



Oslo kommune Kommunerevisjonen

Kontrollutvalget

Dato: 08.06.2012

Deres ref:	Vår ref (saksnr.): 201100024-4	Saksbeh: Randi Blystad	Arkivkode 126.0
	Revisjonsref:	Tlf.:	

EKSTERN KVALITETSKONTROLL AV FORVALTNINGSREVISJON

Saken gjelder:

Kommunerevisjonen er gjennom medlemskap i Norges Kommunerevisorforbund omfattet av en ordning med ekstern kvalitetskontroll som gjennomføres minst en gang i en femårsperiode. I tillegg har Kommunerevisjonen i Oslo flere ganger engasjert eksterne miljøer for kvalitetskontroll. Kommunerevisjonen har nå i samarbeid med Trondheim kommunerevisjon gjennomført en ekstern vurdering av forvaltningsrevisjonen. Kontrollutvalget ble orientert om den forestående kvalitetskontrollen i møte 25.01.2011 (sak 9).

Gjennomgangen har vært todelt, og har bestått av

- en fagfelleevaluering der ansatte ved Trondheim kommunerevisjon har vurdert seks forvaltningsrevisjonsrapporter som Kommunerevisjonen avga i perioden 2010-2011, og aspekter ved Kommunerevisjonens interne kvalitetskontroll med forvaltningsrevisjon, opp mot sentrale krav i *Standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner, RSK 001* m.v.
- en porteføljevurdering utført av tidligere leder av Kontrollkomiteen i Trondheim, statsviter og førsteamanuensis Monica Rolfsen ved NTNU, der den samlede forvaltningsrevisjonsporteføljen i perioden august 2009 til august 2011 er vurdert i et a) risiko- og vesentlighetsperspektiv og opp mot bystyrets plan for forvaltningsrevisjon, b) i lys av administrasjonens varslede tiltak og c) i lys av den politiske behandlingen.

Både fagfellene og Monica Rolfsen utarbeidet rapporter etter gjennomført kontroll. Fagfellene har dessuten gitt utfyllende muntlige tilbakemeldinger til de enkelte prosjektteamene som ble berørt av kontrollen.

Fagfellene konkluderer med at de gjennomgåtte forvaltningsrevisjonsrapportene oppfyller kravene i standarden og at system for intern kvalitetskontroll er sikret i prosjektmodellen. Monica Rolfsen konkluderer bl.a. med at porteføljen av rapporter er relevant i et risiko- og vesentlighetsperspektiv, både sett i sammenheng med overordnede utfordringer generelt i kommunen, i forhold til bystyrets overordnede plan for forvaltningsrevisjon og i forhold til de årlige revisjonsstrategiene. Både fagfellene og Monica Rolfsen har samtidig kommet med innspill til Kommunerevisjonens videre arbeid med forvaltningsrevisjon.

Kommunerevisjonen opplever at gjennomgangen har vært nyttig.

Saksfremstilling:

Samarbeidet med Trondheim kommunerevisjon har dels bestått av at erfarne forvaltningsrevisorer fra de to enhetene har gjennomført fagfellevurderinger av et utvalg forvaltningsrevisjonsprosjekter og av den interne kvalitetskontrollen med forvaltningsrevisjon hos hverandre, og at de to revisjonsenhetene i fellesskap engasjerte Monica Rolfsen til å forestå en porteføljevurdering av den samlede forvaltningsrevisjonsaktiviteten i en angitt periode. Det tok lengre tid enn antatt før porteføljevurderingen kunne gjennomføres. Arbeidet ble av den grunn forsinket.

I det følgende redegjør vi for hva som har vært omfattet av kontrollen, hovedpunkter i de to rapportene fra fagfellene og Monica Rolfsen¹ løftes fram, og det blir kort redegjort for Kommunerevisjonens videre oppfølging av de to rapportene.

1. Fagfellevurderingen

Fagfellene fra Trondheim har vurdert følgende spørsmål:

- Har Kommunerevisjonen et tilfredsstillende system for intern kontroll med kvaliteten på forvaltningsrevisjonen?
- Er utvalgte forvaltningsrevisjonsprosjekter på vesentlige punkter gjennomført i tråd med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon?

Holdbarhet og kvalitet i forvaltningsrevisjon bygger i stor grad på de samme kravene som stilles innenfor samfunnsvitenskapelige metoder. Dette innebærer at problemstillingene er tydelige og avgrenset, at man anvender relevante metoder for å besvare problemstillingene, at faktagrunnlaget er pålitelig og gyldig og at vurderinger og konklusjoner er begrunnet. Forvaltningsrevisjon skal også benytte relevante revisjonskriterier for det reviderte området.

Basert på tilsendt liste over forvaltningsrevisjonsprosjekter som startet tidligst høsten 2009, og hvor rapporten var ferdigbehandlet politisk da fagfellene startet sitt arbeid, valgte fagfellene ut følgende seks rapporter for kontroll:

- Rapport 02/2010 *Styring, tilsyn og kontroll med særskilt fokus på anskaffelsesområdet i eiendomsforetak*
- Rapport 12/2010 *Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF*
- Rapport 16/2010 *Saksbehandling av søknad om kommunal bolig*
- Rapport 19/2010 *Produktivitet og styringsinformasjon i pedagogisk-psykologisk tjeneste*
- Rapport 25/2010 *Undervisningsbygg Oslo KFs oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører*
- Rapport 01/2011 *Planlegging, styring og oppfølging av investeringsprosjekter i Energigjenvinningsetaten*

Som ramme for vurdering av rapportene er det tatt utgangspunkt i Norges kommunerevisorforbunds opplegg for forbundsbasert kvalitetskontroll. Basert på krav i RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon i kommune og fylkeskommuner* ble følgende forhold gjennomgått/vurdert av fagfellene:

¹ De to gjennomgangene er rapportert av Magnar Andersen og Berit Juul i rapporten *Oppsummering fra Trondheim kommunerevisjons fagfellevurdering av Oslo kommunerevisjon*, datert 19.12.2011, og i Monica Rolfsens rapport *Vurdering av forvaltningsrevisjon i Oslo*, datert 12.03.2012.

- Revisors uavhengighet
- Revisjonsdialogen
- Prosjektplan
- Om problemstillingene var tydelige, konkrete, avgrensede, forståelige og håndterbare
- Revisjonskriterienes relevans
- Om metoden var relevant, tilstrekkelig og pålitelig
- Om intervjuene var verifisert
- Om eventuelle personopplysninger var behandlet i tråd med personopplysningsloven
- Om dataene var relevante for revisjonskriteriene
- Om rapportene fulgte de valgte problemstillingene og revisjonskriteriene
- Om det var skilt mellom fakta og revisors vurderinger
- Om vurderingene var begrunnet og framsto som sannsynlige
- Om konklusjonen besvarte problemstillingene
- Om anbefalinger var formulert som bør-forhold, ikke som pålegg
- Om rapporten hadde en rød tråd, og viste sammenheng mellom problemstillinger, revisjonskriterier, faktagrunnlag, vurderinger og konklusjoner
- Om administrasjonens uttalelse fremgikk av rapporten
- Om rapporten var godt skrevet

Fagfellenes tilbakemelding er formidlet skriftlig til Kommunerevisjonen, supplert med muntlig tilbakemelding i møter mellom fagfellene og det enkelte prosjektteam.

Fagfellenes vurdering er at de seks rapportene oppfyller kravene som er satt i RSK 001 og at Kommunerevisjonen har etablert et system for intern kontroll med kvaliteten på forvaltningsrevisjonsarbeidet gjennom den etablerte prosjektmodellen, som brukes som støtte i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Etter fagfellenes vurdering ivaretar prosjektmodellen kravene til forvaltningsrevisjon stilt i RSK 001, og fagfellene peker bl.a. på at det er etablert faste rutiner for vurdering av utøvende revisors uavhengighet, for sikring av tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i det enkelte oppdrag, og for planlegging, gjennomføring, arkivering, evaluering og oppfølging av den enkelte undersøkelse. Fagfellene skriver at de er usikre på om det elektroniske arkivet som benyttes for forvaltningsrevisjon tilfredsstillende oppfyller kravene til elektronisk arkiv i arkivloven, og anbefaler at dette undersøkes nærmere.

Basert på gjennomgangen gjør fagfellene seg tanker om hvordan Kommunerevisjonen kan forbedre sine rapporter ytterligere. Blant annet påpekes følgende i rapporten deres:

- Fagfellene opplever at flere av vurderingene i Kommunerevisjonens rapporter er formulert forsiktig, i noen tilfeller vage. I denne sammenheng vises det for eksempel til at det i noen tilfeller skrives revisor "stiller spørsmål ved" i rapportene. Fagfellene opplever at dette kan framstå som uklart, særlig dersom revisor faktisk ønsker å kritisere. Å formulere vurderinger som spørsmål kan dessuten enkelte ganger framstå som at revisor er usikker, og dermed burde ha hentet inn mer fakta, skriver fagfellene i rapporten.
- Fagfellene kommenterer at rapportene i noen grad inneholder gjentakelse av fakta. Rapportene har en struktur som gjør det enkelt å følge med på hvilke fakta som ligger til grunn for en vurdering, men det blir påpekt at det i noen tilfeller blir unødvendige gjentakelser. Fagfellene mener at vurderingskapitlene i større grad bør bestå av revisjonens vurderinger. Færre gjentakelser ville også gjort rapportene kortere, noe som ville gjort dem enda mer leservennlig, skriver fagfellene.
- Fagfellene konstaterer at det er gitt anbefalinger til de reviderte i alle de gjennomgåtte rapportene, og minner om at anbefalinger er noe revisor kan gi, men ikke må gi.

- Fagfellene vurderer språket i rapportene som klart og tydelig, men påpeker at noen ortografiske feil forekommer.

I muntlige tilbakemeldinger til prosjektteamene ble det i noen tilfeller også pekt på at utkwitteringen av problemstillingen med fordel kunne vært tydeligere og at IT-revisjonen kunne vært bedre integrert i forvaltningsrevisjonen.

2. Porteføljevurderingen

Følgende spørsmål behandles i Rolfsens rapport:

- Er den samlede porteføljen over tid (siste to år) relevant i forhold til kommunens utfordringer i et vesentlighets- og risikoperspektiv og i forhold til overordnet plan vedtatt av bystyret?
- Er resultatet av rapportene, i form av varslede tiltak i administrasjonen, tilfredsstillende i betydningen at det varsles tiltak som er relevante og konkrete i forhold til rapportens konklusjoner og/eller anbefalinger?
- Viser den politiske behandlingen av rapportene at de blir oppfattet som aktuelle og nyttige?

I tillegg har Rolfsen valgt å vie kommunens parlamentariske styringssystem, og den politisering hun mener den politiske debatten om revisjonsrapporter får innenfor en slik modell, noe oppmerksomhet.

Rolfsens drøftinger og vurderinger er primært basert på en gjennomgang av 29 forvaltningsrevisjonsrapporter avgitt i perioden august 2009 til august 2011² og en rekke saker fra Kommunerevisjonen til kontrollutvalget vedrørende den fireårige overordnede planen for forvaltningsrevisjon, de årlige revisjonsstrategiene og de halvårslige forslagene om oppstart av nye forvaltningsrevisjoner, samt den politiske behandlingen av disse rapportene og sakene.

Rolfsen skriver at det sett under ett ikke er

tvil om at den omfattende portefølje av rapporter er relevante i forhold til risiko og vesentlighet, både sett i sammenheng med overordnede utfordringer generelt, i forhold til overordnet plan og i forhold til årlige revisjonsstrategier.

Samtidig påpeker hun at enkelte tema, som byutvikling, vedlikeholdsetterslep og omorganiseringer, er lite berørt og at temaene rekruttering, demokrati og medvirkning ikke var berørt i perioden. Hun påpeker videre at det er positivt at det i prosjektrapportenes forord blir foretatt en klassifisering av prosjektet i henhold til fokusområdene i bystyrets overordnede plan for forvaltningsrevisjon, men konstaterer at slik klassifisering ikke gjøres konsekvent.

Rolfsen påpeker videre at sammenhengen mellom risikovurdering i de årlige revisjonsstrategiene og foreslåtte prosjekter ikke alltid var beskrevet så tydelig, men mente at dette mest sannsynlig hadde med fremstillingen å gjøre.

² Fra 2009 inngikk Kommunerevisjonens rapport nr. 16, 17, 18, 19, 21, 23 og 24 i utvalget. Fra 2010 inngikk rapport nr. 2, 4, 5, 7, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20 og 21, mens fra 2011 inngikk rapport nr. 1, 3, 7, 9, 10, 11, 12 og 13. Ved en inkurie ble rapport 22, 23, 24 og 26 fra 2010 utelatt i gjennomgangen. Av hensyn til den medgåtte tiden ble det besluttet å ikke inkludere disse i Rolfsens undersøkelse.

Rolfen påpeker at administrasjonen varsler tiltak i den enkelte sak, og konstaterer at både disse varslede tiltakene, og noen ganger også andre tiltak, blir en del av den politiske debatten rundt rapporten. Hun skriver videre at den systematiske gjennomføringen av oppfølgingsundersøkelser viser om rapportene faktisk blir fulgt opp. Hun påpeker at det kan være vanskelig å få oversikt over om byrådet oppfølging av alle tiltak er god nok, men opplever at Kommunerevisjonen og kontrollutvalget følger opp sakene med sikte på å realisere forbedringene.

Etter Rolfsens vurdering tyder den politiske debatten i kjølvannet av forvaltningsrevisjonsrapportene på at rapportene oppfattes som nyttige og relevante. Hun finner at sakene skaper engasjement, og at mange sendes til behandling i bystyret. Debatten bærer preg av både kontrovers og konsensus. Basert på at hun også foretok en porteføljevurdering av forvaltningsrevisjonen i Trondheim kommune i samme periode, mener hun å se at det er noe mer kontrovers og politiserte debatter innenfor et parlamentarisk system som i Oslo enn i et styringssystem med formannskap og rådmann som i Trondheim. Alt i alt tyder gjennomgangen på at rapportene oppfattes å være relevante og nyttige, skriver Rolfen.

Rolfen skriver at det var krevende å få oversikt over kommunens overordnede utfordringer basert på Kommunerevisjonens dokumenter, og at overordnet plan for forvaltningsrevisjon var lite tilgjengelig. Hun savnet en tydeliggjøring av sammenhengen mellom overordnet plan og en overordnet vurdering av risiko og vesentlighet. Rolfen mener at det sannsynligvis ville skapt mer engasjement dersom det fremgikk hvorfor man anbefaler de fokusområdene man gjør i overordnet plan. Også i de årlige revisjonsstrategiene ville det vært mer tilgjengelig og forståelig dersom sammenhengen mellom analyse og foreslåtte tiltak var tydeligere beskrevet.

Rolfen understreker at hun mener svakhetene først og fremst har med fremstillingen i de skriftlige dokumentene å gjøre, og skriver at "de sammenhenger som etterlyses er sikkert klare, men kunne fremgått tydeligere".

3. Kommunerevisjonens videre oppfølging etter kvalitetskontrollen

Kommunerevisjonen opplever at kvalitetskontrollen har vært nyttig og at det både gjennom skriftlige rapporter og i muntlig dialog har kommet innspill som vi vil ta med i videreutviklingen av forvaltningsrevisjonsarbeidet.

Basert på porteføljevurderingen har Kommunerevisjonen søkt å synliggjøre den overordnede analysen bedre i forslaget om *Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* som kontrollutvalget behandlet 02.05.2012 (sak 54).

Videre vil Kommunerevisjonen sørge for

- at det i rapportenes forord konsekvent refereres til hvilket/hvilke fokusområde(r) i bystyrets plan for forvaltningsrevisjon en undersøkelse faller inn under
- en bedre kryssreferering mellom sentrale dokumenter som overordnet analyse, forslag til plan for forvaltningsrevisjon og revisjonsstrategier

Basert på fagfelle vurderingen vil vi iverksette

- tiltak for å redusere gjentakelser i våre vurderinger
- tiltak som kan gi kortere rapporter
- tiltak for å forbedre korrekturlesingen

Basert på fagfellevurderingen vil vi vurdere om

- vi er for forsiktige i våre vurderinger
- utkvitteringen av problemstillingen bør bli tydeligere
- vi gir for mange anbefalinger
- vi kan bli bedre til å integrere IT-revisjon i forvaltningsrevisjon
- vår arkivering er tilfredsstillende

Kommunerevisoren innstiller til kontrollutvalget å fatte følgende vedtak:

Kontrollutvalget tar saken om ekstern gjennomgang av Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjonsarbeid til orientering.

Med hilsen

Annette Gohn-Hellum
kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Utrykte vedlegg:

- Magnar Andersen og Berit Juul: *Oppsummering fra Trondheim kommunerevisjons fagfellevurdering av Oslo kommunerevisjon*, datert 19.12.2011
- Monica Rolfsen: *Vurdering av forvaltningsrevisjon i Oslo*, datert 12.03.2012