

# Overordnet analyse Kristiansand kommune



**August 2016**

## Forord

I denne analysen har revisjonen pekt på områder innenfor forvaltningen i Kristiansand kommune hvor det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon i perioden 2015-2019. Analysen er basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon innenfor de ulike seksjoner og virksomheter. Analysen danner grunnlag for kontrollutvalgets utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon 2015-2019.

Analysen er gjennomført av Agder Kommunerevisjon IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Kristiansand.

Kristiansand, 01.08.16



Tor Ole Holbek

Revisjonssjef



Monica H. Smith-Tønnessen

Ass. revisjonssjef

## Innhold

1. Om overordnet analyse.....	6
2. Avgrensning.....	6
3. Metode.....	6
4. Om Kristiansand kommune.....	7
i. Nøkkeltall.....	7
ii. Demografi og innbyggertall.....	9
iii. Aldrende befolkning.....	9
iv. Sykefravær.....	10
5. Utfordringsbilde.....	11
i. Nye oppgaver til kommunene.....	11
ii. Kommunalt planarbeid.....	12
iii. Miljøvern.....	12
iv. Radikalisering:.....	12
6. Økonomiske rammer.....	13
i. Frie inntekter.....	13
ii. Utgifter.....	13
iii. Sosialhjelpskostnader og driftsutgifter til pleie og omsorgstjenester pr innbygger.....	13
iv. Vedtatte økonomiske handlingsregler.....	14
v. Størrelsen på det sentrale disposisjonsfondet.....	14
vi. Netto lånegjeld.....	14
7. Kostnader og demografiendringer.....	15
8. Næringsutvikling.....	15
i. Sårbarhet og robusthet i næringsstrukturen.....	16
ii. Nyskaping/entreprenørskap/innovasjon.....	16
9. Levekår og folkehelse.....	16
i. Riskokofaktorer.....	17
10. Satsingsområder fremover - fra kommuneplanen 2011-2022.....	18
11. Analyse.....	20
i. Overordnet - kommunen som organisasjon.....	20
Balansert utvikling innenfor kommunens satsingsområder (Risikovurdering M).....	20
Gjeldsnivået - konsekvenser (Risikovurdering M/H).....	20
Demokratisk kontroll med kommunale selskap og god forvaltning av kommunens eierinteresser (Risikovurdering M/H).....	21

Sykefravær (Vesentlighet M/H) .....	21
ii. Økonomisektoren .....	22
Regnskap og lønn blir korrekt behandlet (Vesentlighet M) .....	22
Vurdering: .....	22
Overordnet økonomistyring, rapportering (Vesentlighet M) .....	22
Etterlevelser av lov og forskrift om offentlige anskaffelser (Vesentlighet H) .....	23
iii. Organisasjonssektoren .....	24
Organisering av kommunens arkiv (Vesentlighet M/H) .....	24
Praktisering av offentlighetsloven (Vesentlighet M) .....	24
Drift og vedlikehold av IT-system (vesentlighet M/H) .....	25
Vurdering: .....	25
iv. Helse- og sosialsektoren .....	26
Driftsregnskap 2015 for HS-sektoren – fordelt på tjenester (Tall i 1000) .....	26
Aldrende befolkning (vesentlighet H) .....	27
Bosetting av flyktninger (vesentlighet H) .....	28
Behandlings- og oppfølgingstilbud til personer/pasienter med psykiske lidelser .....	28
og/eller rusrelaterte problemer (Vesentlighet H) .....	28
Sosialtjenester – effektive og målrettede tjenester (Vesentlighet M/H) .....	29
Det har vært en økning av sosialhjelpsmottakere de siste 3 år, men antallet har flatet ut sammenlignet med 2014. ....	29
Samhandling om utskrivning av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunen (vesentlighet H) .....	30
v. Oppvekstsektoren .....	31
Barn og unges psykiske helse (vesentlighet H) .....	31
Vurdering: .....	31
Inkluderende læringsmiljø (vesentlighet M) .....	32
Barnevern (vesentlighet H) .....	33
Bekjempelse av barnefattigdom (vesentlighet H) .....	33
Integrering av minoritetsbarn (vesentlighet H) .....	34
vi. Teknisk sektor .....	35
Hensyn til barn og unge ved utarbeidelse av reguleringsplaner (vesentlighet M) .....	35
Korrekt byggesaksbehandling (vesentlighet M) .....	35
Kommunens tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølging (vesentlighet M/H) .....	36
Vann – og avløpsinfrastruktur og selvkost (vesentlighet M/H) .....	36

Planlegging og ledelse av investeringsprosjekt (vesentlighet M/H).....	37
vii. Kultursektoren.....	38
Evaluering - tildeling av kulturmidler, forvaltning av eiendeler og kunst (vesentlighet M) .....	38
Barn og unges deltakelse på kulturskole (vesentlighet M).....	39
viii. Oppsummering .....	40
Overordnet - kommunen som organisasjon.....	40
Økonomisektoren.....	40
Organisasjonssektoren.....	40
Helse- og sosialsektoren.....	40
Oppvekstsektoren .....	41
Teknisk sektor.....	41
Kultursektoren.....	41

## 1. Om overordnet analyse

I henhold til forskrift om kontrollutvalg<sup>1</sup> § 10 skal det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon minst en gang i valgperioden. Planen skal ha grunnlag i en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon innenfor de ulike sektorer. Kontrollutvalget vedtar hvilke forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres med utgangspunkt i denne planen.

Formålet med den overordnede analysen er å få frem informasjon om kommunens virksomhet, slik at det er mulig å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon som på en hensiktsmessig måte prioriterer mellom ulike områder hvor det kan være aktuelt å gjøre forvaltningsrevisjon. Analysen har grunnlag i en risiko – og sårbarhetsanalysen av kommunens virksomhetsområder, og søker å avdekke indikasjoner på avvik sett opp mot lover, forskrifter, bystyrets vedtak og politiske forutsetninger.

## 2. Avgrensning

Som nevnt er det et krav om det skal utarbeides en overordnet analyse minst en gang per valgperiode. Forskriften gir imidlertid ingen føringer på hvordan analysen skal gjennomføres eller hva den skal inneholde, ut over at den skal funderes i en risiko – og vesentlighetsvurdering som tar sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på ulike sektorer.

I departementets rundskriv<sup>2</sup> fremgår det at hensikten med analysen er å skaffe relevant informasjon om kommunens virksomhet slik at kontrollutvalget kan legge en plan for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget må foreta en prioritering av aktuelle prosjekter, hvor prioriteringen tar utgangspunkt i de avvik eller svakheter som analysen avdekker. Departementet utdyper videre hva som menes med uttrykket "risiko- og vesentlighetsvurderinger": *I uttrykket "risiko- og vesentlighetsvurderinger" ligger at det skal gjøres en vurdering av på hvilke områder av kommunens/fylkeskommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten».*

## 3. Metode

Analysen er gjort på et overordnet nivå og har ikke som formål å beskrive alle utførelser ved de ulike tjenesteområder i detalj - analysens omfang er begrenset ut fra formålet med analysen, og det er viktig å huske på at nye utfordringer vil kunne dukke opp underveis i planperioden.

For å utføre analysen har revisor innsamlet nødvendig informasjon om de aktuelle områder, identifisere sannsynlighet for mulige avvik eller svakheter, for deretter å vurdere konsekvensen

---

<sup>1</sup> FOR-2004-06-15-905

<sup>2</sup> Rundskriv H- 15/04, *Ikrafttredden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m, forskrifter om kontrollutvalg og revisjon, samt enkelte endringer i forskrift om årsregnskap og årsberetning*, s.6. Hentet fra

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rus/2004/0007/ddd/pdfv/214477-vedlegg\\_1.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rus/2004/0007/ddd/pdfv/214477-vedlegg_1.pdf)



av at avvik oppstår. Metodisk er analysen gjennomført ved dokumentgjennomgang. Administrasjonen har fått anledning til å komme med innspill til analysen.

#### 4. Om Kristiansand kommune

##### i. Nøkkeltall

Kommunens regnskap for 2015 viser et positivt netto driftsresultat på kr 148,5 mill kr, og et regnskapsmessig mindreforbruk på kr 25,1 mill kr. I 2014 hadde man et netto driftsresultat på 81,8 mill kr.

Driftsutgiftene har i 2015 økt mindre enn driftsinntektene. Driftsresultatet ble i 2015 bedre enn budsjettert, blant annet som følge av en svært god skatteinngang i desember.

Skatter, refusjoner og overføringer fra staten utgjør 76 % av bykassens samlede driftsinntekter. Den dominerende utgiftspost er lønnsutgifter (63 % av driftsutgiftene).

En god skattevekst i landet bidro til at kommunen ikke ble trukket så mye i rammetilskuddet som budsjettert. Frie inntekter viser derfor en merinntekt på kr 26,6 mill kr. Noe av skatteinngangen i desember skulle imidlertid normalt blitt innbetalt i januar 2016, slik at en må påregne noe lavere skattevekst i 2016 som følge av dette.

Bykassens lånegjeld utgjør kr 6 783, 9<sup>3</sup> mill (pr 31. desember 2015), hvilket er en økning på kr 167,8 mill sammenlignet med 2014. Det er i driftsregnskapet utgiftsført avdrag på lånegjeld med til sammen kr 232,6 mill kr. Minste lovlige avdrag etter kommunelovens § 50 nr 7 utgjør kr 190,1 mill kr. Kommunen betaler derfor ca kr 42,5 mill mer enn lovens krav i minimumsavdrag. Samlet gjeld i kommunens egne foretak (KF) utgjør pr 31.12.15 kr 1 656 mill.

Kommunens garantiansvar utgjør kr 1 232,0 mill ved utgangen av 2015, hvilket er en netto økning på kr 35,3 mill sammenlignet med 2014. Størstedelen av garantiansvaret ved utgangen av 2015 gjelder Returkraft AS. Kristiansand kommunes andel er på 66 % og utgjør kr 910,5 mill kroner<sup>4</sup>. Fylkesmannen har ikke godkjent de øvrige kommunenes garantivedtak. Hele garantibeløpet knyttet til eierne av Avfall Sør AS er derfor igjen ført opp på Kristiansand kommune fra 2015.

Bystyret har gitt kommunal garanti i forbindelse med samferdselspakke 1 på samlet kr 275 mill<sup>5</sup>. Pr 31.12.2015 har Nye Kristiansand Bompengeselskap lån på kr 50 mill kroner knyttet til denne garantien.

I bystyresak 67/11 (11. mai 2011) ble det vedtatt å garantere for Kristiansand kommunes andel på 73,3 % av nytt lån på kr 100 mill kroner som Avfall Sør Husholdning AS har tatt opp i

<sup>3</sup> Herav formidlingslån til videre utlån kr 424 mill kr. Nettogjeld utgjør 5 158 mill kr hvor vedtatt netto lånetak er på kr 5 300 mill kr.

<sup>4</sup> bystyresak 169/07 og 207/09.

<sup>5</sup> bystyresak 149/10

---

Kommunalbanken. Garantiansvaret nedtrappes suksessivt i takt med nedbetaling av lånet og utgjør her kr 58,8 mill pr 31.12.15.

Kommunen har i løpet av regnskapsåret ikke måttet innfri noen garantier.



## ii. Demografi og innbyggertall

Innbyggertallet i Kristiansand var i 2015 88 447 personer, og i 2014 på 87 446 personer. Økningen fra 2014-2015 har vært på 1,14 %. Veksten har vært på 7,6 % i perioden 2010-2015.

Innvandring er den faktoren som har størst påvirkning på befolkningsøkningen i Kristiansand. I 2014 hadde Kristiansand netto innvandring fra utlandet på 651 personer, og en netto innflytting fra andre kommuner i Norge på 397.

SSB har følgende prognose på befolkningsutvikling 2009-2016:

- Antall barn 0-5 år forventes å gå opp med 7 prosent fra 2015 til 2021. Dette tilsvarer en økning på om lag 460 barn eller om lag 75 barn per år
- Fra 2015 til 2021 forventes antall barn 6-15 år å øke med 11 prosent. Dette tilsvarer en økning på om lag 1.190 barn eller om lag 200 per år. Fra 2009 til 2015 gikk antall barn i aldersgruppen 6-15 år opp med 125 barn
- Antall personer 67 år og over forventes å øke med 16 prosent frem mot 2021. Dette tilsvarer en økning på om lag 1.770 personer eller om lag 290 per år. Fra 2009 til 2015 gikk antall personer 67 år og over opp med 1.393 personer
- Kristiansand forventes å få en befolkningsvekst på omlag 7.400 personer, eller med om lag 1.230 per år. I 2021 forventes folketallet å være rett i underkant av 95.000 personer.

Kristiansand har en noe yngre befolkning enn gjennomsnitt for landet. Kristiansandsregionen (og Stavangerregionen) har et fortrinn og skiller seg positivt ut i Norden ved at det i dag bor betydelig flere unge enn eldre i regionen og at antall personer i yrkesaktiv alder vil øke vesentlig de neste årene. Opp mot 30 % flere unge skal inn i arbeidsmarkedet enn de som skal ut av det.

## iii. Aldrende befolkning

Frem til 2020 vil det være en moderat **økning i andelen eldre over 80 år** i Kristiansand kommune. I årene fra 2020 til 2025 blir denne økningen betydelig. Fra om lag 2030 starter i tillegg en markant økning av eldre som er over 90 år. Denne omtalte «Eldrebølgen» kommer som beregnet og er ikke en bølge, men starten på en utvikling som gir varig endring i befolkningssammensetningen. Endringen vil gi store rekrutteringsutfordringer og situasjonen vil påvirke verdiskapningen og velferdsutviklingen i samfunnet.

I alle **aldergrupper over 67 år** er det menn som vil ha størst prosentvis vekst fremover. På områder der kjønnsammensetning har relevans for planlegging og utvikling av tilbud må dette perspektivet tas hensyn til. Antall personer i Kristiansand over 66 år vil i 2040 være rundt 20 300. Til sammenligning var det per 1. januar 2014 10 751 innbyggere over 66 år i Kristiansand. Det blir altså nær en dobling fram til 2040. Prognosene tilsier at det i aldersgruppen 80 år og

---

<sup>6</sup> Kilde SSB.

eldre vil være ca. 7 000 personer i 2040. Til sammenligning var dette tallet 3 455 personer per 1. januar 2014.

#### iv. Sykefravær

Antall ansatte i 2015: 6897 fordelt på 5148 årsverk.

Sykefraværet var i 2015 på 7,8 %, med en fordeling på kortidsfravær med 1,8 % og langtidsfravær på 6 %. Det har vært en positiv utvikling med totalt sykefravær fra 8,3 % i 2013 og 8,2 % i 2014. korttidsfravær 1,60 og langtidsfravær 6,30

Tabell: Bemanningsoversikt - Kilde; årsrapport 2015

	2013	2014	2015
Enhetsledere	104	100	97
Kvinner	62	62	65
Menn	42	38	32
Årsverk	4 929,3	4 863,8	5 148,2
Kvinner	3 671,1	3 600,0	3 829,7
Menn	1 258,2	1 263,8	1 318,5
Ansatte	6 553	6 610	6 897
Kvinner	5 065	5 097	5 319
Menn	1 488	1 513	1 578
Ansatte i deltidsstillinger	4 586	4 593	3 851
Andel	70,0 %	69,5 %	55,8 %
Kvinner	3 993	3 960	3 362
Andel	78,8 %	68 %*)	63,2 %
Menn	593	633	489
Andel	39,9 %	41,8 %	31,0 %
Ansatte 62 år og eldre	850	678	515
Andel	13,0 %	10,3 %	7,5 %
Kvinner	628	486	356
Andel	12,4 %	9,5 %	6,7 %
Menn	222	192	159
Andel	14,9 %	12,7 %	10,1 %

## 5. Utfordringsbilde<sup>7</sup>

### i. Nye oppgaver til kommunene

Det er en utfordring for kommunen at den forventes å overta stadig flere oppgaver fra statsforvaltningen. Revisjonen vil i dette avsnittet peke på en del mulige hovedlinjer fremover.

**Skole:** I NOU 2015:8 «Fremtidens skole» presenteres utvalgets vurderinger av hvilken kompetanse som vil være viktige for elevene fremover, hvilke endringer som må gjøres i fagene for at elevene skal utvikle denne kompetansen og hva som kreves av grunnopplæringen for at skolens fag skal bidra til god læring for elevene.

Utvalget anbefaler en fornyelse av fagene i skolen og foreslår fire kompetanseområder som bør vektlegges. Utredningen tar også for seg tiltak som kan bidra til å realisere utvalgets forslag for fremtidens skole. I 2016 ventes en Stortingsmelding med forslag om lovendringer som vil kunne få stor betydning for innholdet i grunnskolen.

**Folkehelse:** Stortingsmeldingen «Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet»<sup>8</sup> omhandler forslag til hvordan den kommunale helse- og omsorgstjenesten kan utvikles for å møte dagens og fremtidens utfordringer. Forslagene omhandler tiltak som skal legge til rette for en flerfaglig og helhetlig kommunal helse- og omsorgstjeneste, med god kvalitet og kompetanse.

**Primærhelsetjenester:** I stortingsmelding 26 «Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet» foreslås det endring i kommunenes primærhelsetjenestetilbud. Formålet er å sikre mer helhetlige tjenester og bedre samordning av tjenestene. Plikten til å utvide det kommunale øyeblikkelig- hjelp- døgn-tilbudet til også å omfatte rus- og psykisk helse skal innføres fra 2017. Det er også varslet at kommunal betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter på rus- og psykisk helse skal innføres fra tidligst 2017. Dette vil utfordre kommunen både faglig og økonomisk.

Overføring av ansvar for større deler av rehabiliteringsfeltet kan også bli krevende for kommunen. Det samme gjelder krav til organisering av tverrfaglige team og oppsøkende behandlingsteam. Regjeringen har også startet et arbeid med å vurdere dagens rettighetslovgivning knyttet til heldøgns pleie- og omsorgstjenester.

---

<sup>7</sup> Fra forslag til handlingsprogram 2015-2018 og rapporten «Kristiansands utfordringsbilde 2015»

<sup>8</sup> Meld. st. 26 (2014-2015)

*Ny kommunestruktur:* Arbeidet med ny kommunestruktur og St. meld. nr. 14 (2014-2015) «Kommunereformen» vil ha stor betydning for kommunens fremtidige arbeidsoppgaver.

Konkret er det foreslått at følgende oppgaver skal overføres til kommunene:

- Ansvar for tannhelsetjenesten
- Tilskudd til frivillighetssentraler
- Tilskudd til etablering i egen bolig mv
- Vigsler og notarialbekreftelser
- Godkjenning av svømmehaller
- Enkelte mindre oppgaver innen klima- og miljøforvaltningen

#### **ii. Kommunalt planarbeid**

De statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging erstatter de rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging fra 1993. Målet er å få til en koordinert planlegging og mer effektive planprosesser. Bakgrunnen for den nye retningslinjen er den store veksten i byer og større tettsteder som gir behov for mange nye boliger, samtidig som det fører til press på arealer og infrastruktur og gir utfordringer for klima, helse og miljø. Retningslinjene skal danne grunnlag for en planlegging som bidrar til utvikling av bærekraftige byer og tettsteder, legger til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremmer helse, miljø og livskvalitet.

#### **iii. Miljøvern**

Miljødirektoratet har sendt ut forslag til innskjerping av grenseverdier for svevestøv i forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet på høring. Endringer kan bli gjeldene fra 2016.

Bakgrunnen er at ny kunnskap om helseeffekter viser at svevestøv er skadelig ved lavere konsentrasjoner enn tidligere antatt. Det er et stort gap mellom nivåene som er ansett som trygg luft og grenseverdiene som fremkommer i forurensningsforskriften. Flere norske byer har nivåer av luftforurensning som kan påvirke befolkningens helse og føre til utvikling/forverring av sykdom og forkorte levetiden.

#### **iv. Radikalisering:**

Kommunene er gjennom den «Nasjonale handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme» (juni 2014) bedt om å sikre både beredskap og forebyggingsarbeidet innen dette området. Regjeringen ønsker bred innsats for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Det er nødvending med tidlig innsats fra en rekke aktører for å øke muligheten til å lykkes i det forebyggende arbeidet.

## 6. Økonomiske rammer

### i. Frie inntekter

De økonomiske rammebetingelser bestemmes i stor grad av de frie inntektene. Dette består av skatteinntekter og rammetilskudd, der skatteinntektene utgjør den største delen. Overføringene fra staten er avhengig av landssnittet, og dersom Kristiansand ligger under landssnittet får kommunen utjevnet noe av dette, såkalt «inntektsutjevning». I tillegg så styres handlingsrommet av de politiske prioriteringene som vedtas lokalt.

Kristiansand kommune hadde i 2015 frie inntekter per innbygger på 46 043 kr<sup>9</sup>. Dette er noe lavere enn de øvrige 9 største kommunene i landet (ASSS kommuner<sup>10</sup>) som i snitt hadde kr 47 885 kr per innbygger.

### ii. Utgifter

Kristiansand kommune hadde i 2015 49 486 kr<sup>11</sup> i netto driftsutgifter pr. innbygger. Snittet for kommunene (ASSS) var på 49 700 kr per innbygger. Til sammenligning så var utgiftene i Stavanger og Bærum henholdsvis kr 52 336 og kr 52 224.

Veksten i netto driftsutgifter pr innbygger var i Kristiansand fra 2014-2015 på 1,6 %, mens snittet for de øvrige (ASSS) kommunene var på 0,6 %.

### iii. Sosialhjelpskostnader og driftsutgifter til pleie og omsorgstjenester pr innbygger

Kristiansand har en globalt orientert industri som er ledede på sine områder, men næringene må anses som spesialiserte og dermed sårbare. I løpet av 2015 har sysselsettingen i særlig de oljeservicerelaterte bransjene falt. Utviklingen i oljerelaterte virksomheter på Sørlandet vil sannsynligvis gi økt arbeidsledighet og sannsynligvis økte kostnader og reduserte inntekter for Kristiansand kommune spesielt i forhold til sosialhjelp og skatteinngang.

#### • Økning i sosialhjelpsmottakere

Det er en økning av sosialhjelpsmottakere i kommunen de tre siste årene, men antallet har flatet ut sammenlignet med 2014. I gjennomsnitt har antallet sosialhjelpsmottakere vært på 240 (under 25 år), og 706 (over 25 år). Andel langtidsmottakere av sosialhjelp er gått svakt tilbake i siste del av 2015 og har sannsynligvis sammenheng med det fokus HS-sektoren har på dette.

#### • Netto driftsutgifter pr. innbygger til pleie og omsorg

Kristiansand har fortsatt relativt lave netto driftsutgifter pr innbygger til pleie og omsorgstjenester, kun Sandnes og Trondheim ligger lavere. Kristiansand hadde likevel nest høyeste vekst på 5,2 %, men gjennomsnittlig vekst var på 0,4 %<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Frie inntekter i 2014 pr innbygger var kr 44 884.

<sup>10</sup> ASSS - ASSS står for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner. Nettverket består av de ti største kommunene: Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø

<sup>11</sup> Netto driftsutgift i kroner pr innbygger var i 2014 kr 48 715.

<sup>12</sup> Kilde; Årsrapport 2015

#### **iv. Vedtatte økonomiske handlingsregler**

Kristiansand kommune har i de siste årene hatt en stram økonomi til tross for vekst i de frie inntektene. Dette skyldes økt press på tjenestene som følge av demografiske forhold, flere oppgaver, høyt investeringsnivå og økte pensjonsutgifter. Gapet mellom tjenester som tilbys, og innbyggernes forventinger er også økende.

På denne bakgrunn<sup>13</sup> har bystyret vedtatt følgende overordnede måltall for økonomistyring i Kristiansand kommune:

1. Kommunens korrigerende netto driftsresultat bør være på 2 % av driftsinntektene dvs. om lag 120 millioner kroner.
2. Det sentrale disposisjonsfondet bør gradvis opparbeides til å utgjøre 2 % av driftsinntekter.
3. Det settes et tak på netto lånegjeld tilsvarende planlagt lånegjeld i 2013 dvs. 5,3 milliarder kroner.

#### **v. Størrelsen på det sentrale disposisjonsfondet**

I henhold til strategien i kommuneplanen og vedtak i bystyret bør det sentrale disposisjonsfondet gradvis opparbeides til å utgjøre 2 % av sum driftsinntekter, dvs. 120 mill. kr. Det er ved utgangen av 2015 kr 33,6 mill på det sentrale disposisjonsfondet, en økning på kr 21,3 mill fra 2014 til 2015.

#### **vi. Netto lånegjeld**

Kommunens lånegjeld er svært høy og har som følge av et meget høyt investeringsnivå de siste årene økt betydelig. Kristiansand har den nest høyeste lånegjelden av de 10 ASSS kommunene pr. innbygger og lånegjelden pr. 31.12.15 er på kr 6 783,9 mill<sup>14</sup>.

Hovedutfordringen har vært at veksten i de frie inntektene har blitt brukt til å betale renter og avdrag på lån. I tillegg blir ikke økningen i befolkningsveksten kompensert fullt ut. I vedtatt handlingsprogram 2015-2018 øker netto lånegjeld med kr 20 mill nominelt fra 2015 til 2018. I faste priser reduseres netto lånegjeld med kr 355,6 mill.

<sup>13</sup> Se også kommuneplanen 2011-2022: «Kommunens økonomiske handlefrihet skal økes og sikre et så godt velferdstilbud for kommunens innbyggere som mulig innenfor de økonomiske rammene».

<sup>14</sup> Uten pensjon. Det er en økning fra 31.12.14 på kr 167,8 mill.



## 7. Kostnader og demografiendringer

Befolkningsprognoseframskrivningen mot 2020 og 2030 viser at Kristiansand kommune står overfor store utfordringer knyttet til demografi. Antall barn i alderen 1-5 år forventes å øke med 4 % mot 2020. Antall personer over 67 år antas å øke med 16 % frem mot 2020. Total forventes det at folketallet vil øke med om lag 1300 personer frem mot 2020. I 2020 forventes folketallet å være i underkant av 94 000 personer.

I følge beregninger som KS har gjort vil Kristiansand de neste 6 årene i gjennomsnitt måtte øke brutto driftsutgifter med om lag 68 mill. kr årlig for å kunne videreføre tjenestetilbudet på nivå med landsgjennomsnittets standard og dekningsgrader for 2015. Av dette kan i gjennomsnitt (årlig) om lag kr 27 mill. årlig henføres til pleie og omsorg, om lag kr 24 mill. til grunnskole, om lag kr 9 mill. til øvrige sektorer og om lag kr 8 mill. til barnehager.

På grunn av økt antall unge i aldersgruppen 13-17 må det antas at det er behov for økte ressurser i barnevernstjenesten og helsetjenesten, særlig knyttet til barn og unges psykiske helse.

Frem til 2020 vil det foreligge en moderat økning av eldre over 80 år, men fra 2020-2025 vil økningen av personer i denne aldersgruppen være betydelig. Dette betyr blant annet at kommunen må kunne håndtere et stort antall mennesker med behov for pleie- og omsorgstjenester.

Det må påregnes at kommunen får økte forpliktelser knyttet til bosetting av asylsøkere og flyktninger. Dette vil medføre økt behov for boliger, arbeidsmarkedstiltak, språkopplæring og helsetjenester.

## 8. Næringsutvikling

Kristiansand kommune har teknologibedrifter innenfor olje- og gassteknologi samt prosessindustri som de siste årene har hatt store positive ringvirkninger for andre næringer i regionen. For eksempel har varehandel, transport og overnatting blitt påvirket positivt av den høye aktiviteten i industrien i landsdelen. I løpet av det siste året har situasjonen endret seg kraftig og dette har påvirket landsdelens industri gjennom lav ordreinnngang og kanselleringer av kontrakter.

Prosessindustrien er fortsatt sterk i Kristiansandsregionen, og flere steder i Agderfylkene. Næringen har hatt redusert lønnsomhet de siste årene, men bedriftene har satt i gang ulike tiltak for å møte utfordringene. De har arbeidet systematisk med forbedringsprosesser og innovasjon, og det har vært en omfattende FoU-innsats for å redusere energi- og ressursforbruk og



miljøutslipp. Regionens prosessindustribedrifter er organisert i EYDE-nettverket<sup>15</sup> som består av 25 medlemmer og har fått NCE-status<sup>16</sup> i 2015.

En annen viktig næring i landsdelen er IKT-næringen som består av mange små selskaper i Kristiansand og Agder. Til forskjell fra andre næringer har den ikke noen «lokomotivselskaper» i regionen. Enkelte av bedriftene har også hatt permitteringer og oppsigelser i 2015. IT-klyngen Digin består av 72 virksomheter med til sammen over 1000 ansatte som står for omsetning på ca. 1,75 mrd kr. Flere av bedriftene i IKT klyngen har sin styrke innen IT- sikkerhet som en antar får en stadig viktigere plass.

Bygg- og anleggsnæringen er viktig både for Kristiansand og regionen for øvrig. Det har gjennom de siste 10 årene vært en betydelig vekst i antall ansatte frem til 2011 men en svak reduksjon de siste fire årene. Bransjen er den nest største etter olje og gass-leverandørindustrien målt i antall ansatte. Store nye veiprojekter skal gjennomføres i landsdelen slik som utbygging av E39 mellom Kristiansand og Ålgård. Det kan gi gode muligheter for regionens bygg og anleggsbransje. Statens nye selskap for hovedveibygging, Nye Veier AS er lagt til Kristiansand.

#### **i. Sårbarhet og robusthet i næringsstrukturen**

Oljeteknologiindustrien har over lengre tid utgjort den største andelen av omsetningen i Kristiansandsregionen. Dette har i stor grad bidratt til regionens sterke vekst, men gjør regionen også sårbar for konjunkturer i dette markedet. Nå er næringen i en nedgangsfase og det vil få konsekvenser for landsdelen. Både omsetning og antall arbeidsplasser vil reduseres i løpet av 2015 og 2016. Ringvirkningene av nedgangen vil ramme underleverandører i flere bransjer.

#### **ii. Nyskaping/entreprenørskap/innovasjon**

Kristiansandsregionen har i mange år ligget blant topp 10 regioner i NHOs Nærings NM med tanke på nyetableringer. Denne måler blant annet etableringsfrekvens og antall nye foretak. I de siste årene har imidlertid regionen falt en del ned på statistikken og er nå blant de middels gode. I samme NHO- måling under kategorien vekst i næringslivet kommer Kristiansandsregionen ut blant de dårligste sammen med blant annet Arendalsregionen. Dette er bekymringsverdig og viser at det er nødvending med et sterkere fokus på tiltak som kan forbedre innovasjonsarbeidet i regionen.

## **9. Levekår og folkehelse**

Folkehelseloven stiller krav til kommunen om å drive et kunnskapsbasert og systematisk folkehelsearbeid. Denne loven er sammen med helse- og omsorgstjenesteloven de rettslige virkemidler for å nå samhandlingsreformens mål om å fremme folkehelse, forebygge sykdom og utjevne sosiale helseforskjeller. I dette ligger nødvendigheten av å styrke verdier som gir samfunnet som helhet, grupper og enkeltindivider muligheter for ansvar, delaktighet, solidaritet,

<sup>15</sup> Eyde-klyngen ble etablert som en klyngeorganisasjon for prosessindustribedrifter i Agder i 2007, da med navnet Eyde-nettverket.

<sup>16</sup> Norwegian Centre of Expertise (NCE).

mestring og kontroll over liv og levekår. Folkehelseloven forplikter kommunen til å ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen, og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi, og kommunene skal fastsette overordnede mål og tiltak som er egnet til å møte de utfordringer kommunen står overfor. Kommunen har deretter plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å møte utfordringene. Dette arbeidet skal igjen være kunnskapsbasert slik at en vet at igangsatte tiltak gir ønsket effekt på de forhold som må påvirkes.

### **i. Riskokofaktorer**

- ***Utfordring med aldrende befolkning – demens***

Demografisk framskrivning av antall personer med demens i Kristiansand kommune, basert på nasjonale beregninger, viser en stor økning i forekomst av demens frem mot 2030 og 2040. Dette er det enkeltstående utviklingstrekket som vil få størst konsekvenser når det gjelder behovet for helse- og omsorgstjenester fremover. Det er foreløpig lite som tyder på gjennombrudd i forebyggende tiltak mot demens.

- ***Psykisk sykdom***

Livstidsforekomsten av psykiske lidelser i Norge er totalt sett mellom 30 og 50 % for begge kjønn, men det er betydelige kjønnsforskjeller i forekomst av enkeltlidelser. Alvorlig depresjon var i 2010 den nest viktigste årsaken til tapte leveår i verden, og angstlidelser den sjuende viktigste årsaken. Forekomst av depresjon og angstlidelser er dobbelt så høy hos kvinner som hos menn. De fleste som har slike plager, har tilbakevendende plager gjennom livet. Psykiske lidelser er den vanligste årsaken til å bli varig arbeidsufør tidlig i livet.

Det er flere som bruker vanedannende medikamenter mot søvnforstyrrelser og angst i kommunen sammenliknet med landet som helhet. Antall brukere av medikamenter mot depresjon er stabilt og likt med fylket og landet. Det er mer vanlig at kvinner enn menn bruker medikamenter mot søvnforstyrrelser, angst og depresjon. Allerede på ungdomstrinnet er det store forskjeller mellom jenter og gutter med tanke på forekomst av depresjonssymptomer, men resultatene for Kristiansand skiller seg ikke fra resten av landet<sup>17</sup>.

- ***Likestilling mellom kjønnene***

Kvinner har generelt lavere tilknytning enn menn til arbeidslivet, og Kristiansand har spesielt store utfordringer når det gjelder kvinners deltidsarbeid og tilknytning til arbeidslivet, og tilknytningen i Kristiansand er lavere enn i de andre storbyene. Arbeidslivet og utdanningsvalgene bærer preg av tradisjonelle kjønnsroller. Færre kvinner enn menn er i lønnet arbeid, de velger oftere yrker med lavere lønnsnivå og jobber mer deltid enn menn. Alle disse faktorene fører til at kvinner har lavere inntekt enn menn, noe som virker inn på levekår.

---

<sup>17</sup> Mer informasjon om dette finnes i den nylig fremlagt Speilmelding.

## 10. Satsingsområder fremover - fra kommuneplanen 2011-2022

### Byen som drivkraft

- *Nærings- og byutvikling* - i dette ligger et fokus på å gi gode rammevilkår for næringslivet og for at kompetent arbeidskraft skal finne byen og landsdelen attraktiv. Dette innebærer blant annet å legge til rette for at Kvadraturen blir et «attraktivt, vitalt og identitetsbærende senter for hele Agder med et rikt kulturtilbud, mangfoldig handels- og servicevirksomhet, attraktive byrom, god arkitektur og ivaretagelse av egenart»<sup>18</sup>. Videre påpekes det at det er et mål å legge til rette for et «velfungerende, rikelig og variert boligmarked i regionen i samarbeid med regionens øvrige kommuner».
- *Samferdsel* - et annet underpunkt under dette temaet er å ha en «planberedskap for viktige samferdselsprosjekter som inkluderer hoved- og stamveier i landsdelen, havneutbygging, utvikling av Kjevik Lufthavn, tilgjengelighet til Kvadraturen og parkeringspolitikk». Videre er det et uttalt mål å bygge videre ut et velfungerende kollektivtrafikktilbud. Tilrettelegge for bruk av sykkel som transportmiddel
- *Utdanning*: Stimulere til høyt utdanningsnivå og entreprenørskap blant unge mennesker. Arbeide for å trekke til seg flere høyskoler og forskningsinstitusjoner og legge til rette utbyggingsarealer for universitet og nye høyskoler.

### Byen det er godt å leve i

- Gjøre alle boligområder attraktive gjennom etablering av trygge nærmiljøer og grøntarealer med rom for fysisk aktivitet og utfoldelse. Reservere gode/attraktive arealer for offentlige og private funksjoner til gode nærsentra og møteplasser som legger til rette for sosial integrasjon.
- Styrke kommunens rolle som aktør i boligutviklingen. Utvikle et variert og godt boligtilbud med hensyn til lokalisering, eie/leie og type, og en balansert blanding av rimelige og dyre boliger i alle boområder (dette inkluderer også sykehjem og omsorgsboliger).
- Etablere boliger i alle bydeler for personer som har spesielle behov og/eller har vanskeligheter med å skaffe bolig. Legge til rette for at alle kan bli boende i samme nærområde ved endret boligbehov.
- Ta hensyn til levekår i lokalområdet ved all utbygging og fortetting. Videreutvikle grønnstrukturen, gi mulighet for korte avstander mellom boliger og grøntarealer og sikre sammenhengende grøntkorridor og stier som fører til hav og hei.

### Klimabyen

---

<sup>18</sup> Årsrapport 2014.

- Boligbygging skjer ved fortetting og transformasjon i eksisterende utbyggingsområder, og ved konsentrert utbygging, fortrinnsvis i tilknytning til eksisterende sentra og knutepunkter.
- Handels- og servicefunksjoner lokaliseres i eksisterende sentra. Kvadraturens rolle som landsdels- og handelssenter styrkes
- Kontorer og lite plasskrevende næring med mange kunder og ansatte lokaliseres langs bussmetroens stamlinjer fra Amfi Senter i Vågsbygd til Rona. Kontorer lokaliseres fortrinnsvis i Kvadraturen.
- Plasskrevende næring lokaliseres i Sørlandsparken og andre næringsområder. Det legges spesielt godt til rette for at bedrifter innen fornybar energi får ekspandere, og for nyetablering av slike bedrifter.
- Redusere biltrafikken og stimulere miljøvennlig transport gjennom en kombinasjon av effektive og restriktive virkemidler og stimuleringstiltak. Parkeringsbestemmelser som regulerer/begrenser parkeringsdekning ved nybygg og som sikrer god sykkelparkering innføres. Tiltak for å redusere biltrafikken bør særlig innrettes mot å dempe den økende trafikken til Sørlandsparken.
- Virkeliggjøre bussmetrovisjonen og øke driftsrammene for kollektivtrafikken. Hovedtraseer for kollektivtransporten med tilhørende bestemmelser fremgår av kommuneplankartet.
- Kollektivtrafikken prioriteres på bekostning av biltrafikken der det er behov for det, slik at kollektivtrafikken får hinderfri fremføring.
- Stimulere sykkeltrafikken, forbedre og videreutvikle sykkelnettet, og da spesielt hovedsykkelveinettet. Sykkeltrafikken må sikres størst mulig hinderfri fremføring.

## 11. Analyse

Basert på gjennomgang av kommunale styringsdokumenter har revisjonen gjennomført en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering av mål og utfordringer innenfor de ulike tjenesteområdene i kommunen. Risikovurderingene baserer seg på konsekvens- og sannsynlighetsanalyser. For de enkelte mål og utfordringer som er vurdert er vesentligheten angitt som lav (L), middels (M) eller høy (H). Vesentligheten angir hvor aktuelt det antas å foreta forvaltningsrevisjon innenfor feltet.

### i. Overordnet - kommunen som organisasjon

#### Balansert utvikling innenfor kommunens satsingsområder (Risikovurdering M)

##### *Mulige risikofaktorer*

- Motstridende mål innenfor de ulike satsingsområdene «Byen som drivkraft», «Byen det er godt å leve» i og «Klimabyen»
- Ulike fagmiljø innad kan ha motstridende interesser
- Kommunale selskaper som ikke er underlagt rådmannens myndighet kan jobbe for egne interesser på siden av den kommunale forvaltningen
- Mål i arealdelen av kommuneplanen, for eksempel «byen langs en akse» eller «vern av strandsonen», eller Kvadraturen som levende sentrum, følges ikke opp i praksis

##### *Vurdering:*

Konsekvensen vil ikke nødvendigvis gi umiddelbare utslag, men over tid vil dette kunne føre til lite konstruktiv utvikling - kommunen kan fremstå som uforutsigbar, og dermed dempe eksterne parters incentiver til å investere i kommunen. Sannsynligheten for at dette skjer er avhengig av samarbeid både internt i kommunen og eksternt mot kommunale selskaper, og å tenke helhetlig og langsiktig. Kommunens kontrollfunksjon, både internkontroll og kontrollutvalg, vil ha betydning for hvorvidt disse risikofaktorene minimeres. Revisjonen vurderer risiko og vesentlighet som middels.

#### Gjeldsnivået - konsekvenser (Risikovurdering M/H)

##### *Mulige risikofaktorer*

- Kommunen klarer ikke å tilby innbyggerne lovpålagt tjenestetilbud
- Veksten bremser fordi kommunen ikke har midler til å legge til rette for næringsvirksomhet, boligutbygging, og et tilfredsstillende kommunalt tjenestetilbud.
- Rentenivået stiger

##### *Vurdering:*

Konsekvensene må kunne anses som store, særlig der det er risiko for at lovpålagte tjenester forringes. Kommunen har vedtatt en handlingsregel med et tak på gjeldsnivået. Det synes som kommunen har kontroll, og sannsynligheten for alvorlige konsekvenser reduseres. Som revisors gjennomgang av kommunens utfordringsbilde viser, kan det imidlertid påregnes store utgifter i fremtiden, knyttet for eksempel til endrede demografiske forhold. Dette er variabler det pr dags

dato er vanskelig å vurdere risikoen av. Rentenivået er pr d.d svært lavt, men med høyt gjeldsnivå, vil man bli sterkt påvirket av høyere rentenivå. Vesentlighet og risiko vurderes derfor som middels til høy.

### Demokratisk kontroll med kommunale selskap og god forvaltning av kommunens eierinteresser (Risikovurdering M/H)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Roller og ansvar mellom politisk nivå og administrativt nivå
- Manglende demokratisk innsyn og kontroll med kommunens eierinteresser
- Kan være uklart hvor ansvaret og kompetanse for eieroppfølging er plassert
- Mange administrative fora/samarbeidsorgan
- En aktiv eierstyring krever ressurser og god oppfølging
- Beslutninger tas i selskapets organer og ikke i folkevalgt organ

#### *Vurdering:*

Konsekvens på sikt kan bli svekket demokratisk styring og kontroll med den kommunale forvaltning og kommunale selskap. Dette kan medføre en maktforskyvning fra det folkevalgte nivå til administrative samarbeidsorgan og selskaper. Dette kan medføre et demokratisk underskudd. Sannsynlighet for at dette kan skje må anses som høy, basert på at kommunens oppgaver er mangfoldige og sterkt regulerte, og det er naturlig at de folkevalgte ikke har anledning til å sette seg inn i alle forvaltningsområder og beslutninger. I flere selskaper er det betydelige økonomiske verdier som forvaltes. Kommunen har den senere tid hatt sterk fokus på eierstyring som en faktor som reduserer risikoen. Revisjonen vurderer derfor totalt sett vesentlighet og risiko som middels til høy.

### Sykefravær (Vesentlighet M/H)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Arbeidsoppgaver, arbeidsmiljø, organisering, ledelse
- Høyt sykefravær kan påvirke tjenestetilbudet
- Vikarløsning kan være vanskelig å få tak i og er økonomisk kostbart
- Er det effektive tiltak for å redusere fraværet

#### *Vurdering:*

Redusert sykefravær er sentralt i kommunens handlingsprogram. Gode målrettede tiltak kan ha stor betydning for den enkelte arbeidstaker, arbeidsmiljø, trivsel, tjenestekvalitet og sektorens økonomi. Det er store variasjoner i nivået på sykefraværet mellom sektorer og mellom enheter innenfor enkelte sektorer.

Konsekvensen av høyt sykefravær er negativ, både for kommunens tjenesteproduksjon, arbeidsmiljø og økonomi. I enkelte deler av kommunen har sykefraværet vært høyt over lang tid, og mange tjenesteområder er utsatt for stort press. Det er derfor en risiko for at dette vil fortsette. Revisjonen opplever at kommunen har stort fokus på sykefraværet og nedjusterer på denne bakgrunn risiko og vesentlighet fra høy til middels til høy.



## ii. Økonomisektoren

Økonomisektoren består av tre underavdelinger; lønn/regnskap, økonomi (herunder innkjøp) og kemneren.

I kommuneplanen uttales det at kommunens økonomi de siste årene er svekket, til tross for vekst i inntektene. Som hovedårsak påpekes økt press på tjenestene som følge av demografiske forhold, flere oppgaver, finanskriser, høyt investeringsnivå og økte pensjonsutgifter. Kristiansand kommune har i perioden gjennomgående hatt svakere netto driftsresultat enn landsgjennomsnittet, men har likevel klart å opprettholde tjenestetilbudet i større grad enn andre storbyer. Kristiansand har mange av storbyenes spesielle utfordringer, og det gir merkostnader og svekker kommunens økonomiske evne til å levere tjenester.

### Regnskap og lønn blir korrekt behandlet (Vesentlighet M)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Eventuell mangelfull internkontroll, - manglende rutiner for rapportering og oppfølging av avvik
- Feil utbetalt og innberettet lønn, arbeidsgiveravgift og pensjon
- Sykefravær i avdelingen

#### **Vurdering:**

Eventuelle svakheter i internkontrollen kan øke risiko for feil og misligheter. Konsekvensen kan bli feilutbetalinger og derav økonomisk tap for kommunen. Sannsynligheten for at regnskap og lønn ikke blir behandlet på korrekt vis, er avhengig av kompetanse, ressurser og internkontroll. Det er svært store summer som blir behandlet på lønn i kommunen, samtidig som revisjonen mener at kompetanse pr d.d er god. På bakgrunn av vesentlighet og revisjonens arbeid og kjennskap til lønn og regnskap vurderes risikoen som middels.

### Overordnet økonomistyring, rapportering (Vesentlighet M)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Kapasitet i avdelingen
- Avhengig av personer med nøkkelkompetanse.

#### **Vurdering:**

Økonomistyring innebærer å ha det daglige, operative ansvaret for kommunens økonomi ved å iverksette og følge opp vedtak besluttet av kommunestyret, utarbeide beslutningsunderlag (på eget initiativ eller på bestilling fra de folkevalgte), ivareta et selvstendig ansvar for å varsle de folkevalgte ved fare for budsjettoverskridelser, avvik, og uforutsette hendelser.



Det er på bakgrunn av kapasitetsutfordringer ikke foretatt noen ROS-analyse i 2015 på overordnet økonomistyring. Dette er det planlagt at man skal se på i 2016.

Konsekvensen av dårlig økonomistyring kan bli alvorlige, og vil begrense kommunens handlingsrom, den økonomiske bæreevne og påvirke kommunens tjenestetilbud. Sannsynligheten for at man opplever dårlig økonomistyring i en kommune er avhengig av de ansattes kompetanse, samt at det er tilstrekkelige ressurser som kan ivareta oppgavene. Revisjonen opplever kompetansen pr d.d som god, men det er samtidig et svært viktig fagfelt, for at kommunen skal kunne gi innbyggerne gode og riktige tjenester. Etter dette vurderer revisjonen risikoen som middels.

#### Etterlevelser av lov og forskrift om offentlige anskaffelser (Vesentlighet H)

##### *Mulige risikofaktorer*

- Brudd på LOA og FOA
- Manglende konkurranseeksponering av innkjøp
- Lite forutsigbare innkjøpsprosesser
- Tildeling av kontrakter på ikke-transparente og diskriminerende vilkår
- Manglende konkurranse kan medføre at kommunen ikke får optimale innkjøp.
- Manglende konkurranse øker risikoen for svekket internkontroll

##### *Vurdering:*

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser er et komplisert regelverk som krever god kompetanse. Generelt i kommune-Norge så gjøres det mye feil på området. Konsekvensen av at regelverket for offentlige anskaffelser ikke blir etterlevd, vil kunne være at kommunen ikke får varer og tjenester til den gunstigste pris og på de mest fordelaktige vilkår. Dette vil for det første kunne forringe kommunens økonomi, men også skape mistillit til den kommunale forvaltning. Sannsynlighetene for at slike situasjoner vil oppstå er avhengig av kommunens kompetanse og ressurser innenfor innkjøpsfeltet. Mye av kommunens innkjøp går gjennom e-handel. Resultatet på e-handel i 2015 var på 86,4 % og dette er et klart risikoreduserende tiltak. Revisjonens løpende kontroll på området, byggeprosjekt m.v avdekker relativt mye feil. Totalt sett vurderer revisjonen risiko og vesentlighet som høy på området.

### iii. Organisasjonssektoren

Enheten består av IKT, personal, kommuneadvokat, arkiv/dokumentsenter, politisk sekretariat, kommunikasjonsavdeling og servicetorg.

#### Organisering av kommunens arkiv (Vesentlighet M/H)

##### *Mulige risikofaktorer*

- Brudd på arkivlovens bestemmelser
- Manglende rutiner for arkivering av arkivverdige dokumenter
- Mangelfull oppbevaring og systematisering av arkivverdig materiale
- Vanskelig å kontrollere i ettertid hva som er gjort.

##### *Vurdering:*

Kommunen er forpliktet til å følge arkivlovens regler om offentlige arkiv. Et fullstendig arkiv er av helt grunnleggende betydning for at man i ettertid skal kunne få kunnskap om historiske fakta og beslutninger, som også gjerne har betydning fremover i tid.

Et mangelfullt arkiv kan få negative konsekvenser for kommunes saksbehandling, oppfølging av vedtak og kommunalt planverk. Manglende arkivering kan i verste fall også forringe innbyggernes rettsikkerhet.

Kristiansand kommune genererer hvert år en stor mengde arkivverdig materiale, hvilket øker sannsynligheten for at enkelte dokumenter ikke blir arkivert på korrekt vis, eventuelt som ikke blir arkivert i det hele tatt. Revisjonen har gjennom revidering av byggeprosjekt flere ganger opplevd problemer med å få arkivverdig materiale, noe som medfører at kontroll og tilsyn begrenses. Totalt sett legger revisor til grunn vesentlighet som middels til høy.

#### Praktisering av offentlighetsloven (Vesentlighet M)

##### *Mulige risikofaktorer*

- Brudd på offentlighetsloven
- Uriktige avslag på innsynsbegjæringer
- Utøver ikke meroffentlighet
- Lang saksbehandlingstid på innsynsbegjæringer

##### *Vurdering:*

At kommunen etterlever offentlighetsloven er en vesentlig forutsetning for å sikre både kommunens innbyggere, men også pressen, innsyn i kommunale beslutninger og forvaltning. Konsekvensen av manglende innsyn kan innebære brudd på rettssikkerhetshensyn og behovet for kontroll med den offentlige forvaltning. Det er viktig for tilliten til offentlig forvaltning at offentlighetsloven praktiseres korrekt. Sannsynligheten for at det kan oppstå svikt i etterlevelsen av offentlighetslov øker, da innsynsreglene er relativt kompliserte.

Totalt sett vurderer revisjonen risiko og vesentlighet som middels.

### Drift og vedlikehold av IT-system (vesentlighet M/H)

#### *Mulige risikofaktorer:*

- Mangelfull internkontroll, mangelfull dokumentasjon, rutiner ol
- Manglende risikovurderinger
- Nok ressurser
- Mange systemer som skal «snakke sammen»
- Vedlikeholde kompetanse til å håndtere mange ulike system

#### **Vurdering:**

IT-tjenesten skal blant annet sørge for at kommunens IT-system har et tilstrekkelig godt sikkerhetsnivå.

Systemeiere (dvs. de enkelte direktørene) er ansvarlige for sine fagsystem. De har ansvar for å følge opp og sikre at det gjennomføres ROS-analyser og at tiltak iverksettes for at IT-sikkerheten ivaretas og opprettholdes.

IT-avdelingen har ansvaret for infrastrukturen. En stabil og funksjonell IT-infrastruktur er avgjørende for at kommunens ansatte skal kunne gjennomføre en rasjonell og effektiv saksbehandling og tjenesteproduksjon.

Konsekvensen av at man ikke har tilstrekkelig gode IT-systemer, eller at disse ikke er sikre nok, kan være alvorlige for kommunen. For det første er kommunen nå helt avhengig av et velfungerende IT-system for sin tjenesteproduksjon og det er et helt sentralt arbeidsverktøy for kommunen. Ustabilitet, nedetid og eventuelle sikkerhetsbrudd vil lett gå ut over effektivitet og tjenesteproduksjon. For det andre innebærer såkalte sikkerhetshull en personvernrisiko ved at uvedkommende kan få innsyn i de kommunale IT-systemer.

Revisjonen har våren 2016 hatt en gjennomgang av IKT-selskapets fordeling av utgifter mellom deltaker-kommunene i samarbeidet.

Revisjonen mener at risiko for feil øker ved mange ulike systemer som skal håndteres og konsekvensene er potensielt store. I tillegg er det en utgiftsfordeling mellom flere kommuner som øker risikoen. På bakgrunn av risiko og vesentlighet vurderer revisjonen området som fra middels til høy.

#### iv. Helse- og sosialsektoren

Denne sektoren er en av de største i kommunen og sektorens netto driftsbudsjett var i 2015 på 1 642,9 mill kr. Samlet netto driftsregnskap var var 1 627, 4 mill kr, noe som gir et mindreforbruk på kr 15,5 mill kr (0,9 %). Sektoren har i underkant av 3 200 ansatte og er med det den sektoren med flest antall ansatte.

Driftsregnskap 2015 for HS-sektoren – fordelt på tjenester (Tall i 1000)<sup>19</sup>

KOSTRA-funksjon	Regnskap 2015	Budsjett 2015	Avvik
Skolefritidstilbud	831	825	-6
Grunnskole	83	0	-83
Skolelokaler	1 652	1 606	-46
Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste	7 470	8 575	1 105
Annet forebyggende helsearbeid	12 209	11 984	-225
Aktiverings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse	77 302	75 723	-1 579
Diagnose, behandling, habilitering/rehabilitering	101 182	105 901	4 719
Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	68 496	67 253	-1 243
Tilbud til personer med rusproblemer	37 559	34 256	-3 303
Barneverntjenester	5 694	5 542	-152
Helse- og omsorgstjenester i institusjon	438 334	441 437	3 103
Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	580 962	581 766	804
Medfinansiering somatiske tjenester	0	3 956	3 956
Akutthjelp helse- og omsorgstjenesten	1 440	-70 000	-1 510
Institusjonslokaler	22 598	20 129	-2 469
Kommunalt disponerte boliger	8 592	8 232	-360
Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi	12 746	11 882	-864
Introduksjonsordningen	74 751	74 341	-410
Kvalifiseringsordningen	33 725	37 456	3 731
Økonomisk sosialhjelp	101 791	95 965	-5 826
Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig	1 443	1 524	81
Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	151	399	248
Politisk styring og diverse fellesutgifter	1 323	1 645	322
Kommunal næringsvirksomhet	-365	-350	15
Administrasjon	37 409	52 945	15 536
<b>Sum helse- og sosialsektoren</b>	<b>1 627 376</b>	<b>1 642 921</b>	<b>15 545</b>

<sup>19</sup> Årsrapport 2015

## Aldrende befolkning (vesentlighet H)

### *Mulige risikofaktorer*

- Antall eldre øker betydelig fremover og utfordrer tjenestetilbudet
- Omstilling, evne og ressurser til å ta i bruk nye teknologiske løsninger
- Tilrettelagt botilbud til større grupper av eldre
- Å få tak i kvalifisert bemanning til å håndtere større grupper eldre i fremtiden
- Kunnskap om geriatrisk sykdom

### *Vurdering:*

Kommunen uttaler i sin rapport «Speilmelding 2030» at «Den kraftige veksten i andelen eldre i befolkningen, kombinert med relativt færre i yrkesaktiv alder er det som vil gi kommunen den største utfordringen frem mot 2030 og 2040. Dette uttrykker samfunnets aldersbæreevne. En svekkelse i denne vil gi rekrutteringsutfordringer og det vil påvirke verdiskapningen og velferdsutviklingen i samfunnet. Sterk vekst i antall eldre betyr isolert sett flere med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester».

Konsekvensene for kommunen med den demografiske endringen den aldrende befolkningen innebærer må anses som svært store; både av økonomisk art (økte utgifter til bemanning og investering), samtidig som hjelpetrengende personer som skal bo hjemme vil trenge hjelp til å få dekket sitt primære behov på en tilstrekkelig god måte.

*Kommunen skriver speilmeldingen at «For å kunne håndtere den demografiske utviklingen er det en forutsetning å lykkes med strategier og tiltak som gjør at befolkningen kan bo trygt og godt hjemme så lenge som mulig, slik at behov for omfattende omsorgstiltak utsettes. Kostnadsutfordringen tilsier at behovet for økte investeringer bør dempes og veksten i personellintensive tjenester må reduseres. Helse- og omsorgstjenestene må planlegges ut fra analyser og kunnskap om hvilken dimensjonering og sammensetning av hjemmetjenester, institusjonsplasser, korttidsplasser, omsorgsboliger og andre tilrettelagte boligtilbud som vil gi den beste bærekraften».*

Sektoren har prioritert arbeidet innenfor eHelse og velferdsteknologi og i samarbeid med andre kommuner på Agder er det etablert en regional organisering innen velferdsteknologi. Kristiansand fikk oppdraget med å etablere «midlertidig nasjonalt responscenter» som en del av velferdsteknologi programmet».

Selv om kommunen forbereder seg på best mulig vis for å håndtere disse utfordringene, er dette likevel et komplekst og krevende felt. Revisjonen finner derfor å vurdere vesentlighet og risiko på område som høy.

### Bosetting av flyktninger (vesentlighet H)

Kristiansand kommune har vedtatt å bosette 230 flyktninger i 2016, hvor av 20 er mindreårige. For 2017 har kommunen vedtatt å bosette ytterligere 230 personer. Kristiansand kommune mottok i 2015 220 mill kr i tilskudd fra IMDI.

#### *Mulige risikofaktorer*

- Kapasitet i flyktingetjeneste og voksenopplæring
- Kapasitet i barnehage, skole, helsetjenesten, barnevern og tolketjenesten
- Økte utgifter til sosialstønad
- Utfordringer med integrering
- Kulturforskjeller

#### *Vurdering:*

På kort sikt kan økt mottak av flyktninger påvirke kommunens økonomiske situasjon, i den grad at de statlige tilskudd ikke dekker de aktuelle utgiftene. En mer langsiktig konsekvens kan være at man ikke får optimal integrering, noe som igjen kan medføre frafall i skole og utenforskap i arbeidslivet, dårlige levekår og helseutfordringer.

For å redusere risikofaktorene kreves det langsiktig innsats og kontinuerlig fokus, og arbeidet må anses som krevende for kommunen. På bakgrunn av endringene i flyktingsituasjonen høsten 2015, ble det tilsatt en leder med særskilt ansvar for integrasjonsarbeidet og flyktingsituasjonen i tiden fremover.

Området er utfordrende for hele kommune Norge og totalt sett vurderer revisjonen risiko og vesentlig til høy.

### Behandlings- og oppfølgingstilbud til personer/pasienter med psykiske lidelser og/eller rusrelaterte problemer (Vesentlighet H)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Etterlevelse av lov og forskrifter
- Ulike ansvarsforhold mellom ulike forvaltningsnivå
- Redusert kontroll og evaluering av eksterne bo- og behandlingstilbud
- Koordinering og samhandling av ulike tiltak
- Manglende ressurser
- Et samfunn med økning i antall personer med psykiske lidelser og/eller rusrelaterte problemer



#### Vurdering:

Denne gruppen er sammensatt og har i varierende grad behov for hjelp. Sykdomsbilde kan være komplisert og det kreves ofte individuelle tiltak. Hjelpeprosessen er derfor tidskrevende og flere aktører er gjerne involvert. Dette stiller krav til koordinering og samhandling mellom ulike tiltak. Konsekvensene av og ikke ha et tilstrekkelig behandlings – og oppfølgingstilbud til denne gruppen blir store, både for det enkelte individ, men vil også kunne medføre samfunnsmessige negative konsekvenser. Det er signaler på at rusrelaterte problemer og psykiske lidelser er et økende problem i kommune Norge

Sannsynligheten for at tilbudet ikke er tilstrekkelig øker ved ressursknapphet og manglende kompetanse og koordinering. Dette er et krevende felt, og på denne bakgrunn vurderer revisjonen vesentlighet som høy.

#### Sosialtjenester – effektive og målrettede tjenester (Vesentlighet M/H)

Det har vært en økning av sosialhjelpsmottakere de siste 3 år, men antallet har flatet ut sammenlignet med 2014.

	Januar 2015	Juni 2015	Desember 2015	Gjennomsnitt hele året 2015
<i>Antall sosialhjelps mottakere – 25 år og opp</i>	707	765	687	706
<i>Antall sosialhjelpsmottakere under 25 år</i>	258	254	225	240
<b><i>Sum antall sosialhjelpsmottakere</i></b>	<b>965</b>	<b>1019</b>	<b>866</b>	<b>946</b>

#### Mulige risikofaktorer

- Ressurser, kompetanse, organisering, kapasitet
- Oppfølging og evaluering av de som mottar tjenesten
- Redusert samarbeid med andre offentlige etater
- Når ikke målet om å få unge inn i arbeidslivet
- Store grupper på en gang
- Saksbehandling

#### Vurdering:

Kristiansand er blant byene med høyest andel av befolkningen som er mottakere av sosialhjelp, 4,5 prosent. Kristiansand har en stor andel ungdom i aldersgruppen 18-24 på sosialhjelp (2014). På indikator; Andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år i aktivitet/arbeid/rehabilitering har kommunen et resultat på 98 % for 2015.

Den mest åpenbare konsekvensen av en høy andel sosialhjelpsmottakere er selvsagt de utgiftene dette påfører kommunen. Dette vil også over tid påvirke levekår, barnefattigdom og rus- og helsefeltet. Dette er et felt som krever langsiktig innsats på mange felt, som blant annet frafall i skolen, barnefattigdom, rus, psykiske lidelser og andre helseutfordringer. Revisjonen opplever at kommunen har satt inn flere tiltak på området og nedjusterer av den grunn risiko og vesentlighetsvurderingen fra høy til middels/høy.



## Samhandling om utskriving av pasienter fra spesialisthelsetjenesten til kommunen (vesentlighet H)

Samhandlingsreformen ble innført i 2012 og er hjemlet i lov om kommunale helse – og omsorgstjenester og folkehelseoven. Målet med reformen er å forebygge mer, behandle tidligere og samhandle bedre. Samhandling mellom kommuner og helseforetak fremmes ved bestemmelser om lovpålagte samarbeidsavtaler, kommunal medfinansiering og betaling for utskrivningsklare pasienter. Fylkesmannen (FM) har i 2015 gjennomført tilsyn med samhandling og utskriving av pasienter fra medisinsk avdeling ved SSK<sup>20</sup>. Tilsynet tok utgangspunkt i de aktiviteter sykehus og kommuner utfører i samhandlingsprosessen ved utskrivning/mottak, og rettet seg mot pasienter utskrevet til egen bolig med behov for helse og omsorgstjenester fra kommunen etter utskrivelse. I rapporten fra FM fremkommer avvik ved at kommunen ikke sikrer forsvarlig mottak av pasienter som utskrives fra SSK til eget hjem ved behov for hjemmesykepleie ved hjemkomst.

### *Risikofaktorer:*

- System og rutiner som sikrer at samarbeidsavtalene er kjent i kommunens organisasjon
- Mottak av pasienter i kommunen
- Sikre hjemmetjeneste ved utskriving av pasienter ved SSK og journalføring av dette
- Sikre at brukermedvirkning ivaretas i utskrivningsprosessen
- Om kommunikasjonen er god nok mellom SSK og kommunen om når en pasient er utskrivningsklar.
- At kommunen får/mottar pasienter som ikke er utskrivningsklare
- Ivaretagelse av pasienter og pårørendes rett til informasjon
- Uklare ansvars og oppgavelinjer mellom virksomhet service/forvaltning og virksomhet behandling og rehabilitering.
- Sikre at internkontrollen er god nok
- Sikre god nok opplæring av den elektroniske meldingsutveksling etter kart for meldeflyt.

### *Vurdering*

Samhandlingsreformen har vært virksom en del år, og det foreligger derfor nå erfaring og kompetanse på hvordan samhandlingen mellom sykehus og kommune fungerer og hvilket forbedringspotensial som bør finne sted. Samhandlingsreformen setter imidlertid store krav til samarbeid og organisering på tvers av mange ulike enheter og nivå, og på denne bakgrunn av fagfeltets kompleksitet, fylkesmannens rapport og betydningen dette har for både pasientene selv og kommunen, så vurderer revisjonen vesentligheten her som høy. Bystyret har våren 2016 bedt kontrollutvalget vurdere en forvaltningsrevisjon på dette området.

---

<sup>20</sup> SSK – Sørlandet Sykehus Kristiansand

## v. Oppvekstsektoren

I 2014 ble virksomhet «barn og familie» overført fra helse- og omsorgssektoren til oppvekstsektoren. Dette innebærer at ressurser og tjenester knyttet til barnevern, helsestasjon for barn, familierådgivning, jordmor, barnefysioterapi, forebyggende skolehelse og bosetting av enslige mindreårige asylsøkere er lagt til oppvekstsektoren.

Sektorens store satsing på inkluderende læringsmiljø (FLIK) er hovedfokus i sektoren. 2015 har vært et implementeringsår i tillegg til at ny undersøkelse, T2 er gjennomført, analysert og danner grunnlag for hvordan barnehagene og skolene skal arbeide med sine utfordringer. Elevundersøkelsen høsten 2015 viser en betydelig nedgang i mobbing. De faglige resultatene viser en liten tilbakegang på enkelte områder i forhold til 2014 – ref årsrapport 2015.

I løpet av 2015 ble grunnlaget for et felles barnevern med Kristiansand som vertskommune vedtatt og iverksatt fra 01.01.16 (se egen omtale).

Oppvekstsektoren samlet – Tall i 1000 kr

Ramme	Regnskap 2015	Budsjett 2015	Avvik
Skole	965 566	967 392	1 826
Barnehage	677 628	680 309	2 681
Barne- og familietjenesten	195 273	194 195	- 1 078
<b>Netto resultat</b>	<b>1 838 467</b>	<b>1 841 896</b>	<b>3 429</b>

Revisjonen mener økonomistyringen i sektoren har vært god. Sektoren hadde et samlet mindreforbruk på 3,43 mill kr (0,18 % av årsbudsjettet).

### Barn og unges psykiske helse (vesentlighet H)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Tilfredsstillende forebyggende tiltak, som helsesøster, rusforebyggende planer etc
- Tiltak og strategi for å forhindre og forebygge mobbing
- Innsparingstiltak i barnehage og skole
- Barn og unges psykiske helse påvirker læringsutbytte
- Indikasjoner på at flere og flere barn sliter med sin psykiske helse

#### **Vurdering:**

Folkehelseprofilen for Kristiansand 2015 viser at andelen med psykiske symptomer og lidelser i aldersgruppen 15-29 er høyere enn i landet som helhet. Rapporter fra Reseptregisteret<sup>21</sup> viser

<sup>21</sup> Nasjonalt reseptbasert legemiddelregister (Reseptregisteret) - Folkehelseinstituttet

et noe høyere forbruk av antidepressiva blant ungdom i Agder enn landet for øvrig. Konsekvensen av at man ikke klarer å endre dette bildet er potensielt alvorlige, både for enkeltindividet, men disse faktorene påvirker også folkehelse, deltakelse i arbeidslivet, frafall i skolen etc. Arbeidet med psykisk helse er ressurskrevende og krever kontinuerlig fokus. Generelt er det indikasjoner på at flere og flere barn og unge sliter med psykisk helse i kommune Norge. Kristiansand har hovedfokus på inkluderende læringsmiljø (FLIK), for både økt faglig og sosialt læringsutbytte, færre segregerte tiltak og redusert mobbing.

Totalt sett vurderer revisjonen risiko og vesentlig som Høy.

### Inkluderende læringsmiljø (vesentlighet M)

#### *Mulige risikofaktorer:*

- Hvis skolen har et individ- og diagnoseperspektiv, i stedet for å arbeide målrettet mot et inkluderende miljø (systemperspektiv)
- For mye segregerte tiltak og for mye fokus på spesialundervisning
- Manglende fokus på forebygging

#### *Vurdering:*

Konsekvensene av dårlig læringsmiljø kan potensielt være alvorlige. Dette kan blant annet føre til problemer med mobbing og elevene får et dårligere læringsutbytte. Dårligere læringsutbytte kan på et senere tidspunkt medføre frafall fra videregående opplæring og utenforskap i arbeidslivet, herunder dårligere levekår i kommunen.

For å fremme et godt læringsmiljø kreves det en langsiktig og systematisk tilnærming, og formål og metodikk må være godt forankret i hele organisasjonen. Kristiansand kommune har gjennom Flik-prosjektet hatt stort fokus på problematikken de siste år. Revisjonen har også de senere år hatt forvaltningsrevisjonsrapporter på dette området. På bakgrunn av den satsning som sektoren har på området, og revisjonens rapporter på området, så vurderer revisjonen risikoen som middels.

### Barnevern (vesentlighet H)

1. januar 2016 ble den nye enheten "Barneverntjenesten for Kristiansandsregionen" opprettet. Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Søgne og Songdalen er deltakerkommuner, med Kristiansand som vertskommune.

#### *Mulige risikofaktorer*

- Manglende ressurser til å følge opp bekymringsmeldinger
- Riktig kompetanse til å sette i verk de mest hensiktsmessige tiltak i de enkelte tilfeller
- Manglende arkivering og katalogisering av journaler og annen relevant dokumentasjon.
- Ikke optimal samhandling mellom barnevern, skole og helsesøster
- Taushetsplikten som en barriere for samhandling mellom offentlige aktører
- Et barnevern som i økende grad utsettes for press fra omverden

#### *Vurdering:*

Konsekvensen av at barnevernet som av ulike årsaker ikke i tilstrekkelig grad greier å følge opp de barn og familier som har behov for bistand kan potensielt gi alvorlige konsekvenser for det enkelte barn. Sannsynligheten for at disse konsekvensene inntreffer vil være avhengig av barnevernssektorens ressurser, bemanning, kompetanse og organisering. Det er krevende å slå sammen flere avdelinger fra ulike kommuner. Dette medfører økt kompetanse, men samtidig kan rutiner glippe, spesielt i en startfase. Totalt sett vurderer revisjonen sannsynlighet og risiko som høy.

### Bekjempelse av barnefattigdom (vesentlighet H)

I Riksrevisjonens rapport om barnefattigdom<sup>22</sup> påpekes det at «I perioden fra 2002 til 2012 auka delen barn i låginntektsfamilier fra fem til åtte prosent. Dette er hushald som gjennom tre år har hatt ei gjennomsnittleg netto inntekt under 60 prosent av medianinntekta. Med denne måten å måle fattigdom på var det 78 000 fattige barn i Noreg i 2012. Barn utgjorde ein større del av låginntektsgruppa i 2012 enn i 2002, og delen fattige barn er blitt like høg som delen fattige i befolkninga elles».

I Kristiansand har 680 av 2539 sosialhjelpsmottakere barn (i 2014). Denne gruppen økte med 45 % i perioden fra 2012-2014, en økning som er større enn for mottakergruppen samlet sett.

#### *Risikofaktorer*

- Økende del av befolkning som mottar sosialhjelp
- Frafall i skolen
- Lav deltagelse i arbeidsliv
- Helserelaterte problemer

---

<sup>22</sup> Dokument 3:11 (2013-2014)

#### *Vurdering:*

Det er godt dokumentert at levekårsfaktorer som manglende fullføring av utdanning, mottak av stønader som trygd og sosialhjelp etc. gjerne forplanter seg til neste generasjon. Med dette i tankene kan man si at konsekvensene av barnefattigdom kan være svært store.

Kristiansand kommune har nylig startet et prosjekt – «nye mønstre-trygg oppvekst». Prosjektet går ut på at en koordinator vil følge et utvalg familier over fem år, og sørge for at de ulike tilbudene familien trengte utfyller hverandre og blir koordinert. En viktig del av prosjektet er å lære barna hvordan man skal bryte negative mønstre, for eksempel gjennom økt læring om privatøkonomi.

På bakgrunn av at dette er et svært komplekst sakfelt vurderer revisjonen vesentlighet som høy.

#### Integrering av minoritetsbarn (vesentlighet H)

En av de viktigste forutsetningene for at minoritetsbarn skal inkluderes på best mulig vis er gode språkkunnskaper. I motsatt fall er det stor risiko for at læringsutbytte i både barne – og ungdomsskole blir begrenset. Dette kan igjen føre til vanskeligheter med å gjennomføre videreutdanning og etter hvert føre til dårlig tilknytning til arbeidslivet.

Kristiansand kommune tilbyr (nasjonalt pålegg) gratis kjernetid i barnehage til alle barn på 4 og 5 år fra lavinntektsfamilier. Dette må anses som et svært godt virkemiddel for å lære fremmedspråklige barn norsk.

Kommunen har imidlertid ingen moderasjon for lavinntektsfamilier når det gjelder SFO. SSBs barnetilsynsundersøkelse fra 2010 viste at det er en sterk sammenheng mellom sosial bakgrunn og deltakelse i SFO. Tiltak som bidrar til at familier med lav inntekt kan delta i barnehage og SFO kan derfor bidra til bedre inkludering, bedre arbeidstilknytning og beskyttelse mot fattigdom.

#### *Mulige risikofaktorer*

- Manglende språkferdigheter
- Manglende deltagelse i sosiale aktiviteter
- Manglende ressurser til å følge opp helserelaterte utfordringer

#### *Vurdering:*

Konsekvensen av dårlig integrering kan være frafall i skole og arbeidsliv, psykiske og fysiske plager og levekårsutfordringer. God integrering krever sammensatt og langsiktig arbeid. På denne bakgrunn mener revisjonen at vesentlighetsgraden må anses som høy.

## vi. Teknisk sektor

### Hensyn til barn og unge ved utarbeidelse av reguleringsplaner (vesentlighet M)

Det følger av plan- og bygningsloven § 1-1 at hensynet til barn og unges oppvekstsvilkår skal ivaretas i forbindelse med utarbeidelse av kommunale planer. Miljøverndepartementet har utarbeidet en veileder; «barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven» som sier noe om hvordan hensyn til barn og unge bør ivaretas i planprosesser, og her nevnes også de rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i kommuneplanleggingen. I henhold til retningslinjene skal kommunen blant annet vurdere konsekvenser for barn og unge i planprosesser, utarbeide vedtekter, bestemmelser og retningslinjer om omfang og kvalitet av arealer og anlegg av betydning for barn og unge. Det stilles også krav til den fysiske utformingen av de arealer som avsettes til barn og unge. I retningslinjene står det blant annet at «I nærmiljøet skal det finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget miljø». Dette forutsetter blant annet at arealene er store nok og egnert seg til ulike type lek på ulike årstider, og at de kan brukes av ulike aldersgrupper».

De nasjonale retningslinjene stiller også krav til kommunen når den omdisponerer arealer som i plan er avsatt til «fellesarealer eller friområder som er i bruk eller er egnet for lek». I slike tilfeller skal det skaffes «fullverdig erstatning»

#### *Mulige risikofaktorer*

- Lekeplasser og grøntareal blir prioritert bort til fordel for fortetting
- Der eksisterende lekeareal blir bebygd gis det ikke nye arealer som kan brukes til barn og unge

#### *Vurdering:*

Konsekvensen av at kommunen ikke tar tilstrekkelig hensyn til barn og unge ved utarbeidelse av planverk, er at barns bomiljø vil forringes, det vil bli færre området for lek og rekreasjon, noe som igjen kan påvirke fysisk og psykisk helse. Det er klarligvis ofte en interessekonflikt mellom den en økonomisk gevinst fortetting av areal innebærer, fremfor å anvende det samme arealet til lekeplass eller annet grøntareal. På denne bakgrunn vurderer revisjonen vesentligheten som middels.

### Korrekt byggesaksbehandling (vesentlighet M)

Den sentrale oppgaven for byggesaksmyndighetene er å behandle byggesøknader slik at de samsvarer med lov, forskrift og planvedtak.

#### *Mulige risikofaktorer*

Mulige risikofaktorer for at vedtak fattes i strid med lov og gjeldende plan på grunn av:

- Stort arbeidspress
- Manglende kompetanse om gjeldende lov, forskrifter og planverk
- Påvirkning fra eksterne



#### *Vurdering:*

Konsekvensen av feilaktig byggesaksbehandling kan være av stor betydning for innbyggerne i kommunen, enten ved at de får større rettighet til bygging enn det regelverket tilsier – eller i motsatt fall; at deres rettigheter blir innskrenket. Begge tilfeller vil kunne skape mistillit til kommunens forvaltning. Sannsynligheten for feil er avhengig av at byggesaksavdelingen er tilstrekkelig bemannet, og at de ansatte har tilstrekkelig god kompetanse om gjeldende plan- og bygningsregelverk. Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter er et til dels komplisert regelverk som er gjenstand for relativt hyppige revisjoner. Det er ofte store økonomiske verdier forbundet med byggesøknader. Det er lenge siden revisjonen har hatt en revisjon på dette området. Totalt sett anser revisjonen at risiko og vesentlighet vurderes som middels.

### Kommunens tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølging (vesentlighet M/H)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Manglende ressurser til å føre tilsyn med ulovlighetsoppfølging
- Manglede kunnskap om gjeldene rett
- Eksternt press
- Kommunens saksbehandlere utsettes for ubehageligheter

#### *Vurdering:*

Kommunen er forpliktet til å føre tilsyn med at byggesaker gjennomføres i henhold til gitte tillatelser og bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Der kommunen konstaterer at det foreligger et ulovlig tiltak har kommunen ulike virkemidler for å forfølge saken (pålegg om stansing, retting, forelegg og tvangsmulkt).

På sikt kan manglende ulovlighetsoppfølging medføre at kommunens innbyggere får svekket tillit til kommunens byggesaksforvaltning. En annen konsekvens kan være at det utvikler seg en oppfattelse av at det er lettere å få «tilgivelse enn tillatelse». Å drive tilsyn og kontroll med ulovlig oppførte bygg kan også utsette saksbehandler for press og ubehageligheter fra omgivelsene. Det er viktig at avdelingen har nok ressurser til å foreta tilsyn og kontroll av større aktører og ikke kun enklere byggesøknader. Risiko og vesentlighet for at slike faktorer inntreffer vurderes fra middels til høy. Revisjonen vektlegger her at kontroll og tilsyn på dette området kan være en svært tidkrevende oppgave, som kan beslaglegge mye av byggesaksavdelingens ressurser.

### Vann – og avløpsinfrastruktur og selvkost (vesentlighet M/H)

Generelt vil det i overskuelig fremtid være utfordringer med å holde tritt med å bytte ut gamle og dårlige ledninger for både vann og avløp. I tillegg til at klimaendringer gir mer nedbør og dermed utløser behov for å separere regnvann (overvann) fra avløp, og å øke dimensjonen på eksisterende overvannsrør eller finne alternative metoder for håndtering av store vannmengder (åpne bekker, økt bruk av blågrønne løsninger, mm). Totalt har kommunen ca. 1500 km med vann, avløp og overvannsrør.



#### *Mulige risikofaktorer:*

- Manglende vedlikehold
- Manglende oversikt over mulige sårbarheter i infrastrukturen (basert på ROS-analyser)
- Sabotasje av vannledningsnett
- Dårlig vannkvalitet hvis ledningsnett sprekker lekk
- Synkehull hvor ledningsnett sprekker lekk
- Dårlige rør på avløpsnett
- Selvkostregelverket

#### *Vurdering:*

Konsekvensen av dårlige vann- og avløpsnett må anses som betydelige, både for den enkelte innbygger så vel som kommunen som helhet. Vedlikehold og oppgradering er både kostbart, krevende og tar tid. På denne bakgrunn vurderer revisjonen risiko og vesentlighet til å være høy på området. Revisjonen gjennomførte imidlertid en forvaltningsrevisjon «Klimatilpasning» i forrige valgperiode på dette området. På bakgrunn av at rapporten ble behandlet i bystyret og opplysningene da er kjent, reduserer revisjonen vår risiko og vesentlighetsvurdering til M/H. Kommunen skal også følge selvkostregelverket. Dette er et komplisert regelverk, hvor det er lett å gjøre feil.

#### Planlegging og ledelse av investeringsprosjekt (vesentlighet M/H)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Beholde kompetanse i kommunen
- Manglende kvalitetssikring, forsinkelser
- Følges lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- Oppnår kommunen de beste løsninger

#### *Vurdering:*

Kommunen har mange kompliserte investeringsprosjekt som krever høy kompetanse. Det er store verdier involvert og det vokser frem nye modellvalg og samarbeidsformer, herunder OPS-samarbeid. Dette krever mye av kommunen og det er et komplisert regelverk å forholde seg til. I utgangspunktet vurderer revisjonen risikoen som høy, basert på de store verdiene saksfeltet omhandler. Revisjonen har imidlertid hatt en gjennomgang av byggeprosjektet «Rådhuskvartalet» og kom med flere anbefalinger der. Totalt sett vurderer revisjonen derfor risiko og vesentlig som middels til høy

## vii. Kultursektoren

Kultursektoren består av enhetene Kulturdirektørens stab, Kristiansand folkebibliotek, idrettsetaten, kulturskolen, fritidsetaten øst og vest og Samsen kulturhus. Sektoren har i 2016 en budsjetttramme på 183 026 000 kroner.

Driftsregnskap 2015 – alle tjenester:

Tall i 1000 kr

Tjeneste	Regnskap 2015	Budsjett 2015	Avvik
10001 Overordnede politiske utvalg	705	743	-38
12000 Administrasjon og overordnet ledelse	3 385	2 397	988
20200 Grunnskole	960	964	-4
23100 Aktivitetstilbud barn og unge	18 144	21 629	-3 485
37000 Bibliotek	25 587	21 544	4 043
37500 Museer	18 438	18 438	-
37700 Kunstformidling	27 765	27 734	31
37701 Billedkunst og kunsthåndverk	1 952	1 842	110
37702 Sang og musikk	2 583	2 510	73
37703 Teater, opera og ballett	35	-	35
38000 Idrett aktivitet og tilskudd	4 600	3 981	619
38100 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	25 556	26 369	-813
38300 Kulturundervisning	19 203	18 275	928
38500 Andre kulturaktiviteter	1 381	1 354	27
38501 Diverse kulturtjenester	18 817	21 886	-3 069
38600 Kommunale kulturbygg	13 166	13 691	-524
<b>Totalt</b>	<b>182 278</b>	<b>183 356</b>	<b>-1 078</b>

### Evaluering - tildeling av kulturmidler, forvaltning av eiendeler og kunst (vesentlighet M)

#### Mulige risikofaktorer

- Redusert evaluering og kontroll med eksterne mottakere av midler
- Mangelfull registrering og oversikt over kunstverk i kommunen
- Store verdier på kunstverk

#### Vurdering

Kommunens forvaltning av egne kunstgjenstander/bilder er et aktuelt område for forvaltningsrevisjon. Oppfølging og kontroll med tildeling av midler til eksterne

kulturinstitusjoner er et annet. Måloppnåelse knyttet til ulike tiltak, for eksempel kulturaktiviteter for å fremme folkehelsen er et område som kan være aktuelt å vurdere.

### Barn og unges deltakelse på kulturskole (vesentlighet M)

#### *Mulige risikofaktorer*

- Ikke nok tilbud i forhold til etterspørsel
- Prisen på tilbud er for høy for enkelte grupper

#### *Vurdering:*

Det er et politisk uttrykt mål at man ønsker å gi barn og ungdom i Kristiansand opplæring i musikk, drama og kunst som et supplement til praktisk-estetiske fag i grunnskolen. Dersom tilbudet skal favne flest mulig må det være et tilbud som er tilstrekkelig variert, samt med nok kapasitet til å kunne ta imot de som ønsker å delta. Revisjonen vurderer vesentlighet som middels høy.

## viii. Oppsummering

Revisjonen har i denne analysen vurdert ulike områder hvor det kan være aktuelt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon. Områdene er valgt ut etter dokumentgjennomgang og revisors kjennskap til kommunen og innspill fra administrasjonen.

Revisors formål med analysen er at den skal danne et godt utgangspunkt for arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon 2015-2019.

Følgende områder er vurdert:

### Overordnet - kommunen som organisasjon

- Balansert utvikling innenfor kommunens satsingsområder (vesentlighet M)
- Gjeldsnivået - konsekvenser (vesentlighet M/H)
- Demokratisk kontroll med kommunale selskap og god forvaltning av kommunens eierinteresser (vesentlighet M/H)
- Sykefravær (Vesentlighet M/H)

### Økonomisektoren

- Regnskap og lønn blir korrekt behandlet (vesentlighet M)
- Økonomistyring, rapportering (vesentlighet M)
- Etterlevelser av lov og forskrift om offentlige anskaffelser (vesentlighet H)

### Organisasjonssektoren

- Organisering av kommunens arkiv (vesentlighet M/H)
- Praktisering av offentlighetsloven (vesentlighet M)
- Drift og vedlikehold av IT-system (vesentlighet M/H)

### Helse- og sosialsektoren

- Aldrende befolkning (vesentlighet H)
- Bosetting av flyktninger (vesentlighet H)
- Bosetting av flytninger (vesentlighet H)

- Behandlings- og oppfølgingstilbud til personer/pasienter med psykiske lidelser og/eller rusrelaterte problemer (vesentlighet H)
- Sosialtjenester – effektive og målrettede tjenester (vesentlighet M/H)
- Samhandlingsreformen – utskriving av pasienter (vesentlighet H)

### Oppvekstsektoren

- Barn og unges psykiske helse (vesentlighet H)
- Inkluderende læringsmiljø (vesentlighet M)
- Barnevern (vesentlighet H)
- Bekjempelse av barnefattigdom (vesentlighet H)
- Integrering av minoritetsbarn (vesentlighet H)

### Teknisk sektor

- Hensyn til barn og unge ved utarbeidelse av reguleringsplaner (vesentlighet M)
- Korrekt byggesaksbehandling (vesentlighet M)
- Kommunens tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølging (vesentlighet M/H)
- Vann – og avløpsinfrastruktur (vesentlighet M)
- Planlegging og ledelse av investeringsprosjekt (vesentlighet M/H)

### Kultursektoren

- Tildeling av kulturmidler, forvaltning av eiendeler og kunst (vesentlighet M)
- Barn og unges deltakelse på kulturskole (vesentlighet M)

