



# Oslo kommune Kommunerevisjonen

Kontrollutvalget

Dato: 17.08.2012

Deres ref:	Vår ref (saksnr.):	Saksbeh:	Arkivkode
	201200716-1	Randi Blystad og Lars Normann Mikkelsen	126.2.2
	Revisjonsref:	Tlf.:	

## FORVALTNINGSREVISJON MED OPPSTART 2. HALVÅR 2012

### Saken gjelder:

I denne saken fremmer Kommunerevisjonen forslag til nye forvaltningsrevisjonsprosjekter, oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroller med oppstart i perioden september 2012 - januar 2013.

Forslaget baseres på

- bystyrets behandling 13.06.2012 av *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* (sak 165) og *Plan for selskapskontroll 2012-2016* (sak 164),
- revisjonsstrategi for forvaltningsrevisjon 2012 som kontrollutvalget sluttet seg til 24.01.2012 (sak 8),
- innspill i kontrollutvalgets møte 02.05.2012 (sak 56) og tidligere,
- kontrollutvalgets vedtak 19.06.2012 (sak 71) om undersøkelse av saksbehandling i Lindebergsakene og
- vurdering av risiko og vesentlighet og tilgjengelig ressursramme i perioden.

Rapportering av undersøkelsene til kontrollutvalget vil etter planen i hovedsak skje i 2013.

### Saksfremstilling:

Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77, 4-5:

4. (...) Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

5. Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.

Det er gjort nærmere rede for innholdet i forvaltningsrevisjon i § 7 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Herunder om

- a. forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b. forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c. regelverket etterleves,
- d. forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e. beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f. resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Av departementets merknader til revisjonsforskriftens § 7 i *Vedlegg nr 2 til rundskriv H-15/04 Kommunal og regionaldepartementet* framgår det at:

Bokstavene a til f inneholder en oppregning av elementer som vil kunne være tema i et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Oppregningen er ikke uttømmende. Hvilke elementer som inngår i et forvaltningsrevisjonsprosjekt vil avhenge av formål og problemstilling for det konkrete prosjektet.

Av § 14 i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner framgår det at selskapskontrollen også kan omfatte forvaltningsrevisjon.

***Bystyrets vedtak om overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016***

Bystyret fattet 13.06.2012 (sak 165) følgende vedtak:

1.

I perioden 2012-2016 skal det gjennomføres forvaltningsrevisjon av myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester, miljø og bærekraftig byutvikling, anskaffelser og kontraktsoppfølging, og virksomhetsstyring og investeringskontroll.

2.

Kontrollutvalget gis fullmakt til å foreta de nærmere prioriteringer av forvaltningsrevisjonen, herunder vedta de enkelte undersøkelser, om nødvendig også på andre områder.

3.

Kontrollutvalget kan ved behov iverksette mislighetsrettede undersøkelser utover det som følger av revisjonsplikten.

4.

Bystyret tar for øvrig saken om ”Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016” til orientering.

***Bystyrets vedtak om plan for selskapskontroll 2012-2016***

Bystyret fattet 13.06.2012 (sak 164) følgende vedtak:

1.

Det gjennomføres, etter kontrollutvalgets nærmere vurdering, eierskapskontroll i et utvalg selskaper. Selskaper som er tillagt et samfunnsmessig ansvar i tillegg til rent forretningsmessig drift, skal prioriteres i denne kontrollen.

2.

Kontrollutvalget kan på grunnlag av gjennomført eierskapskontroll selv vedta forvaltningsrevisjon i selskaper hvor der er adgang til det.

3.

Kontrollutvalget delegeres myndighet til å endre planen i løpet av perioden, herunder åpne for eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i ytterligere selskaper.

4.

Bystyret tar for øvrig saken om ”Plan for selskapskontroll 2012-2016” til orientering.

### ***Revisjonsstrategien for forvaltningsrevisjon i 2012***

Revisjonsstrategien for forvaltningsrevisjon i 2012 er formelt sett tilpasset bystyrets tidligere vedtak om plan for forvaltningsrevisjon, men er utarbeidet parallelt med overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016 og kan legges til grunn fram til ny revisjonsstrategi utarbeides høsten 2012.

Når temaene i den gjeldende revisjonsstrategien tilpasses fokusområdene i den nye planen for forvaltningsrevisjon, får vi følgende struktur:

1. Brukertilpassede tjenester og myndighetsutøvelse
  - a. Skole
  - b. Pleie og omsorg
  - c. Barnehage
  - d. Sosialstøtte, barnevern og rusomsorg
  - e. Saksbehandling og myndighetsutøvelse i Plan- og bygningsetaten
2. Miljø og bærekraftig byutvikling
  - a. Byutvikling
  - b. Renovasjon og renseanlegg
  - c. Samfunnssikkerhet
  - d. Vedlikehold
3. Anskaffelser og kontraktsoppfølging
4. Virksomhetsstyring og investeringskontroll
  - a. Bydelene
  - b. Investeringer
  - c. Styringsinformasjon
  - d. IKT
  - e. Eierstyring og selskapsledelse

### ***Kilder og kriterier for vurdering av vesentlig risiko- eller forbedringsområder***

Kommunerevisjonen benytter ulike kilder for å utarbeide ideer til mulige undersøkelser.

Kommunerevisjonen er til stede i bystyrets og komiteenes møter og gjennomgår dokumenter fra bystyret og de ulike komiteene, særlig kommuneplan, budsjett og økonomiplan.

Informasjon fra disse kildene står sammen med innspill fra kontrollutvalget, regnskap, revisjonsberetninger og erfaringer fra siste regnskapsrevisjon, tidligere forvaltningsrevisjon og samtaler med administrasjonen på ulikt nivå, sentralt i arbeidet med vurdering av risiko og vesentlighet.

I forvaltningsrevisjon handler risiko om forhold som kan innebære at den kommunale virksomheten ikke gjennomføres som forutsatt eller med forutsatt resultat, sannsynlighet for at dette inntreffer og konsekvensen av at det inntreffer. Vesentlighet i forvaltningsrevisjon handler om hvor viktig oppgaven eller området er for kommunen og/eller for kommunens brukere/innbyggere.

Sentrale kriterier for vurdering av risiko og vesentlighet er bl.a.:

- størrelse (utgifter/antall brukere) og betydning for bruker
- aktualitet
- tidligere revisjonsfunn
- omstilling/endring
- kompleksitet i regelverk og systemer
- kompetanse/kapasitet
- internkontroll/virksomhetsstyring
- prosess/oppgaveløsning
- resultater
- risikoreducerende trekk/hendelser/tiltak

I en kommune av Oslos størrelse er det nødvendig å begynne med en vurdering av vesentlighet og deretter vurdere risiko på utvalgte områder.

Kommunerevisjonen gjennomfører et utviklingsarbeid som på sikt skal gi bedre overordnede risikoanalyser på tvers av regnskaps- og forvaltningsrevisjon, jf. kontrollutvalgets sak 83/09. Høsten 2010 og 2011 ble de årlige etatssamlingene benyttet til dette formålet. Dette vil etter planen bli gjort på nytt høsten 2013.

### ***Innspill fra kontrollutvalgets medlemmer til nye forvaltningsrevisjoner***

Kommunerevisjonen mottok nye innspill til forvaltningsrevisjoner fra kontrollutvalgets medlemmer 02.05.2012 (sak 56). Nedenfor gjør vi kortfattet rede for vurderingen av disse og tidligere innspill som fortsatt er til vurdering. Det gjøres i det følgende ikke nærmere rede for innspill som er ivarettatt i forslaget til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2012. Kommunerevisjonen kan redegjøre ytterligere for dette i møtet.

### **Behandling av drosjeløyvesaker m.v.**

Kontrollutvalget fikk informasjon om dette i egen sak som utvalget behandlet 30.08.2011 (sak 75). Utvalget vedtok bl.a.:

Utvalget imøteser et forslag til undersøkelse rettet mot behandlingen av drosjeløyvesaker når ny forskrift er implementert og utdelingen av løyver er gjenopptatt med mindre videre kontakt med samferdsels- og miljøkomiteen tilsier tidligere oppstart.

Kommunerevisjonen legger til grunn at ideen vurderes med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2013 hvis den nye forskriften da er implementert.

### **Oppfølging av rapport om skjenkebevillinger – fokus på likebehandling**

Ved kontrollutvalgets behandling 02.05.2012 (sak 56) av føringer for arbeidet med forslag til nye forvaltningsrevisjoner var det delte meninger i utvalget om denne prosjektideen.

Kommunerevisjonen har innhentet de 15 klagesakene som er behandlet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2010, 2011 og begynnelsen av 2012, da det er grunn til å tro at

forskjellsbehandling eventuelt ville komme til syne ved klagebehandlingen. Av de 15 sakene som er fremlagt, har fylkesmannen funnet grunnlag for å oppheve kommunens vedtak i kun én av sakene. Én sak ble avvist fordi forholdet ikke lenger var aktuelt. Ellers har fylkesmannen sluttet seg til kommunens vurderinger og opprettholdt kommunens vedtak. Forskjellsbehandling er anført som grunnlag for klage i seks saker hvor klage ikke førte fram. Fylkesmannen har i disse sakene vært enig i kommunens vurderinger.

Gjennomgangen av sakene fra fylkesmannen bekrefter ikke at usaklig forskjellsbehandling er hyppig forekommende i saker avgjort av Næringssetaten. Dette er i seg selv ikke noen garanti for at forskjellsbehandling ikke skjer. Det kan for eksempel være at forskjellsbehandling forekommer i saker som ikke klages inn for fylkesmannen.

Vi har også søkt på tingrettssaker og lagmannsrettssaker fra 2005 til 2012 og (kun) identifisert to saker der usaklig forskjellsbehandling har vært vurdert av retten og kommunen har blitt dømt. Den ene saken handler egentlig om feil lovtolkning. I 2010 og 2011 ble det for øvrig ikke fremmet saker for retten der usaklig forskjellsbehandling var tema.

På bakgrunn av innspillene i kontrollutvalgets møte og gjennomgangen av klagesakene m.v. foreslår Kommunerevisjonen ikke en forvaltningsrevisjon med fokus på likebehandling av søknader om skjenkebevillinger.

#### Følges den ruspolitiske handlingsplanen i alle bydelene?

Ved behandling av Bystyremelding nr. 1/2010 *Rusomsorgen i Oslo kommune* (byrådssak 156/10) vedtok bystyret 16.02.2011 (sak 33) bl.a.

Bystyret ber byrådet gjennomføre en helhetlig evaluering av den samlede rusomsorgen i Oslo med fokus på organisering, samhandling, rehabilitering og resultatene som oppnås for den enkelte på de ulike tiltakene, og tiltakene sett i sammenheng. Opplegget for evalueringen forelegges bystyret innen 1. januar 2012.

Byråden for helse og sosiale tjenester har i notat til helse- og sosialkomiteen datert 17.02.2012 orientert om dette arbeidet og lagt fram kravspesifikasjon for en evaluering med en beregnet øvre økonomisk ramme på kr 3 mill. Det opplyses at det ikke er avsatt midler til dette i budsjett 2012, og at Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester vil oversende en forespørsel til Helsedirektoratet om finansiering av evalueringen.

Kommunerevisjonen mener på denne bakgrunn at det er naturlig å avvente videre utviklingsarbeid og avklare om det kommer en evaluering av bydelenes oppfølging av egne handlingsplaner før det eventuelt iverksettes forvaltningsrevisjon. Kommunerevisjonen legger til grunn at ideen kan vurderes på nytt med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2013 eller 2014.

#### Dialogen mellom barnehage/skole og barnevern, er den god nok?

Kommunerevisjonen har utarbeidet skisse til en forvaltningsrevisjon. Da det fremdeles pågår et utviklingsarbeid i Oslo kommune på dette området, fremmes ikke skissen nå. Kommunerevisjonen vil vurdere ideen på nytt i en senere planprosess.

#### Henleggelse barnevernsaker

Basert på informasjon om at en svært stor andel av bekymringsmeldingene som sendes barnevernet fra Oslo Krisesenter blir henlagt, ba kontrollutvalget 28.02.2012 (sak 18) Kommunerevisjonen gjøre en ny vurdering av om det skal foreslås for utvalget å iverksette en

egen gjennomgang av sakene i forbindelse med framleggelse av sak om forvaltningsrevisjoner med oppstart andre halvår 2012. Kommunerevisjonen har avventet byrådsavdelingens arbeid med dette. Det er forsinket og vi foreslår derfor å komme tilbake til saken så snart dette arbeidet er fullført, eventuelt allerede høsten 2012.

#### Ivaretagelse av barn og unges rettigheter ved kjøp av barnevernstjenester

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 4/2010 *Barneverntjenestenes anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i hjemmet i to bydeler*. Undersøkelsen har ikke inkludert en oppfølging av bystyrets vedtak av 16.06.2010 (sak 239), siste avsnitt, om barn og unges rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt innenfor det kontraktssystemet og de innkjøpsmetodene som brukes ved kjøp av barneverntjenester fra private leverandører. Kommunerevisjonen tar sikte på å vurdere en egen forvaltningsrevisjon om dette i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart første halvår 2013 som legges fram for kontrollutvalget i januar 2013.

#### Spesialundervisning – får elevene det de skal ha?

Bystyret behandlet 13.06.2012 (sak 163) rapport 8/2012 *Skolens saksbehandling knyttet til spesialundervisning*, jf. kontrollutvalgets sak 27/12. Bystyret vedtok bl.a. å be kontrollutvalget vurdere om det er grunn til å foreta en mer kvalitetsrettet undersøkelse av spesialundervisningen i kommunen, herunder f. eks om elevene tildeles nok ressurser, om de faktisk får de ressursene vedtakene tilsier og kvaliteten på tilbudet. Kommunerevisjonen foreslår å komme tilbake til dette i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2013.

#### Samfunnssikkerhet og beredskap

Kommunerevisjonen har vurdert grunnlaget for ny forvaltningsrevisjon av beredskapsplaner og ROS-analyse i lys av 22. juli og nytt lov og forskriftsverk, og kommet til at en slik revisjon tidligst bør vurderes igangsatt etter at 22. juli-kommisjonen har avgitt sin rapport (avgitt 13.08.2012) og den pågående revisjonen av ROS-analysen i Oslo kommune er ferdig (ventelig innen utløpet av 2012). Kommunerevisjonen legger til grunn at ideen vurderes med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2013.

#### Kildesortering - måloppnåelse, får man det til?

Oslo kommune har innført kildesortering av plastemballasje og matavfall. Kildesorteringsprosjektet er avhengig av god kvalitet på de tekniske løsningene hos Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten og godt samspill mellom etatene. Prosjektet er også avhengig av at Oslos befolkning sorterer avfallet og har en god kvalitet på sorteringen, altså både holdnings- og atferdsendringer hos mer enn 600 000 innbyggere. I utvalgets møte 02.05.2012 kom det innspill om betydningen av å se på både innsamling og sluttprosessering.

Problemstillingen er vurdert ved utarbeidelse av en ide om kildesortering.

Kommunerevisjonen mener at et prosjekt rettet mot kildesortering ikke bør inkludere både informasjonskampanjen rettet mot forbrukerne og den tekniske løsningen med bruk av optisk sortering av forhåndssortert søppel. Vi foreslår at et eventuelt prosjekt avgrenses til arbeidet med atferdsendringer hos abonnentene. Etter en samlet vurdering av risiko, vesentlighet og kapasitet fremmer Kommunerevisjonen ikke forslag om et slikt prosjekt nå. Vi foreslår å komme tilbake til dette i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart første halvår 2013.

### Miljøsertifisering

I henhold til Byøkologisk program skal alle kommunale etater og virksomheter miljøsertifiseres innen 2014. Aktuelle sertifiseringsordninger er Miljøfyrtårn, ISO 14001 og EMAS (The EU Eco-Management and Audit Scheme).

I utvalget har det kommet innspill om en revisjon med fokus på spørsmål som:

- Kan nytten av sertifisering som Miljøfyrtårn reduseres eller forsvinne fordi pålegg om slik sertifisering ikke utløser ekstra budsjettmidler?
- Hvilken effekt har sertifiseringen på den faktiske driften av virksomhetene?
- Hvis effekten er lav, hva skyldes det?

Ifølge miljøportalen var 361 enheter sertifisert som Miljøfyrtårn per 13.01.2012 mens 15 etater, kommunale foretak og kommunalt eide AS var ISO 14001-sertifisert, blant annet: Oslo Havn KF, Friluftsetaten, Renovasjonsetaten, Energigjenvinningsetaten, Vann- og avløpsetaten, Trafikketaten, Samferdselsetaten, Kollektivtransportproduksjon AS og Undervisningsbygg Oslo KF. Ingen var på det tidspunktet EMAS-sertifisert.

Etter en samlet vurdering av risiko, vesentlighet og kapasitet mener Kommunerevisjonen at det ikke bør arbeides videre med prosjektforslaget om miljøsertifisering nå. En rekke av virksomhetene med størst miljøutfordringer oppgis å være ISO 14001-sertifiserte, det er stort behov for forvaltningsrevisjon på andre områder og effekt- og årsaksanalyser er krevende.

### Er organiseringen av kollektivområdet hensiktsmessig?

Organiseringen av kollektivområdet er politisk vedtatt. Om organiseringen av den er hensiktsmessig blir fort et spørsmål om politikk. En forvaltningsrevisjon med fokus på om ønskede effekter er oppnådd er en alternativ vinkling som kan vurderes. I lys av de omfattende undersøkelsene på kollektivområdet som nå pågår, legger Kommunerevisjonen til grunn at vi kommer tilbake med en ny vurdering av denne ideen i 2013.

### Har Vognselskapet gitt forventede resultater?

Oslo Vognselskap ble opprettet etter fisjonsvedtak i Kollektivtransportproduksjon AS den 27.09.2006, og har som formål å finansiere og anskaffe nye vogner, oppgradere eksisterende vogner, fastsette krav til vedlikeholdet av vognene, ivareta avsetninger til periodisk vedlikehold, leie ut vognene og følge opp leveransene av vogner ovenfor leverandørene.

Bakgrunnen for etableringen av et eget vogneierselskap finner man blant annet i vedlikeholds-/investeringsetterslepet for rullende materiell og infrastruktur som førte til manglende regularitet og pålitelighet, hyppige driftsstans og høye vedlikeholdskostnader for kollektivtrafikken ved innledningen til 2000-tallet. Særlig på T-banen var materiellet for det meste av eldre dato, og tilfredsstilte ikke kundenes krav til komfort og tidsmessighet.

Den nye organiseringen av kollektivtrafikken i Oslo hadde følgende formål (jf byrådssak 132/05 behandlet av bystyret i sak 41/06):

1. En klar rollefordeling mellom bestillerfunksjonen og operatørene (utførerfunksjonen)
2. Å gi god oversikt over pengestrømmer og økonomien i de ulike tjenestetilbudene
3. Sikring av Oslo kommunes eierskap og kontroll med infrastruktur, vognmateriell og andre strategiske ressurser tilknyttet kollektivtrafikken

Oslo Vognselskap ble etablert på grunnlag av punkt 3 ovenfor. I lys av de omfattende undersøkelsene på kollektivområdet som nå pågår, legger Kommunerevisjonen til grunn at vi kommer tilbake med en ny vurdering av denne ideen i 2013.

#### InfraPartner - økonomi og bruk

InfraPartner er en entreprenørvirksomhet, en enhet i Kollektivtransportproduksjon AS. InfraPartner leverer tjenester knyttet til drift, vedlikehold og utvikling av bane- og sporveisrelatert infrastruktur. Det har vært hevdet at vedlikehold på skinnegangen ikke blir utført fordi driftsselskapet må bestille/kjøpe tjenester fra InfraPartner som det ikke har økonomi til - samtidig blir InfraPartners spesialmaskiner stående ubrukt. I lys av de omfattende undersøkelsene på kollektivområdet som nå pågår, legger Kommunerevisjonen til grunn at vi kommer tilbake med en ny vurdering av denne ideen i 2013.

#### Informasjonssikkerhet av betydning for samfunnssikkerhet

Dette er et område med vesentlig iboende risiko. Senest i juni var det et oppslag i media om at hackere hevder å kunne overta styringssystemer til norsk infrastruktur. Vi har tidligere rapportert en undersøkelse i Vann- og avløpsetaten og nylig en i Energigjenvinningsetaten. Det pågår p.t. en ny undersøkelse i Vann- og avløpsetaten. Det bør også gjennomføres undersøkelser i andre virksomheter. Av kapasitetsgrunner fremmer Kommunerevisjonen ikke forslag om et nytt slikt prosjekt nå. Vi foreslår å komme tilbake til dette i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart første halvår 2013.

#### Elektronisk grensesnitt mellom saksbehandlingssystemer

Det er viktig at saksbehandlingssystemer kan kommunisere når det er relevant. Det gjelder både innad Oslo kommune og mellom kommunen og andre aktører. Vi har inntrykk av at dette fungerer godt på noen områder, men at det kan være utfordringer på andre områder i Oslo. Det er igangsatt et større KS-prosjekt om samspill mellom statlige og kommunale it-systemer med kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for finans som styringsgruppeleder. Etter en samlet vurdering av risiko, vesentlighet og kapasitet fremmer Kommunerevisjonen ikke forslag om et slikt prosjekt nå, men ønsker å se på dette med tanke på senere planprosesser.

#### Måloppnåelse og styringsdialogen mellom byrådet og virksomhetene

Kontrollutvalget ga 05.05.2011 (sak 48) sin tilslutning til at Kommunerevisjonen kommer tilbake til en vurdering av dette i løpet av 2012.

Styringsdialogen mellom byrådet (byrådsavdelingene) og kommunens virksomheter inngår som en del av kommunens helhetlige virksomhetsstyring. Med bakgrunn i byrådssak 82/07 *Forebygging av korrupsjon og misligheter i Oslo kommune*, og byrådssak 1170/07 *Prosjekt - Styrket intern kontroll i Oslo kommunes virksomheter*, iverksatte kommunen ved Byrådsavdeling for finans prosjektet "Virksomhetsstyring" høsten 2009. Formålet med prosjektet var å utarbeide og utprøve nye prinsipper for virksomhetsstyring, mens formålet med å utarbeide nye prinsipper for virksomhetsstyring var å bidra til å styrke og forbedre kommunens styringsprosesser gjennom å sikre større grad av måloppnåelse i henhold til politiske vedtak, tildelt budsjett og å forebygge styringssvikt. Det å sikre god styringsdialog mellom byrådet og virksomhetene inngår som en del av dette. De nye prinsippene og veilederne som ble utarbeidet i den sammenheng, ble testet ut på ni piloter (7 etater, 1 bydel og et kommunalt foretak) i perioden oktober 2009 - mars 2011. Det ble foretatt en evaluering av pilotene våren 2011 og prosjektet ble formelt avsluttet høsten 2011.



2012 er det første året alle kommunens virksomheter skal forholde til det nye systemet for virksomhetsstyring. Etter Kommunerevisjonens vurdering bør en undersøkelse av måloppnåelse og styringsdialogen mellom byrådet og virksomhetene av den grunn tidligst gjennomføres 2013.

Kommunerevisjonen foreslår at ideen vurderes med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2013.

#### Gjennomføring av vedtatte investeringer – hvorfor ikke i tråd med plan?

Byrådet viser i årsberetningen for 2011 til flere forklaringer på investeringsetterlepet; ubenyttet usikkerhetsavsetning, utfordringer knyttet til kjøp av eiendom og reguleringsmessige og arkeologiske forhold. Byrådet skriver også at for mange av investeringsprosjektene som går over flere år er periodiseringen av utgiftene i forhold til det enkelte år blitt noe annerledes enn forutsatt, men at de fleste av disse prosjektene likevel forventes å bli ferdigstilt innenfor den opprinnelige fastsatte tidsrammen. En forvaltningsrevisjon kan etterprøve og eventuelt utdype årsaksforklaringene. Etter en samlet vurdering av risiko, vesentlighet og kapasitet fremmer Kommunerevisjonen ikke forslag om et slikt prosjekt nå.

#### Varslingsordningene

Kommunerevisjonen har utarbeidet en skisse til forvaltningsrevisjon, men den fremmes ikke som forslag i denne omgang. Det skyldes at byrådets evaluering av Oslo kommunes varslingsordning p.t. fortsatt ikke er ferdigstilt. Både lokale varslingsordninger i virksomhetene og den sentrale varslingsordningen med eksternt mottak vil inngå i evalueringen. Kommunerevisjonen tar sikte på å informere om utfallet av evalueringen når den er klar.

#### Utplassert kunst

Oppfølgingsundersøkelsen i 2010 viste at Kulturetaten hadde iverksatt og planlagt iverksetting av flere tiltak i tråd med det etaten varslet i uttalelsen til rapport 4/2008 *Forvaltning av utplassert kunst*. Kommunerevisjonen fikk også opplyst at det ville bli fremmet forslag om å revidere instruks for utplassert kunst. Dette skulle avvendes til kunstpolitisk plan for Oslo var avgitt, etter planen i løpet av 2010.

Kontrollutvalget ba 26.08.2010 (sak 61) Kommunerevisjonen vurdere om det bør gjennomføres en utvidet oppfølging av rapport 4/2008 når det utarbeides sak til utvalget med forslag til nye forvaltningsrevisjoner i første halvår 2012.

Byrådssak 152/11 *Oslo kommunes strategi for det visuelle kunstfeltet* ble lagt fram 16.06.2011. I byrådssaken viser byrådet blant annet til tiltak som er iverksatt for å bedre kontrollen og rapporteringsrutinene knyttet til utplassert kunst. Det framkommer at arbeidet med å oppdatere og implementere den nye kunstverksdatabasen er igangsatt, og det foreslås å endre instruks for forvaltning av kunstverk i Oslo kommune.

Byrådet har i skrivende stund ikke vedtatt nye regler for ordningen *Kunst i kommunale bygg og uterom*, og har foreløpig ikke lagt fram en langsiktig strategi for det visuelle kunstfeltet i Oslo som bystyret ved behandling av byrådssak 152/11 ba om innen utgangen av 2012. Etter Kommunerevisjonens vurdering er det derfor grunn til å avvente en utvidet oppfølgingsundersøkelse til arbeidet med bebudede tiltak har kommet lenger.

### ***Omfang og typer av undersøkelser 2. halvår 2012***

Kommunerevisjonen foreslår at det fortsatt legges vekt på forvaltningsrevisjon av anskaffelser og virksomhetsstyring. Satsingen på forvaltningsrevisjon rettet mot anskaffelser er tilpasset det faktum at det gjennomføres kontroller av anskaffelser som ledd i regnskapsrevisjonen. Samtidig er det også nødvendig å ivareta behovet for forvaltningsrevisjon og oppfølging av tidligere revisjon på andre viktige områder i kommunen.

Undersøkelsene på fokusområdet anskaffelser og kontraktsoppfølging og fokusområdet virksomhetsstyring og investeringskontroll som nå foreslås prioritert eller er pågående, har til sammen et budsjett på 6200 timer. Det er 50 prosent av de samlede ressursene i porteføljeplanen. Tilsvarende tall for forslaget til nye prioriterte undersøkelser alene er 2000 timer, det er 43 prosent av ressursene i forslaget til nye prioriterte undersøkelser.

Undersøkelsene på fokusområdet brukertilpassede tjenester og myndighetsutøvelse som nå foreslås prioritert eller er pågående, har til sammen et budsjett på 4700 timer. Det er 38 prosent av de samlede ressursene i porteføljeplanen. Tilsvarende tall for fokusområdet miljø og bærekraftig byutvikling er 1550 timer og 12 prosent.

Pågående undersøkelser i Kollektivtransportproduksjon AS m.v. og Ruter As er beheftet med større usikkerhet mht. framdrift og ressursbruk enn vanlig og prioriteringen av disse har medført forsinkelser i andre undersøkelser. Tilsvarende usikkerhet gjelder den nye undersøkelsen om kommunens saksbehandling i Lindebergsakene som kontrollutvalget vedtok 19.06.2012 (sak 71). Dette er dels forsøkt ivaretatt i saken, bl.a. ved at noen frister er forskjøvet, dels må vi om nødvendig komme tilbake til konsekvensene på et senere tidspunkt.

På grunnlag av bystyrets vedtak om *Plan for selskapskontroll 2012-2016* har Kommunerevisjonen også avsatt ressurser til eierskapskontroller.

I tillegg til ovennevnte kommer ressurser til mislighetsrevisjon som nå i hovedsak ivaretas som ledd i regnskapsrevisjonen.

Kommunerevisjonen har en rammeavtale med eksterne konsulenter om mislighetsrettede undersøkelser. Kommunerevisjonen har også hatt rammeavtale med eksterne konsulenter om IT-revisjon. Det arbeides nå med etablering av ny rammeavtale om IT-revisjon.

### ***Særskilt om oppfølgingsundersøkelser***

Kommunerevisjonen foreslår å bruke ressurser på oppfølgingsundersøkelser. Det har sin bakgrunn i § 12 i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (jf. kommuneloven § 77):

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

I vedlegg 1 til rundskriv H-15/04 *Ikrafttreden 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* fra Kommunal- og regionaldepartementet framkommer følgende merknader til nevnte forskrift § 12:

Det er sentralt av hensyn til å sikre en ”lærende organisasjon” at resultatene av forvaltningsrevisjonsprosjekter blir fulgt opp. Bestemmelsen pålegger kontrollutvalget et ansvar for å påse at det blir gjort. Alle forvaltningsrevisjonsrapporter skal systematisk følges opp for å se til at forvaltningen iverksetter tiltak for å rette opp påviste avvik/svakheter. Kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets/fylkestingets merknader blir fulgt opp gjelder også i forhold til saksområder som ligger til andre folkevalgte organer.

Det er kommunens/fylkeskommunens administrasjonssjef/kommuneråd som har ansvar for oppfølgingen av kommunestyrets/fylkestingets merknader, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. Det ligger ikke til kontrollutvalget å fastsette hvordan administrasjonen skal følge opp påviste avvik/svakheter i det konkrete tilfelle.

Kontrollutvalgets ansvar for oppfølging av forvaltningsrevisjoner kan ivaretas på ulike måter. De senere årene har utvalget benyttet en rekke metoder. Utvalget har stilt spørsmål til byrådet eller administrasjonen, bedt om statusrapporter fra byrådet eller administrasjonen, prioritert særskilte oppfølgingsundersøkelser eller nye forvaltningsrevisjoner. Vi har i vårt forslag lagt til grunn at denne praksisen skal videreføres.

#### ***Særskilt om eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap***

Som konsekvens av bystyrets vedtak om *Plan for selskapskontroll 2012-2016* foreslår Kommunerevisjonen at det gjennomføres eierskapskontroll i to selskap som er tillagt et samfunnsmessig ansvar i tillegg til rent forretningsmessig drift.

Kommunerevisjonen har tidligere levert utvidede selskapskontroller (forvaltningsrevisjon) om anskaffelser i Kollektivtransport AS (rapport 3/2008), Kollektivtransportproduksjon AS' kontroll og oppfølging av nytt billettsystem (rapport 2/2009), eierstyring og selskapsledelse HAV Eiendom AS (rapport 22/2009) og i Ruter AS (rapport 19/2011). Det er også levert en undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS (rapport 11/2009). Kontrollutvalget vedtok 13.12.2011 (sak 109) undersøkelser av intern kontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper og mislighetsrettede kontroller i Unibuss AS. 24.01.2012 vedtok utvalget (sak 8) forvaltningsrevisjon rettet mot intern kontroll med anskaffelser i Oslo Vognselskap AS og i Ruter AS.

#### ***Forslag til undersøkelser***

Kommunerevisjonen har valgt å legge fram en oversikt som viser følgende:

- Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter og oppfølgingsundersøkelser med oppstart i 2. halvår 2012 (august 2012 – januar 2013)
- Pågående forvaltningsrevisjonsprosjekter og oppfølgingsundersøkelser
- Eierskapskontroller
- Undersøkelser som foreslås strøket

Oversikten følger vedlagt. I vedlegg til oversikten gjøres det nærmere rede for forslag til nye undersøkelser med oppstart i perioden. Det skilles mellom prioriterte og uprioriterte prosjekter, dels for å gi kontrollutvalget bedre valgmuligheter, dels fordi det er en fordel å ha en reserve ved bortfall av prosjekter e.a. Dersom en vedtatt undersøkelse av en eller annen grunn må utsettes eller skrinlegges, så vil det ved ledig kapasitet bli lagt fram sak om valg av

annen undersøkelse fra de uprioriterte prosjektene. Utvalget kan naturligvis også bestille andre undersøkelser fra Kommunerevisjonen, enten nå eller etter at planen er vedtatt.

I planen fremgår det et estimat for ressursbruk for den enkelte undersøkelse. Estimaten kan bli justert i forbindelse med den detaljerte planlegging av den enkelte undersøkelse. Ved betydelige endringer vil utvalget bli orientert.

### ***Undersøkelser som foreslås strøket***

Vi foreslår å stryke to undersøkelser som er vedtatt tidligere som uprioriterte:

1. Anskaffelser, kontroll og oppfølging av private leverandører av tjenester til voksne med psykiske lidelser: Undersøkelsen bør vente til kommunens praktisering av regelverket for offentlige anskaffelser på dette området er nærmere avklart.
2. Debiteringsmodeller - god kostnadsfordeling og effektiv ressursbruk: Undersøkelsen bør vente pga. tiltak i Oslo kommune som er av betydning for fordeling av utgifter på IKT-området.

### ***Misligheter og feil***

I forskrift om revisjon i medhold av kommuneloven §§ 78 og 79 omtales misligheter og feil i § 3:

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Konstateres det misligheter ved revisjon, eller på annen måte, skal revisor straks sende foreløpig innberetning til kontrollutvalget. Når saksforholdet er nærmere klarlagt skal revisor sende endelig innberetning til kontrollutvalget. Revisor skal sende kopi av innberetningene til administrasjonssjefen.

I departementets merknader til dette heter det:

Regnskapsrevisjon er i utgangspunktet innrettet mot å avdekke feil. I tillegg gjør revisor en vurdering av risikoen for at det kan foreligge misligheter. Dersom revisor kommer til at det foreligger indikasjoner på at det kan foreligge misligheter vil han/hun innrette revisjonen slik at mistanken blir bekreftet/avkreftet.

Kommunerevisjonen ønsker å fortsette innsatsen rettet mot å forebygge og avdekke misligheter i Oslo kommune gjennom ordinær regnskapsrevisjon og særskilte mislighetsrettede undersøkelser. Ressursene til de mislighetsrettede undersøkelsene vil bli benyttet til pågående og nye undersøkelser i bydeler, etater og foretak, samt i spesielle tilfeller i selskap som kommunen eier etter særskilt bestilling fra kontrollutvalget.

### ***Andre undersøkelser***

Kommunerevisjonen vil i tillegg gjennomføre undersøkelser rettet mot anskaffelser, intern kontroll og andre forhold i økonomiforvaltningen som et ledd i regnskapsrevisjonen. Det er planlagt at resultatene fra flere av disse skal rapporteres til kontrollutvalget. Videre er det avsatt ressurser til arbeidet med systemspesifikke og generelle IT-kontroller. Inngåtte rammeavtaler vil også bli benyttet til dette formålet.

*Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:*

Kontrollutvalget slutter seg til forslaget til forvaltningsrevisjonsprosjekter, oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroller med oppstart 2. halvår 2012.

Med hilsen

Unn H. Aarvold  
fung. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter, oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroller med oppstart 2. halvår 2012 (med oversikt over alle aktuelle prosjekter og nærmere beskrivelse av de nye)