser på kostnadene per innbygger totalt.

For Vestvågøy sin del bør tallene korrigeres noe, da inntekter og kostnader knyttet til bokollektiv for enslige mindreårige flyktninger er ført på funksjon 252 og derfor er rapportert i Kostra sammen med barnevern. På grunn av refusjoner har man hatt mindreforbruk til dette formålet med 0,76 mill. i 2011, 3,12 mill. i 2012 og 2,85 mill. i 2013. I 2013 hadde man i tillegg en effekt av at man betalt ut 1 mill. i erstatning til tidligere barnevernsbarn (merforbruk). Dersom vi korrigerer for effekten av disse forholdene får vi følgende endring i utgift per innbygger 0-17:

2011: + 289, 2012: +1225, 2013: +736

Med korrigererte tall får vi følgende graf:

Figur: Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-17 år (korrigerede tall)

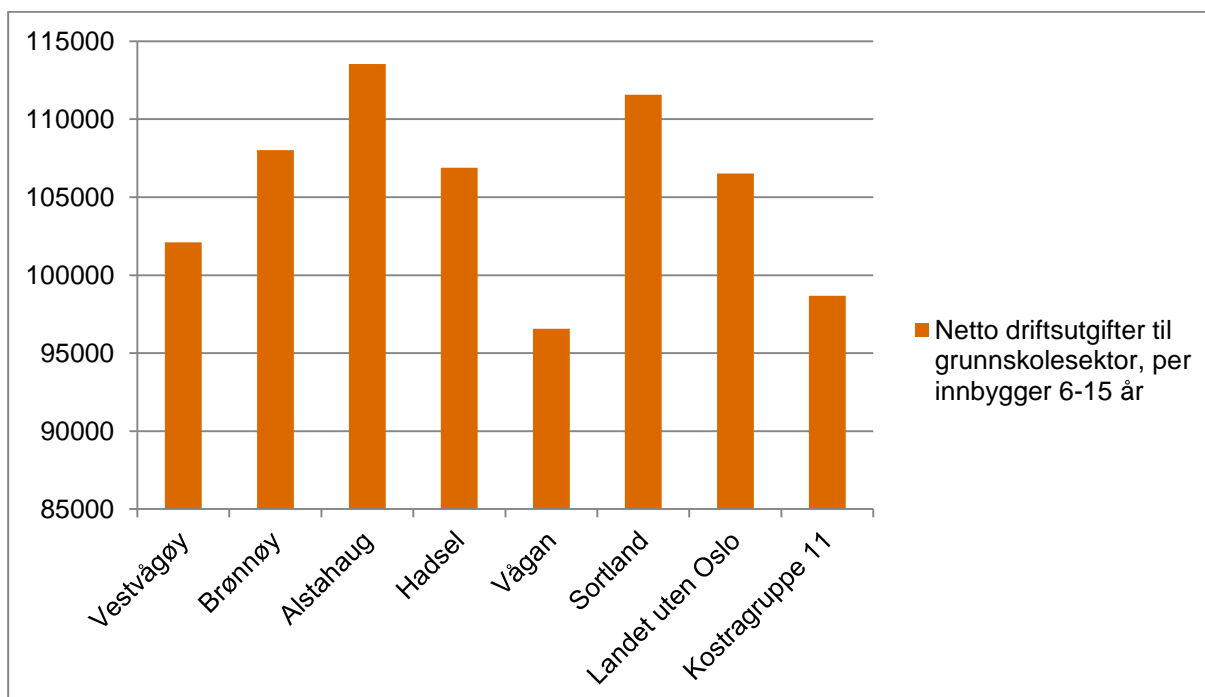


Vestvågøy kommune ligger fremdeles noenlunde lavt, men vi ser nå at vi ligger over både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for Kostra-gruppe 11 (grafene for landsgjennomsnittet er lite synlig da denne kommer under grafen for gruppe 11). Videre ligger man over nivået i Vågan og Sortland, men under Hadsel og Brønnøy. Med kostnader som landsgjennomsnittet ville netto driftsutgifter i Vestvågøy være 0,9 mill. kr lavere.

9. Skole

Vi ser først litt på prioritering og produktivitet. For grunnskolesektoren er det mindre forskjeller mellom netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år, og brutto driftsutgifter per elev. Vi velger derfor å se bare på netto driftsutgifter.

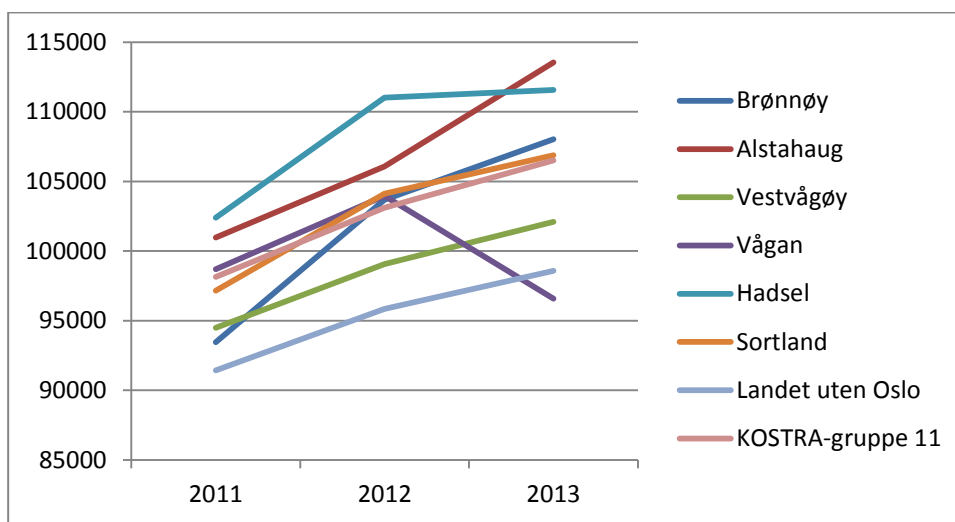
Figur: Netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger 6-15 år



Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren i 2013 er på om lag 102 100 per innbygger 6-15 år i Vestvågøy. Nivået er nest lavest blant kommunene vi sammenligner oss med og er også lavere enn landsgjennomsnittet. Men vi ser også at Vågan kommune og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 ligger lavere i forhold til ressursbruk per innbygger 6-15 år til grunnskolesektoren.

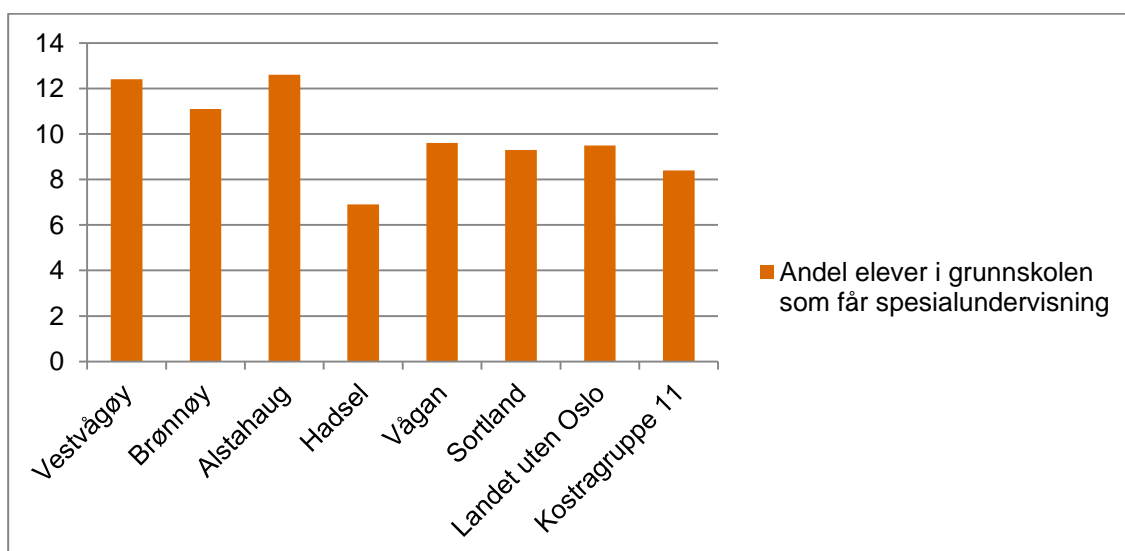
PS: Kommunen gjennomførte i budsjettet for 2013 innsparingstiltak på skolesektoren som hadde beregnet helårseffekt på 5,2 mill. kr. For 2013 medførte dette en planlagt halvårsvirkning på 2,6 mill. kr. Dersom innsparingene blir i forhold til denne planen vil man også for 2014 få kostnadsnivået ytterligere ned med 2,6 mill. kr. Dette utgjør da kr 1857 per innbygger 6-15 år.

Ser vi på utviklingen over tid for netto driftsutgifter til grunnskolesektor per innbygger ser vi at Vestvågøy har hatt samme økningen i kostnader (parallell kurve) som landsgjennomsnittet. Vi ser at Vågan i 2012 lå høyere i kostnad, men har kommet lavere i 2013.



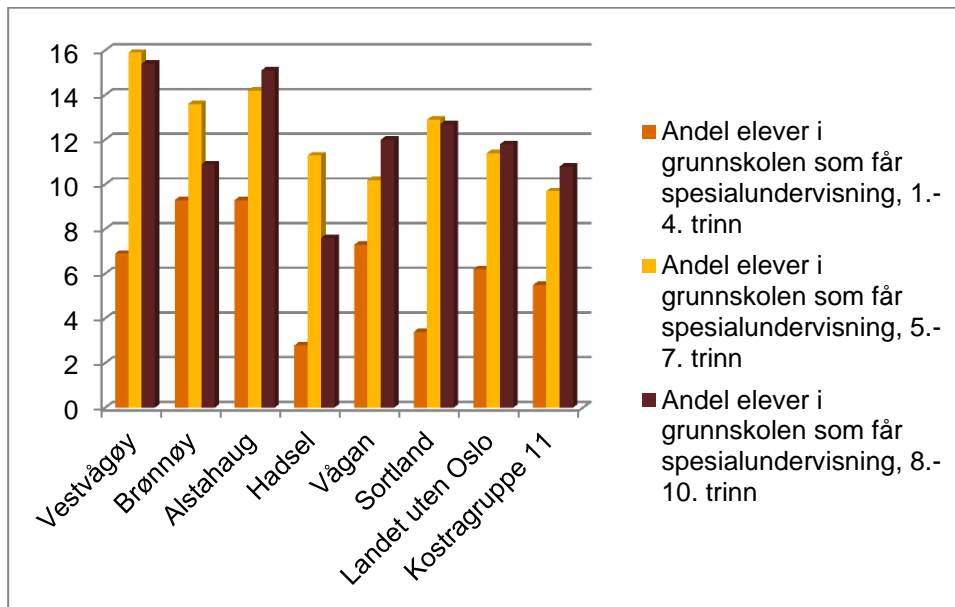
Spesialundervisning:

Ser vi på ressursbruken til spesialundervisning får vi følgende bilde:



Vestvågøy ligger svært høyt på andel elever som får spesialundervisning, 12,4 % av alle elevene. Andelen er høyere i Alstahaug med hele 12,6 %, men ellers er andelen lavere for alle de andre kommunene. Sortland og Vågan ligger rundt landsgjennomsnittet på 9,5 %.

Hva er årsaken til at Vestvågøy ligger så høyt? Ser vi på fordelingen på ulike årstrinn ser vi at det er i alderen 5-7. trinn og 8-10 trinn Vestvågøy skiller seg klart ut. Her ligger man høyest blant alle kommunene.



SFO:

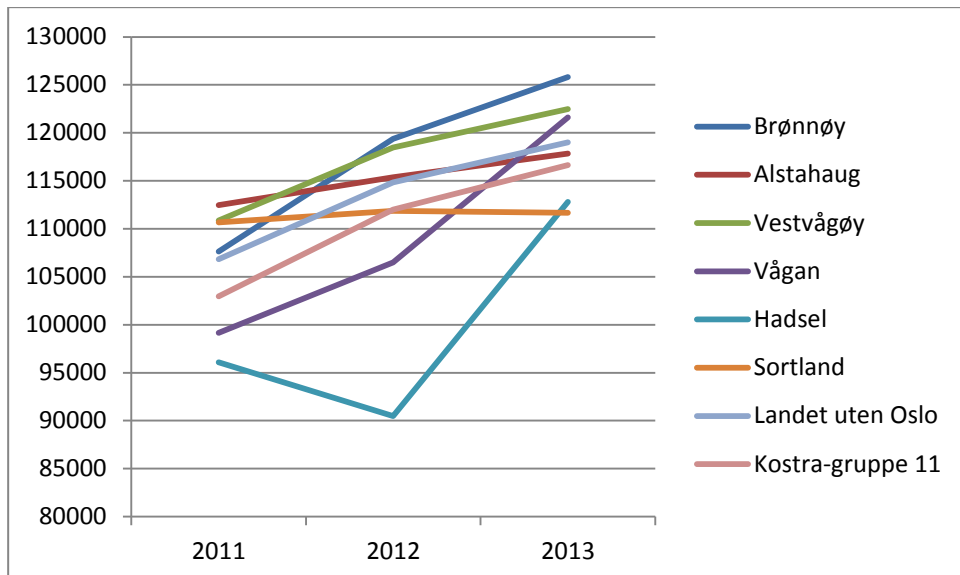
Når det gjelder kostnader til SFO ligger Vestvågøy over både landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppe 11 dersom vi ser på kostnader per innbygger i alderen 6-9 år, men samtidig langt lavere enn alle de andre kommunene vi sammenligner med.

Siden det varierer hvor stor andel av elevene som benytter SFO fra kommune til kommune har vi og sett på brutto driftsutgifter til SFO per bruker. Bildet vi får er det samme. Kostnadene i Vestvågøy ligger over landsgjennomsnittet og over gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11, men samtidig lavere enn alle de andre kommunene vi sammenligner med.

10. Barnehage

Først ser vi på utvikling i netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år. Figuren nedenfor viser utviklingen de siste tre årene.

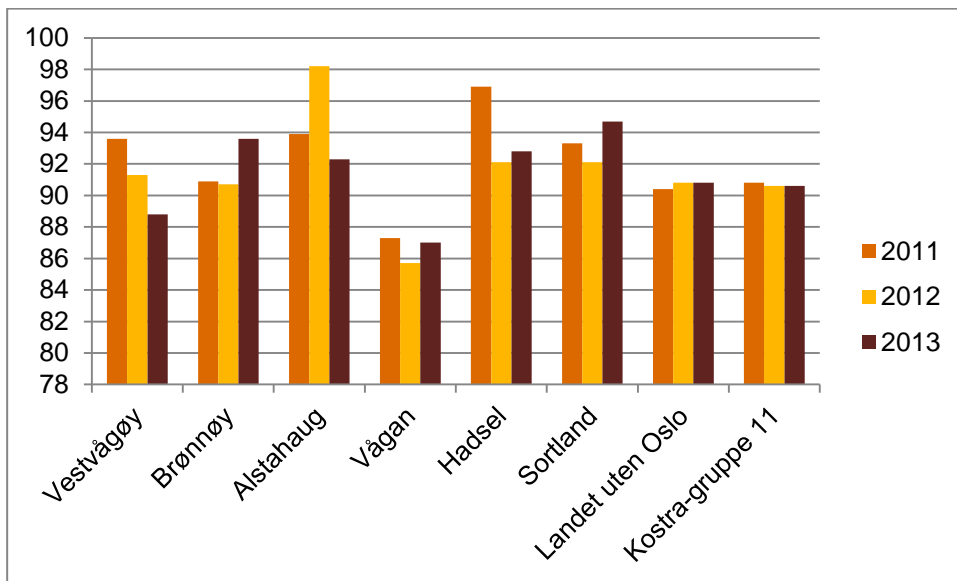
Figur. Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager



Netto driftsutgifter per innbygger 0-5 år er på 122 469 i 2013. Dette er det nest høyeste nivået i kommunegruppen. Sortland (111 673) og Hadsel (112 802) ligger klart lavest. I videre arbeid bør en se nærmere på hvorfor vi ligger så høyt i kostnad per barn i Vestvågøy kommune.

Produktivitet

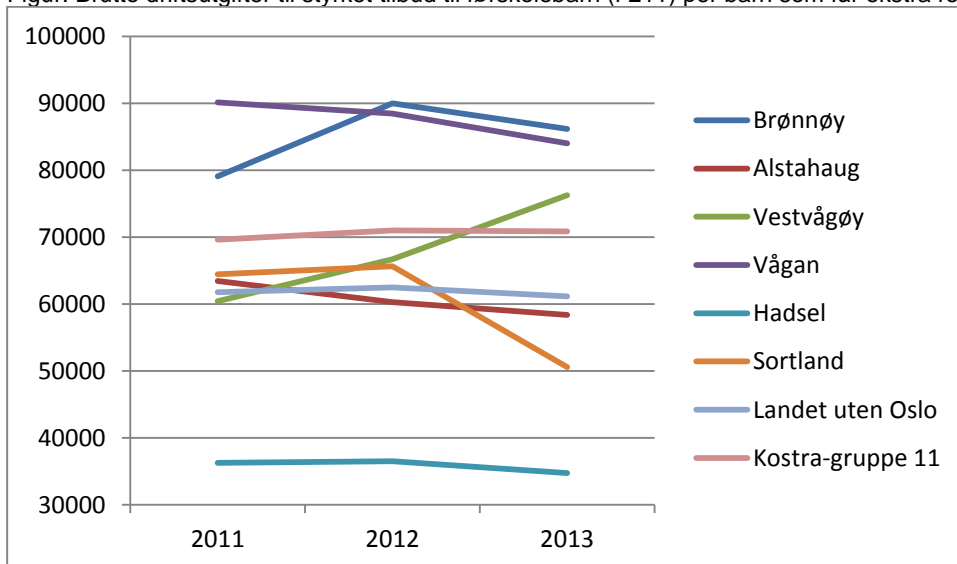
Viss vi ser på mål for produktivitet i de kommunale barnehagene så er et måltall korrigerede brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage. Rapporterte KOSTRA-tall for Vestvågøy kommune ligger høyt over de andre kommunene i kostnad per barn i kommunal barnehage hvert år. Dette tallet blir misvisende, da en forklaring på dette er at kommunen har ansatt 6 årsverk spesialpedagoger som lønnes av kommunen, men som gir tilbud i alle barnehagene. Kostnadene til disse deles per barn i den kommunale barnehagen. Dette gir dermed et skjevt bilde. Men selv om vi ikke kan se direkte på KOSTRA-tallene er det ikke tvil om at kostnadene ligger høyt i kommunen. Som vi så over så er netto driftsutgifter per barn i alderen 1-5 år nest høyest blant sammenligningskommunene. Viss vi ser dette opp mot tall for hvor mange barn i alderen 1-5 år som har barnehageplass, ser vi at dekkningen er lavere enn gjennomsnittet i kommunen. I 2013 er dekkningen på 88,8 %, mens landsgjennomsnittet er på 90,8 %. Av de andre kommunene vi sammenligner med, har alle, så nær som Vågan, høyere dekning enn Vestvågøy.



Med lavere barnehagedekning enn snittet og høye kostnader per innbygger 1-5 år, så er summen av dette at barnehagedriften i kommunen er kostbar per barn i barnehage.

Figuren nedenfor viser brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn, per barn som får ekstra ressurser. Vi ser at ressursinnsatsen per barn er tredje høyest i kommunegruppen, etter Brønnøy og Vågan. Ressursinnsatsen er over både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for gruppe 11.

Figur. Brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn (f 211) per barn som får ekstra ressurser, alle barnehager

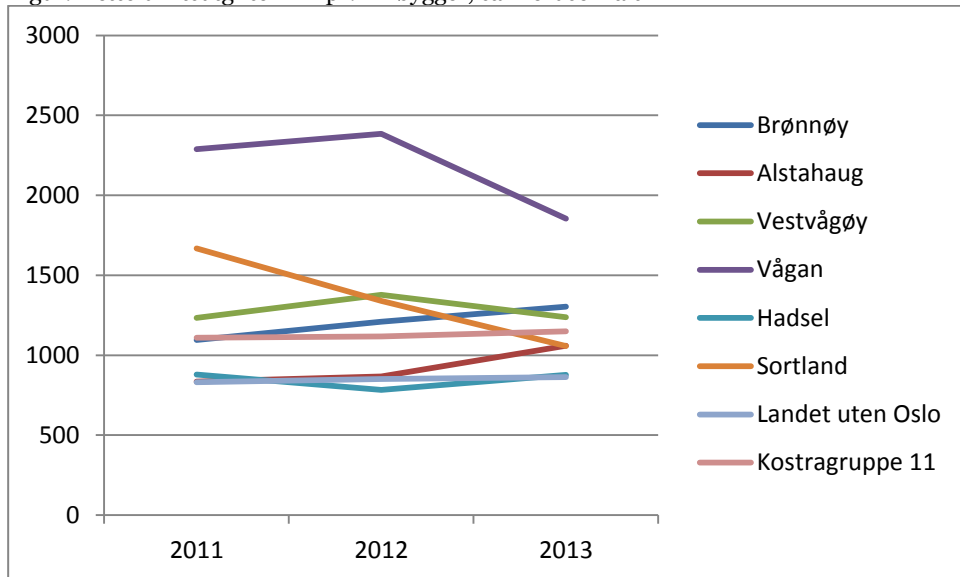


Spørsmål: er det en grunn til at man har høyere utgifter til ressurskrevende barn i barnehagealder, enn det man har i Hadsel, Sortland og Alstahaug, samt på landsplan? Og hvorfor har vi så høye kostnader per innbygger 1-5 år, når barnehagedekningen er dårligere enn gjennomsnittet?

11. Samferdsel

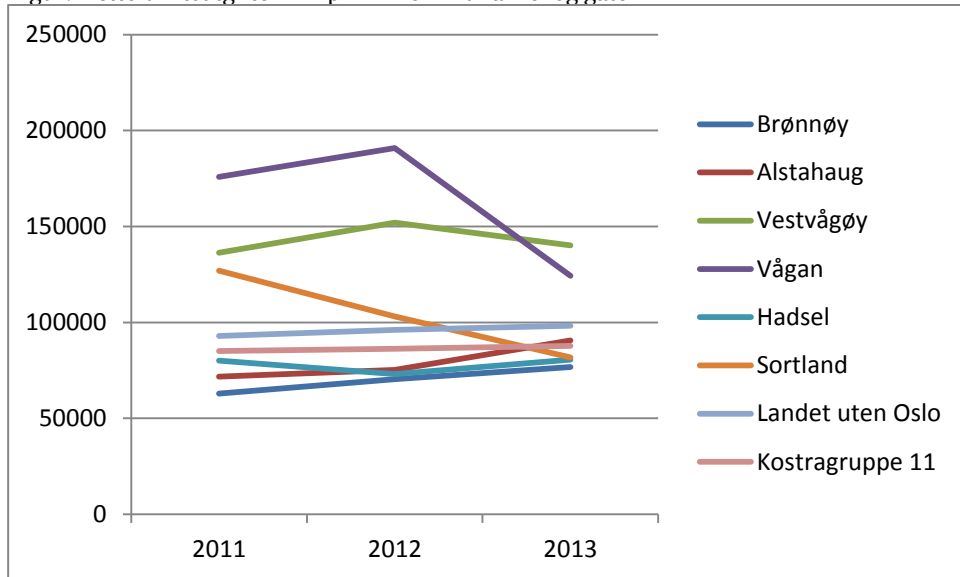
Først ser vi på netto driftsresultat per innbygger. Med denne måten å måle på, har Vestvågøy kommune tredje høyest kostnadsnivå blant kommunene vi sammenligner med, etter Vågan og Brønnøy.

Figur. Netto driftsutgifter i kr pr. innbygger, samferdsel i alt



Nå er ikke innbyggertallet i en kommune noen god indikator på hva det koster å drifte vegnettet i en kommune. Vi fokuserer derfor heller på netto driftsutgifter per km kommunal veg.

Figur: Netto driftsutgifter i kr pr km kommunal vei og gate



Her ser vi at Vestvågøy kommune kommer ut med klart høyest kostnader i 2013, men som man i 2011 og 2012 ligger under Vågan, men ellers klart over de andre kommunene.

Ulike geografiske forhold spiller inn i forhold til hvor høye kostnader man har til drift av kommunale veier. Vi registrerer likevel at kostnadsnivået er høyt i Vestvågøy både når vi ser på kroner per innbygger og når vi ser på kroner per km kommunal vei. I Vestvågøy var kostnaden per km kommunal vei i 2013 på 140 119, mens kostnaden i kommunen med nest høyest kostnadsnivå (Vågan) var på kr 124 316. Differansen utgjør kr 15 803.

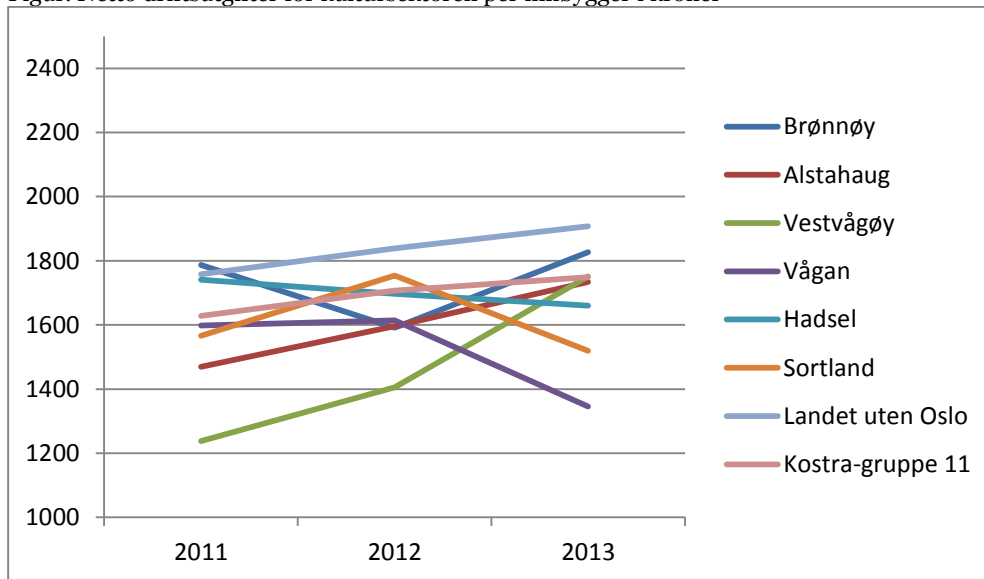
I Vestvågøy er det ifølge KOSTRA 101 km kommunal vei. Med samme kostnadsnivå per kilometer som Vågan ville man da kunne spart inn 1,6 millioner kroner (mer dersom vi hadde gått enda nærmere landsgjennomsnittet)

Spørsmål som bør sees nærmere på: Hva er årsaken til at det er høyere kostnader ved drift av kommunal vei i Vestvågøy enn det er i de kommunene man sammenligner seg med?

12. Kultur

Vi ser på netto driftsutgifter til kultur.

Figur. Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger i kroner



Vestvågøy kommune brukte i 2013 kr 1751 per innbygger til kulturformål. Ressursbruken til kultur, rapportert gjennom KOSTRA-rapporteringen, har steget kraftig de siste årene.

En del av forklaringen på økningen fra 2012 til 2013 er at lønn til enhetsleder med flere i 2012 er ført mot administrasjon, mens kostnaden i 2013 er ført mot kulturområdet. Effekten av endringen utgjør kr 165 kr per innbygger i kroner.

For å sammenligne med tidligere år kan vi si at dersom man også i 2013 hadde ført disse lønnskostnadene mot administrasjon ville netto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger i kroner vært på kr 1586 i 2013 og man ville hatt en lavere økning fra 2012 til 2013.

Dette illustrerer at, spesielt på områder med mindre budsjettmidler, som typisk kultur, vil ulike prinsipper på føring av regnskapet kunne ha store utslag.

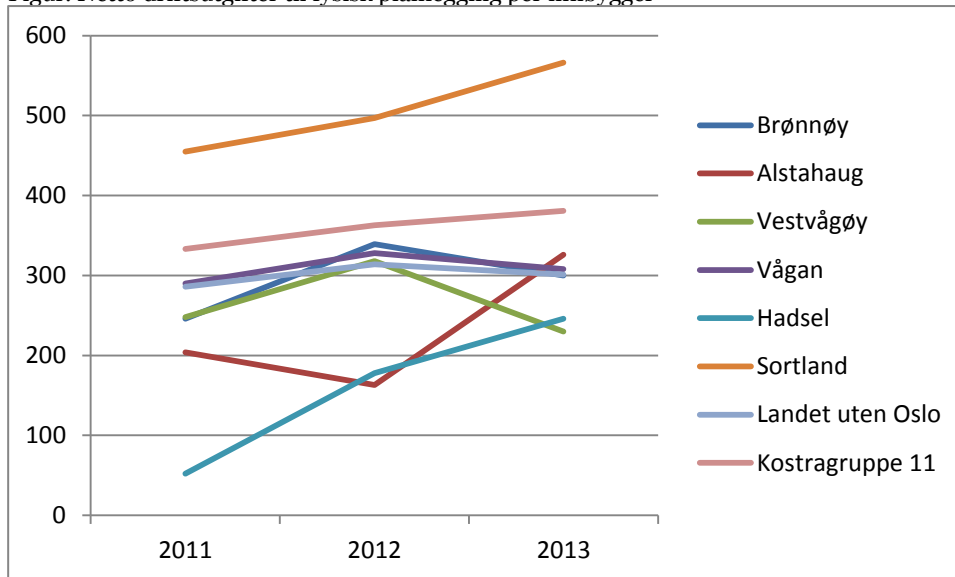
Ressursbruken var både i 2011 og 2012 lavere enn i de kommunene vi sammenligner oss med. I 2013 ligger kommunen derimot nest høyest, men fremdeles om lag som gjennomsnittet for Kostra-gruppe 11. Landsgjennomsnittet ligger klart høyest, så ingen av kommunene bruker spesielt mye på kultur sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dersom de andre kommunene har ført administrasjonskostnadene på rett måte gir 2013-tallene ett rett bilde, men her må man som alltid ta forbehold om at vi ikke kjenner til hvordan man har foretatt føringene i sammenligningskommunene.

Ut fra ovenstående bør man se på om veksten på kultursektoren er i samsvar med den ressursbruken man ønsker å prioritere til området?

13. Fysisk planlegging

Funksjonene som blir rapportert under overskriften fysisk planlegging er i stor grad selvfinansierende. Netto driftskostnader for kommunen er derfor begrenset. Per innbygger ser tallene slik ut i kr.

Figur. Netto driftsutgifter til fysisk planlegging per innbygger



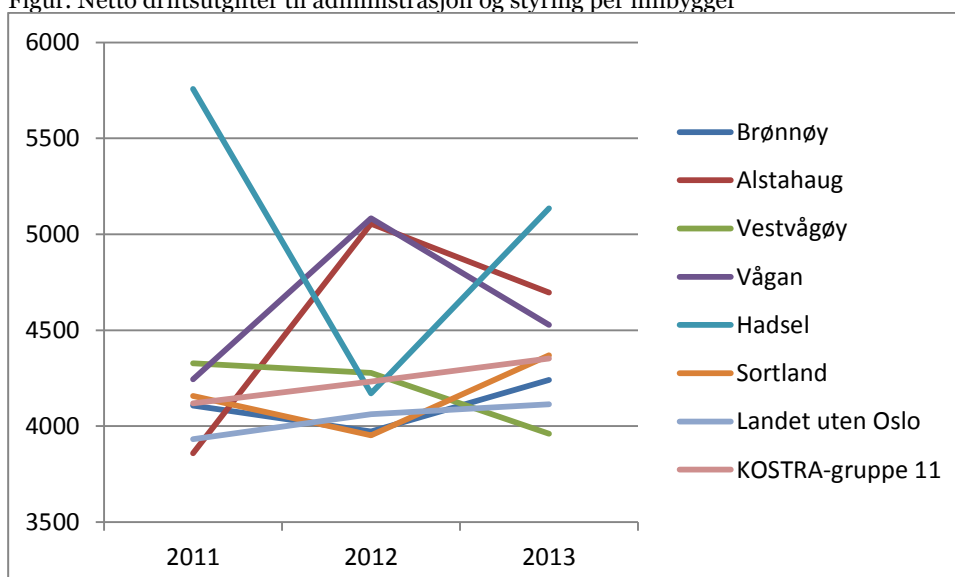
For 2013 ligger Vestvågøy desidert lavest blant sammenligningskommunene, med netto driftsutgifter til fysisk planlegging på 230 kr per innbygger. Lave kostnader i 2013 kan ha sammenheng med at man dette året hadde ekstraordinære inntekter (på grunn av etterslep med utfakturering).

Sett i lys at man i flere sammenhenger peker på at man har for gamle planer, kan det likevel tenkes at man har prioritert området for lavt i forhold til andre kommuner?

14. Administrasjon og styring

Ser vi på utviklingen i netto driftsutgifter til administrasjon og styring de tre siste årene får vi følgende bilde:

Figur. Netto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbygger



Netto driftsutgifter til administrasjon og styring har for Vestvågøy sin del blitt lavere siden 2011. I 2011 var kostnadene tredje høyest, men er i 2013 klart lavest og ligger under både landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11. Dette er et område som ikke nødvendigvis er så lett å sammenligne kommune for kommune, da det er litt ulikt hva som blir definert inn som administrasjonsutgifter. Ser vi mot landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 så ser vi at Vestvågøy lå over både i 2011 og 2012, mens man i 2013 ligger under.

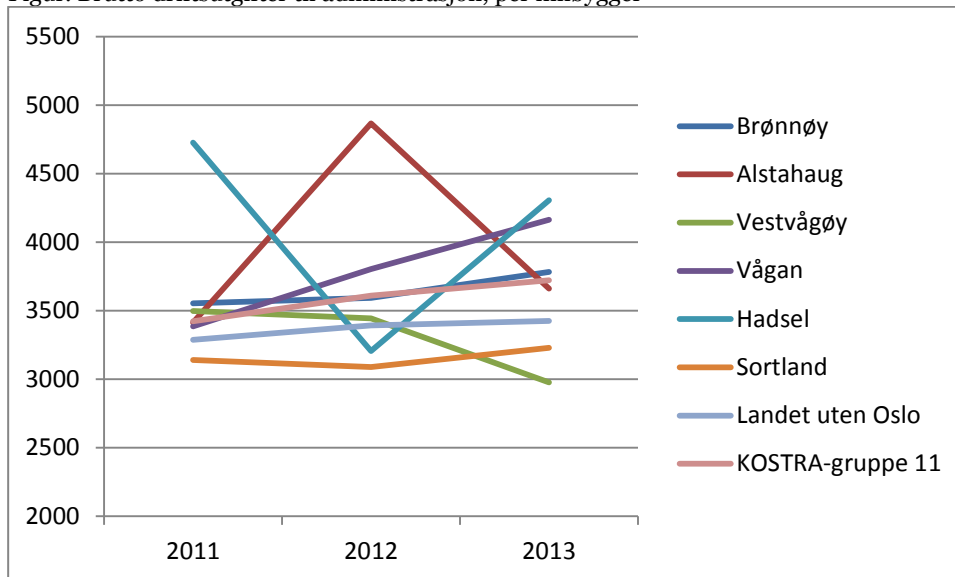
En forklaring til nedgangen i 2013 kan være at kostnader til enhetsleder kultur og andre ansatte ble ført som administrasjonskostnad i 2012, men mot kultursektoren i 2013. Dette utgjør som nevnt i kapittel 12 kr 165 per innbygger.

Videre ble deler av stab oppvekst (barnehage og skole) ført som administrasjonskostnad i 2012, men ført mot oppvekstsektoren i 2013. Dette utgjør om lag kr 217 per innbygger.

I 2012 var netto driftsutgifter til administrasjon og styring på kr 4 277 per innbygger. Hadde man rapportert på samme måte i 2013 som i 2012 ville kostnaden vært kr 3 895.

Viss vi heller ser på brutto driftsutgifter til administrasjon isolert sett får vi følgende graf:

Figur. Brutto driftsutgifter til administrasjon, per innbygger



Vi ser at bildet er forholdsvis likt. Vestvågøy ligger forholdsvis likt med de andre kommunene, men noe over i 2011, men har hatt nedgang og ligger klart lavest i 2013.

15. Landbruk og næring

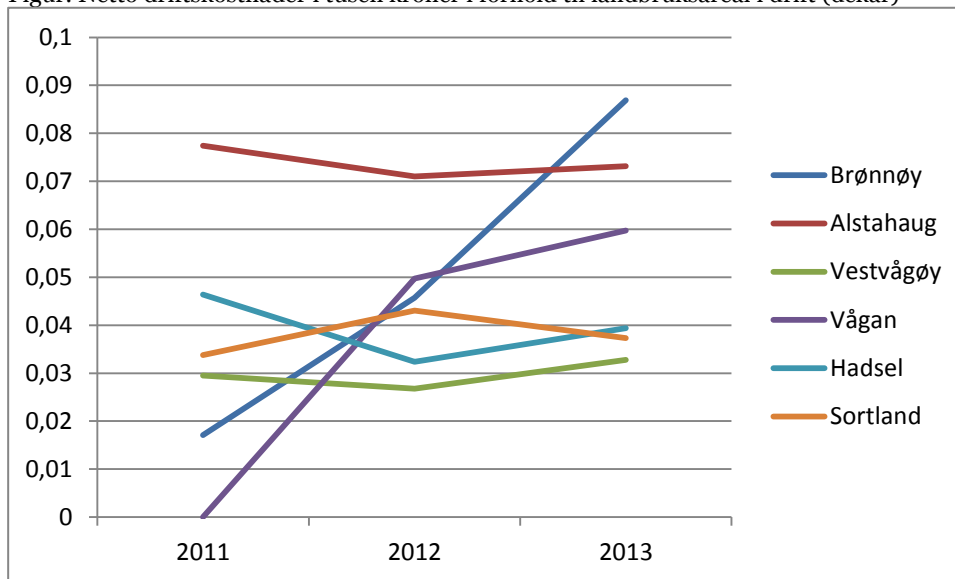
Netto driftskostnader til landbruk er et forholdsvis lavt tall for kommunen. Vedlagt tabell viser netto driftskostnader til landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling (tall i tusen kroner). Vi ser at nettokostnader i Vestvågøy i 2013 lå rett over en million kroner.

	2011	2012	2013
Brønnøy	544	1433	2752
Alstahaug	2023	1840	1895
Vestvågøy	943	853	1051
Vågan	0	434	521
Hadsel	795	585	711
Sortland	733	916	793

Kilde: KOSTRA

For å få et inntrykk av hvordan man ligger an i forhold til de andre har vi tatt netto driftskostnader til landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling og delt på antall dekar landbruksareal i drift (kilde: KOSTRA). Vi får da følgende graf, som viser at Vestvågøy kommune kommer lavt ut sammenlignet med de andre kommunene.

Figur: Netto driftskostnader i tusen kroner i forhold til landbruksareal i drift (dekar)



Næringsutvikling.

Vedlagt tabell viser netto driftsutgifter til tilrettelegging og bistand for næringslivet pr. innbygger i kroner. Vi ser at kostnadene varierer fra år til år fra kommune til kommune. For 2013 lå Vestvågøy nest høyest, men nivåene er svært beskjedne.

	2011	2012	2013
Brønnøy	522	236	131
Alstahaug	215	531	95
Vestvågøy	206	241	147
Vågan	190	50	52
Hadsel	72	249	136
Sortland	111	347	317

Oppsummert så viser tallene for landbruk og næring at kommunen ikke har vesentlige kostnader til disse områdene.

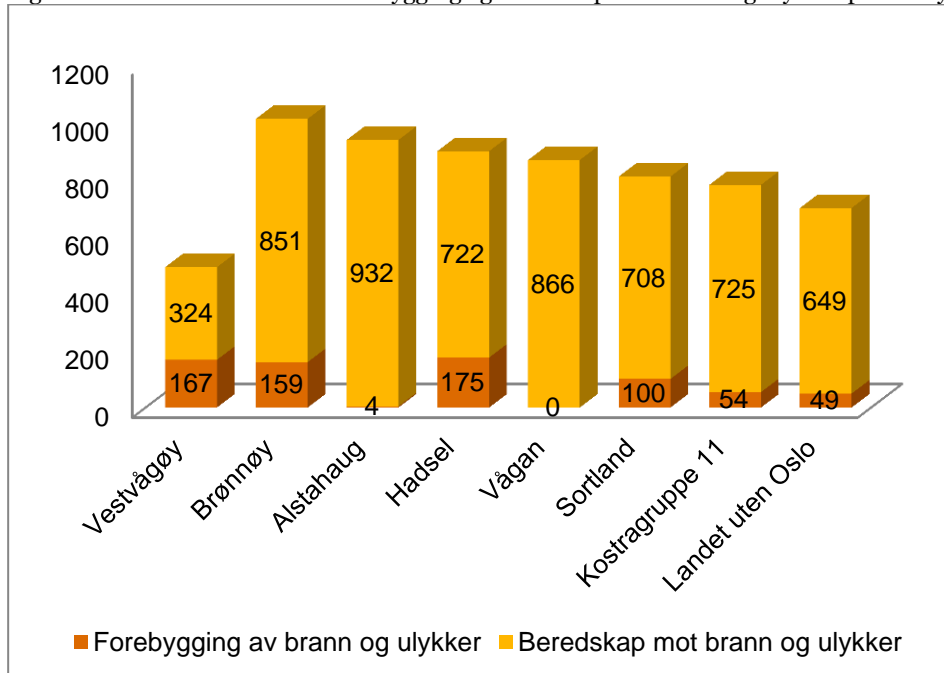
16. Flyktning

Sektor for flyktning viser store overskudd hvert år. I regnskapet for 2012 er mindreforbruket på 7,9 mill. kr og i 2013 er mindreforbruket på 9,1 mill. kr. Ser vi disse tallene helt isolert ser det ut til at kommunen har store netto inntekter på mottak av flyktninger. Det hadde vært av interesse å kunne si noe om hvilke effekter flyktningområdet hadde for kostnader på områdene sosialhjelp, skole, barnevern og helse. Vi har imidlertid ikke noe tallgrunnlag for dette og dette må i tilfelle utredes nærmere av kommunen selv.

17. Brann og ulykkesvern

Ser vi på kostnadene kommunen bruker til brann og ulykkesvern så viser disse at kommunen ligger lavt i forhold til kommunene vi sammenligner oss med.

Figur: netto driftskostnader til forebygging og beredskap mot brann og ulykker per innbygger



18. Oppsummering av KOSTRA-analyser

Vi har nå gått gjennom rapporterte KOSTRA-tall på utvalgte områder. Vi vil igjen vise til de forbehold som vi tok opp innledningsvis. KOSTRA-tallene er avhengig av kvaliteten på rapporteringen i kommunene generelt. Vi er avhengig av at kostnader og inntekter er ført på rett funksjon i Vestvågøy kommune og at de er ført på rett funksjon i de kommunene vi sammenligner oss med. Målsettingen med denne analysen er imidlertid ikke å komme med noen fasit, men å sette søkelyset på de sektorene som skiller seg ut som sektorer der kommunen mest trolig har mest å hente. Nærmere analyse av den enkelte sektor må gjøres av kommunen selv og her vil det måtte settes ned arbeidsgrupper i kommunen for å jobbe videre med å gå i dybden og finne forklaringer på avvik og eventuelle tiltak.

Ut fra KOSTRA-analysene er vår anbefaling at man har størst fokus på følgende områder:

- Pleie og omsorg
- Helse
- Sosialtjenester
- Barnehage
- Samferdsel