



Kontrollutvalget

Dato: 12.11.2012

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):  
201200892-1  
Revisjonsref:

Saksbeh:  
Lars Normann Mikkelsen  
Tlf.:

Arkivkode  
126.2.2

## **FØRINGER FOR ARBEIDET MED FORSLAG TIL FORVALTNINGSREVISJON MED OPPSTART 1. HALVÅR 2013**

### **Saken gjelder:**

De senere årene har Kommunerevisjonen fremmet forslag til nye forvaltningsrevisjoner to ganger i året, til kontrollutvalgets møter i januar og august. Ved behov har utvalgets medlemmer eller Kommunerevisjonen også fremmet forslag i andre møter. Ved behandling av disse sakene har medlemmer av utvalget gjerne kommet med innspill til ytterligere forvaltningsrevisjoner, innspill som Kommunerevisjonen etter avtale med utvalget i hovedsak har vurdert med tanke på neste planprosess.

I tråd med kontrollutvalgets vedtak av 05.05.2011 (sak 47) informerer Kommunerevisjonen i denne saken om foreløpige føringer for arbeidet med forslag til nye forvaltningsrevisjoner slik at utvalgets medlemmer kan komme med innspill i utvalgets møte 20.11.2012. Forslag til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i første halvår 2013 skal etter planen fremmes til kontrollutvalgets møte i januar.

Arbeidet med forslag til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart første halvår 2013 baseres på *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016, Plan for selskapskontroll 2012-2016*, forslag til revisjonsstrategi for forvaltningsrevisjon 2013 som kontrollutvalget får til behandling 20.11.2012, innspill fra utvalget i det møtet, tidligere innspill til forvaltningsrevisjoner fra kontrollutvalget, vurdering av risiko og vesentlighet og tilgjengelig ressursramme i perioden.

### **Saksfremstilling:**

#### ***Innspill fra kontrollutvalgets medlemmer***

Nedenfor gjør vi kortfattet rede for vurderingen av innspill fra kontrollutvalget, dette gjelder dels nyere innspill, dels tidligere innspill som fortsatt er til vurdering. Kommunerevisjonen kan gjøre nærmere rede 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.

#### 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 i denne planprosessen. Kommunerevisjonen vil vurdere ideen på nytt i en senere planprosess.

#### 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 ivare tatt innenfor det kontraktsystemet 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.

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

I kontrollutvalgets møte 27.03.2012, (sak 27) ble det reist spørsmål om forklaringer på den betydelige reduksjonen av den totale saksbehandlingstiden. 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 disse forholdene i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 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 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 første halvår 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.

Kommunerevisjonen vil vurdere å fremme et forslag til forvaltningsrevisjon på dette området med oppstart første halvår 2013.

### 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 driftstans 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. Gjennomførte revisjoner har dessuten avdekket store svakheter på området. 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. Kommunerevisjonen vil vurdere dette i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i første halvår 2013.

#### Elektronisk grensesnitt mellom saksbehandlingssystemer

Det er viktig at saksbehandlingssystemer kan kommunisere når det er relevant. Det gjelder både innad i 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. Kommunerevisjonen foreslår 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 mener at ideen bør vurderes med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2013.

#### 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 forventes 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 hadde i august ikke vedtatt nye regler for ordningen *Kunst i kommunale bygg og uterom*, og hadde 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 avvende en utvidet oppfølgingsundersøkelse til arbeidet med bebudede tiltak har kommet lenger.

#### Rapporteringsomfang i kommunen

I forbindelse med kontrollutvalgets behandling av rapport 17/2012 *Rapportering av statistikk for pleie- og omsorgstjenester* 23.10.2012 (sak 104) kom det tanker om en ny forvaltningsrevisjon med fokus på spørsmål som rapporteringsmengde, rapportenes formål og bruk m.v. Kommunerevisjonen tar sikte på å vurdere denne ideen i inneværende planprosess.

#### Praksis for behandling av søknader om - og tildeling av - sykehjemsplass

Kontrollutvalget ba 05.05.2011 (sak 41) Kommunerevisjonen se nærmere på utfallet av Oslo kommunes gjennomgang av praksis for behandling av søknader om - og tildeling av - sykehjemsplass i forbindelse med utarbeiding av forslag til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2012 eller 2013. Kommunerevisjonen tar sikte på å vurdere ideen med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2013.

#### IKT-anskaffelser

19.06.2012 vedtok kontrollutvalget bl.a. (sak 77): "Kontrollutvalget ber Kommunerevisjonen komme tilbake til kontrollutvalget på et egnet tidspunkt med plan for en ny undersøkelse av Utviklings- og kompetanseetatens IKT-anskaffelser." Kommunerevisjonen tar sikte på å vurdere ideen med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2013.

#### Læringsplattform i Osloskolen

Høsten 2012 reiste et av utvalgets medlemmer spørsmål om behovet for å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av bruken av læringsplattformen Fronter (Classfrontier) i Osloskolen. Kommunerevisjonen tar sikte på å vurdere ideen med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i første halvår 2013.

#### ***Kommunerevisjonens kilder og metoder for vurdering av vesentlige risiko- eller forbedringsområder***

Kommunerevisjonen benytter ulike kilder for å utarbeide forslag til nye forvaltningsrevisjoner. Kommunerevisjonen er til stede i bystyrets og komiteenes møter og

gjennomgår dokumenter fra bystyret, de ulike komiteene, byrådet og virksomhetene, særlig kommuneplan, budsjett, økonomiplan, tertialrapporter og årsberetninger. Informasjon fra disse kildene står sammen med innspill fra kontrollutvalget, regnskap, revisjonsberetninger og erfaringer fra siste regnskapsrevisjon, tidligere forvaltningsrevisjon, undersøkelser gjennomført av andre og samtaler med administrasjonen på ulikt nivå, sentralt i arbeidet med vurdering av risiko og vesentlighet.

Ved vurdering av risiko og vesentlighet er følgende kriterier sentrale:

- Vesentlighet
  - Størrelse og betydning for bruker
  - Aktualitet
  
- Risiko, bl.a.
  - Tidligere revisjonsfunn
  - Organisatorisk kompleksitet
  - Omstilling/endring
  - Kompleksitet i regelverk, organisasjon eller systemer
  - Kompetanse/kapasitet
  - Internkontroll/virksomhetsstyring
  - Prosess/oppgaveløsning
  - Resultater
  - Risikoreduserende faktorer

#### ***Utvidet selskapskontroll og eierskapskontroll***

Kommunerevisjonen har tidligere rapportert fire forvaltningsrevisjoner i selskap; rapport 3/2008 *Anskaffelser i Kollektivtransportproduksjon AS*, rapport 2/2009 *Nytt billettsystem - kontroll og oppfølging*, rapport 22/2009 *HAV Eiendom AS - eierstyring og selskapsledelse* og rapport 19/2011 *Eierstyring og selskapsledelse i Ruter As*.

Det jobbes for tiden med utvidede selskapskontroller med fokus på anskaffelser i henholdsvis Ruter As og Oslo Vognselskap AS, og en utvidet selskapskontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med fokus på internkontroll økonomi og anskaffelser.

I gjeldende plan ligger det også to eierskapskontroller, henholdsvis i Kollektivtransportproduksjon AS og Oslo vognselskap AS, som etter planen har oppstart om kort tid.

Det vil bli utarbeidet ytterligere forslag til eierskapskontroll i kommunale selskaper, jf. *Plan for selskapskontroll 2012-2016*.

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

Kommunerevisjonen legger til grunn at det fortsatt skal brukes 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. Kommunerevisjonen legger til grunn at denne praksisen skal videreføres.

I tillegg fremmet kontrollutvalget den 11.10.2007 (sak 97) sak til bystyret om oppfølging av bystyrets merknader og vedtak, og behandlet 25.10.2011 (sak 94) en redegjørelse for forvaltningsrevisjoner rapportert i 2006-2010 hvor det ikke gjennomføres oppfølgingsundersøkelser.

### ***Tilgjengelige ressurser***

En del pågående undersøkelser skal etter planen først rapporteres til kontrollutvalget i første halvår 2013. Dessuten må rapporteringen av enkelte undersøkelser som etter planen skulle rapporteres sent i 2012, utsettes noe. Kommunerevisjonen viser her dels til tidligere informasjon om særskilt usikkerhet knyttet til noen større forvaltningsrevisjoner og mulige konsekvenser av denne usikkerheten. Dels er det andre årsaker.

I skrivende stund ser det ut til at Kommunerevisjonen vil ha rundt 7500 timer tilgjengelig for nye forvaltningsrevisjoner i perioden. Dette kan imidlertid endre seg som en følge av uforutsette forhold i allerede pågående undersøkelser.

Rundt 7500 timer tilsier at det i januarmøtet kan vedtas åtte til ni nye forvaltningsrevisjoner, samt et antall oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroller.

### ***Andre ideer Kommunerevisjonen har til vurdering***

Kommunerevisjonen er i skrivende stund i en tidlige fase i arbeidet med nye prosjektideer. Arbeidet baseres dels på ovennevnte innspill fra kontrollutvalget, dels på vurdering av risiko og vesentlighet. Kommunerevisjonen kan gjøre nærmere rede for dette i møtet.

Mange av de ideene Kommunerevisjonen har identifisert gjennom risiko- og vesentlighetsanalyser og planprosesser, er av ulike årsaker ikke fremmet for kontrollutvalget så langt. Mens noen ideer skrinlegges raskt, blir andre regelmessig hentet fram for ny vurdering. Kommunerevisjonen kan gjøre nærmere rede for dette i møtet.

*Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:*

Kontrollutvalget tar redegjørelsen om de foreløpige føringene for Kommunerevisjonens arbeid med forslag til forvaltningsrevisjoner med oppstart i første halvår 2013 til orientering.

Med hilsen

Unn H. Aarvold  
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør

Vedlegg:  
Oversikt over pågående undersøkelser