



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Kontrollutvalget

Dato: 21.01.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):
201300034-1

Saksbeh:
Randi Blystad og
Lars Normann Mikkelsen
Tlf.:

Arkivkode

Revisjonsref:

FORVALTNINGSREVISJON MED OPPSTART 1. HALVÅR 2013

Saken gjelder:

I denne saken fremmer Kommunerevisjonen forslag til nye forvaltningsrevisjonsprosjekter, oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroller med oppstart i perioden februar - august 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 2013 som kontrollutvalget sluttet seg til 20.11.2012 (sak 121),
- innspill i kontrollutvalgets møte 20.11.2012 (sak 56) og tidligere,
- bystyrets vedtak 12.12.2012 (sak 336) vedrørende Oslo Vei AS, og
- vurdering av risiko og vesentlighet og tilgjengelig ressursramme i perioden.

Rapportering av undersøkelsene til kontrollutvalget vil etter planen 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 2013

Revisjonsstrategien er oppdatert etter bystyrets behandling av budsjettet for 2013, det gjelder tall og noen formuleringer. Føringerne i dokumentet ligger fast. Kommunerevisjonen har lagt til grunn at det derfor ikke er nødvendig å behandle revisjonsstrategien på nytt, men dokumentet er vedlagt denne saken.

I revisjonsstrategien for forvaltningsrevisjon i 2013 gjøres det rede for følgende tema knyttet til de fire fokusområdene:

1. Myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester

- a. Skole
- b. Pleie og omsorg
- c. Barnehage
- d. Sosialstøtte og barnevern
- e. Saksbehandling og myndighetsutøvelse

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 og informasjonssikkerhet
- 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 i møtet 20.11.2012 (sak 121). Alle innspillene er vurdert i et risiko- og vesentlighetsperspektiv og i lys av revisjonsstrategien for forvaltningsrevisjon i 2013, jf. kontrollutvalgets vedtak av 20.11.2012 (sak 121).

Etter dette foreslår Kommunerevisjonen at det på nåværende tidspunkt ikke jobbes videre med innspillene om kommunens forvaltning av parker etter at bydelene overtok ansvaret, kommunens bruk og journalføring av e-post, svømmeopplæringen og bruken av læringsplattformen Fronter (Classfronter).

Nedenfor gjør vi kortfattet rede for vurderingen av de resterende nye innspillene, og tidligere innspill fra utvalget som fortsatt er til vurdering. Det gjøres ikke nærmere rede for innspill som er ivaretatt i forslaget til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i første halvår 2013. 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.

Byrådet avga sitt forslag til drosjeforskrift for Oslo kommune 15.11.2012 (sak 214). Saken ligger nå til behandling i samferdsels- og miljøkomiteen.

Kommunerevisjonen legger til grunn at ideen vurderes med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre halvår 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* (byråds sak 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 orienterte i notat til helse- og sosialkomiteen datert 17.02.2012 om dette arbeidet og la fram kravspesifikasjon for en evaluering med en beregnet øvre økonomisk ramme på kr 3 mill. I notat 117/2012 *Helhetlig evaluering av rusomsorgen* opplyste byråden for helse og sosiale tjenester at Helsedirektoratet i brev av 27.04.2012 avslø slik støtte, men informerte om en landsomfattende to-årig evaluering igangsatt i mars 2012 der også Oslo kommunes er målgruppe for evalueringen av kommunenes rusarbeid.

Etter en samlet vurdering mener Kommunerevisjonen at det er naturlig å avvente denne evalueringen før det eventuelt på nytt vurderes en forvaltningsrevisjon på dette området. Kommunerevisjonen legger til grunn at ideen ikke følges opp videre.

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

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 4/2010 *Barneverntjenestenes anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i hjemmet i to bydeler* inkluderte ikke 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.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester nedsatte høsten 2011 en arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan bydelene kan anskaffe såkalte myke tjenester på en best mulig måte ut fra regelverket om offentlige anskaffelser. Byrådsavdelingen var i slutten av november 2012 i ferd med å behandle rapporten fra arbeidsgruppen.

Kommunerevisjonen tar sikte på å vurdere en egen forvaltningsrevisjon på dette området i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart andre halvår 2013. Kommunerevisjonen vil for øvrig orientere utvalget når byrådsavdelingen er ferdig med sin vurdering av anskaffelser av mye tjenester.

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 kommer tilbake til dette i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre 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.

Kommunerevisjonens foreslår at det i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre halvår 2013 eller i 2014 vurderes om det er grunnlag for en undersøkelse rettet mot kommunens håndtering av det sorterte avfallet; ender de blå og grønne posene i forbrenningsovnen sammen med restavfallet?

Er organiseringen av kollektivområdet hensiktsmessig?

Organiseringen av kollektivområdet er politisk vedtatt. Om organiseringen av den er hensiktsmessig blir fort et spørsmål om politikk. I kjølvannet av bystyrets behandling av budsjettet for 2012 bebudet byrådet 18.10.2012 (sak 169) en sak om framtidig drift av kollektivtransporten. Byrådet skriver at det er en prioritert oppgave å få på plass en hensiktsmessig organisering av kollektivselskapene med klare roller og ansvar samt en struktur som sikrer transparens og effektiv utnyttelse av ressursene i kollektivtransporten i Oslo.

Ved behandling av budsjettet for 2013 viste bystyret i verbalvedtak (S69 *Organisering av kollektivtrafikken*) til den bebudede saken, og ba byrådet i denne sak også belyse ulike alternativer til hvordan man med organisatoriske grep kan få en bedre oversikt og styring over ressursbruken til vedlikehold og investeringer i infrastruktur.

I lys av dette foreslår Kommunerevisjonen at det ikke jobbes videre med tanke på en forvaltningsrevisjon på dette området nå.

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 den bebudede saken om organiseringen av kollektivtrafikken som det er redegjort for ovenfor, foreslår Kommunerevisjonen at det ikke jobbes videre med tanke på en forvaltningsrevisjon på dette området nå.

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 den bebudede saken om organiseringen av kollektivtrafikken som det er redegjort for ovenfor, foreslår Kommunerevisjonen at det ikke jobbes videre med tanke på en forvaltningsrevisjon på dette området nå.

Elektronisk grensesnitt mellom saksbehandlingssystemer

Både av hensyn til datakvalitet og effektivitet er det 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. Datakvalitet og effektivitet er grunnleggende kriterier i Kommunerevisjonens IT-revisjonsmetodikk som bygger på anerkjente modeller og standarder for IT-revisjon. Samtidig fastslår Oslo kommunes IKT-strategi at IKT skal bidra til økt kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Som følge av dette er datakvalitet i fokus i de fleste av våre IT-revisjoner. Dette gjelder manuelle og programmerte kontroller i applikasjonene og omfatter også generelle kontroller som for eksempel prosjektstyringsmetodikk. Basert på dette foreslår Kommunerevisjonen at det ikke jobbes videre med tanke på en særskilt forvaltningsrevisjon rettet mot elektronisk grensesnitt mellom saksbehandlingssystemer.

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 var det første året alle kommunens virksomheter skulle forholde til det nye systemet for virksomhetsstyring. Kommunerevisjonen foreslår at ideen vurderes i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre halvår 2013 eller i 2014.

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 avventes 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 skal behandle sak om nye regler for disponering av midler avsatt til Oslo kommunes Kunstordning og regler for mottak av kunstgaver 24.01.2013 (sak 1008). Byrådet 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. Kommunerevisjonen mener fortsatt det er grunn til å avvente en utvidet oppfølgingsundersøkelse på dette området.

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.

Rapporteringsomfanget i kommunen er meget omfattende. Byrådet har nå igangsatt et arbeid med å revurdere rapporteringsregimet med sikte på bedre samsvar mellom rapporteringene og de ulike aktørers behov for rapportering. Det er nedsatt en arbeidsgruppe med deltakelse fra alle byrådsavdelingene som skal komme med forslag til et nytt rapporteringsregime som kan bidra til

- tydeliggjøring av måloppnåelse
- mer tilpasset informasjon til målgruppene
- redusert ressursbruk og rapporteringsomfang
- økt forståelighet av regnskapsrapportering

Etter planen skal arbeidsgruppen informere kommunaldirektørmøtet om arbeidet så langt den 07.02.2013. I lys av det igangsatte arbeidet foreslår Kommunerevisjonen at det ikke jobbes videre med tanke på en forvaltningsrevisjon på dette området nå.

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 i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre halvår 2013.

Stor variasjon i sykehjemmenes avviksrapportering i Kvalitetslosen

Kommunerevisjonen har i flere nylig gjennomførte revisjoner omtalt forhold knyttet til praksis for avviksrapportering i Sykehjemsetaten og at det er variasjoner i antallet rapporterte avvik mellom sykehjemmene.

I forbindelse med Lindebergsakene har internrevisjonen i Oslo kommune avlevert to rapporter i juni 2012, henholdsvis System og rutiner i Sykehjemsetaten og Ledelse, styring og rapportering ved sykehjem, Lindeberg omsorgssenter. I disse rapportene påpekes det svakheter ved bruken av Kvalitetslosen i Sykehjemsetaten. Dette gjelder blant annet svakheter ved etterlevelsen av avvikssystemet, både med hensyn til registreringer av avvik og oppfølgingen av meldte avvik.

I lys av at svakheter i avviksrapporteringen allerede bør være kjent er det Kommunerevisjonens vurdering at det ikke bør jobbes videre med tanke på en forvaltningsrevisjon på dette området nå. Men i og med at det er et viktig element i kvalitetssystemet i Sykehjemsetaten, kan det være grunn til å ta spørsmålet opp igjen på et senere tidspunkt.

Centro de Rehabilitacion Montemolar S.L.U. (CRM)

Centro de Rehabilitacion Montemolar S.L.U. (CRM) eiers av Omsorgsbygg. Det ble etablert for å ivareta investering og drift av Oslo kommunes planlagte rehabiliteringssenter i Altea i Spania. Selskapet er i Omsorgsbyggs regnskap bokført med en verdi av 3.4 millioner kroner. Omsorgsbygg har tidligere avskrevet et lån til det spanske selskapet på 6,9 millioner kroner.

I årsberetning for 2011 skrev Omsorgsbygg at en har forholdt seg til at Spania prosjektet skulle avvikles på bakgrunn av budsjettvedtaket for 2010. Foretaket opplyste at det hadde vært vurdert som hensiktsmessig å forsøke å få byggetillatelse på tomten før den eventuelt selges. Det ble ansett som hensiktsmessig å beholde CRM frem til byggetillatelse er oppnådd, med tanke på at markedet muligens anser det som fordelaktig å kunne kjøpe både tomten og selskapet samlet.

Kommunerevisjonen er i ferd med å samle inn noe informasjon om status for selskapet m.v. Kommunerevisjonen kommer etter planen tilbake til kontrollutvalget med egen sak om dette i februar.

Risikostyring – ledelse og kultur

Hvilken betydning har ledelse og kultur for virksomhetenes evne til å erkjenne risiko? Innspillet er tenkt som en integrert del av en eventuell senere undersøkelse rettet mot Bymiljøetaten, jf. innspillet nedenfor.

Ledelse, organisering og styring i Bymiljøetaten

Tre virksomheter ble slått sammen til Bymiljøetaten per 01.05.2011. Etaten er ikke organisert med de tre tidligere etatene som søyler i den nye etaten, men på tvers. Spørsmålet er hva dette eventuelt innebærer av nedprioritering og med hvilke konsekvenser for veivedlikehold og annet.

Etablering av en ny stor etat med bredt oppgavefelt og med inkorporering av ulike miljøer i en virksomhet, er krevende og det hefter gjerne risiko ved et slikt tiltak når det gjelder organisering, ledelse og styring og måloppnåelse.

Kommunerevisjonens gjennomfører nå to undersøkelser mot Bymiljøetaten. Kommunerevisjonen mener det er for tidlig å sette i gang med en forvaltningsrevisjon av ledelse, organisering og styring i den nye etaten før det har gått minimum to år og at resultatet av igangsatte undersøkelser bør vurderes før det eventuelt prioriteres en slik forvaltningsrevisjon. På denne bakgrunn foreslås det at ideen vurderes på nytt i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2014.

Omfang og typer av undersøkelser 1. halvår 2013

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 (inkludert eierskapskontroller) som nå foreslås prioritert eller er pågående, har til sammen et budsjett på 7350 timer. Det er 51 prosent av de samlede ressursene i porteføljeplanen. Tilsvarende tall for forslaget til nye prioriterte undersøkelser alene er 2650 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 33 prosent av de samlede ressursene i porteføljeplanen. Tilsvarende tall for fokusområdet miljø og bærekraftig byutvikling er 2250 timer og 16 prosent.

Den pågående undersøkelsen om kommunens saksbehandling i Lindebergsakene er beheftet med større usikkerhet mht. framdrift og ressursbruk enn vanlig, og prioriteringen bl.a. av denne har medført forsinkelser i andre undersøkelser. Tilsvarende vil gjelde den nye undersøkelsen etter konkursen i Oslo Vei AS. Undersøkelsen av Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av det kommunale veinettet er beheftet med større usikkerhet mht. framdrift enn vanlig, fordi det er usikkert når vårvedlikeholdet kommer. Disse forholdene 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.

Kommunerevisjonen har nylig inngått en 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 *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* 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* arbeider Kommunerevisjonen nå med to eierskapskontroller. Planforslaget inneholder forslag om en ny og omfattende eierskapskontroll knyttet til konkursen i Oslo Vei.

Kommunerevisjonen har tidligere levert en rekke utvidede selskapskontroller (forvaltningsrevisjon), sist gjennom undersøkelsene av internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper (rapport 22/2012). En undersøkelse av anskaffelser og internkontroll i Oslo Vognselskap AS (rapport 23/2012) kommer til behandling i utvalgets møte 29.01.2013. En rapport fra undersøkelsen av internkontroll på anskaffelsesområdet i Ruter AS er sendt til uttalelse og antas å komme til behandling i kontrollutvalgets møte 26.02.2013.

Forslag til undersøkelser

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

- Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter og oppfølgingsundersøkelser med oppstart i 1. halvår 2013 (februar – august 2013)
- Pågående forvaltningsrevisjonsprosjekter
- 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. Ved betydelige endringer vil utvalget bli orientert med mindre det er angitt særskilt usikkerhet.

Undersøkelser som foreslås strøket

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

1. Byrådenes tilskuddsforvaltning (Vedtatt tidligere som uprioritert): Byrådet la fram en sak om tilskuddsforvaltningen 17.08.2012 (sak 143) som ligger til behandling i bystyret. Kommunerevisjonen tar sikte på å orientere kontrollutvalget igjennom en egen sak etter bystyrets behandling. Da kan behovet for forvaltningsrevisjon vurderes på nytt.
2. Eierskapskontroll i AS Varbas (Vedtatt tidligere som uprioritert): Foreslå strøket på grunn av bystyrets vedtak om undersøkelse knyttet til konkursen i Oslo Vei AS og fordi Kommunerevisjonen etter en samlet vurdering mener det nå er viktigere å sette fokus på eierskapsutøvelsen i Oslo Pensjonsforsikring enn i AS Varbas (hvis det skulle bli kapasitet til annen eierskapskontroll enn den knyttet til Oslo Vei AS).

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 1. halvår 2013.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Forslag til forvaltningsrevisjonsprosjekter, oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroller med oppstart 1. halvår 2013 (med oversikt over alle aktuelle prosjekter og nærmere beskrivelse av de nye)
2. Revisjonsstrategi for forvaltningsrevisjon 2013