



Kontrollutvalget

Dato: 22.04.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):
201300506-1
Revisjonsref:

Saksbeh:
LNM/RAB
Tlf.:

Arkivkode
126.2.2

FØRINGER FOR ARBEIDET MED FORSLAG TIL FORVALTNINGSREVISJON MED OPPSTART 2. HALVÅR 2013

Saken gjelder:

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 29.04.2013. Forslag til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre halvår 2013 skal etter planen fremmes til kontrollutvalgets møte i august.

Arbeidet med forslag til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart andre halvår 2013 baseres på *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016, Plan for selskapskontroll 2012-2016, Revisjonsstrategi for forvaltningsrevisjon 2013*, 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.

Byrådet avga sitt forslag til drosjeforskrift for Oslo kommune 15.11.2012 (sak 214). Saken ligger til behandling i samferdsels- og miljøkomiteens møte 23.04.2013.

Kommunerevisjonen legger til grunn at ideen vurderes med tanke på forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2014 hvis den nye forskriften da er implementert.

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

Kommunerevisjonen har tidligere utarbeidet skisse til en forvaltningsrevisjon på dette området. 28.02.2013 ble det lagt frem to oslostandarder for regulering av samarbeidet mellom barnevern, skole og barnehage. Standardene skal sikre en tydelig forankring, og forplikte og tydeliggjøre tjenestenes ansvar. Oslostandardene skal brukes av alle barneverntjenester og offentlige barnehager og skoler i Oslo.

Kommunerevisjonen foreslår at implementeringen av de nye oslostandardene avvantes og at en kommer tilbake med en vurdering av en mulig forvaltningsrevisjon på området i 2014.

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 ivare tatt innenfor det kontraktsystemet 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 skal vurdere en egen forvaltningsrevisjon på dette området i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart andre halvår 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 skal vurdere dette i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre halvår 2013.

Kommunens kildesortering

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 skal i planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre halvår 2013 eller i 2014 vurdere om det er grunnlag for en undersøkelse rettet mot kommunens håndtering av det sorterte avfallet.

Måloppnåelse og styringsdialogen mellom byrådet og virksomhetene

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 skal vurdere ideen 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 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.

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 var igangsatt, og det foreslås å endre instruks for forvaltning av kunstverk i Oslo kommune. Ved behandling av saken 28.09.2011 (sak 308) ba bystyret byrådet legge frem en langsiktig strategi for det visuelle kunstfeltet i Oslo innen utgangen av 2012. Kommunerevisjonens har ønsket å avvendet denne strategien før forslag om en eventuell utvidet oppfølgingsundersøkelse på dette området fremmes for kontrollutvalget. I notat av 11.03.2013 til kultur- og utdanningskomiteen (jf komiteens sak 41/13), informerte byråden for kultur og næring om at byrådet vurderer å integrere strategien for det visuelle kunstfeltet i arbeidet med en strategi for kultur og næring. Kommunerevisjonen ser at dette kan ta noe tid, og vil derfor vurdere om en utvidet oppfølgingsundersøkelse likevel bør startes i andre 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 skal vurdere ideen i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i andre halvår 2013.

Risikostyring – ledelse og kultur

Hvilken betydning har ledelse og organisasjonskultur 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

Fem virksomheter ble slått sammen til Bymiljøetaten per 01.05.2011. Etaten er ikke organisert med de fem tidligere etatene som avdelinger i den nye etaten, men på tvers på disse. Spørsmålet er om dette eventuelt innebærer utilsiktet nedprioritering av enkelte områder og eventuelt 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.

Kommunerevisjonen gjennomfører nå to undersøkelser mot Bymiljøetaten.

Kommunerevisjonen mener det er for tidlig å sette i gang 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. Ideen skal vurderes på nytt i forbindelse med planarbeidet for forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2014.

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 syv 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*, rapport 22/2012 *Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper*, rapport 23/2012 *Anskaffelser og*

internkontroll i Oslo Vognselskap AS og rapport 1/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS

Det jobbes for tiden med tre eierskapskontroller, henholdsvis i Kollektivtransportproduksjon AS, Oslo vognselskap AS og i Oslo Vei AS. 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.

Det foreligger et vedtak av 26.02.2013 (sak 17) hvor Kommunerevisjonen blir bedt om å planlegge oppstart av en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 10/2012 *Informasjonssikkerhet i Energigjenvinningssetaten* mot slutten av 2013.

Tilgjengelige ressurser

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

I skrivende stund ser det ut til at Kommunerevisjonen vil ha rundt 7000 timer tilgjengelig for nye forvaltningsrevisjoner i perioden. Dette kan imidlertid endre seg som en følge av uforutsette forhold i allerede pågående undersøkelser.

Rundt 7000 timer tilsier at det i augustmøtet kan vedtas anslagsvis åtte nye forvaltningsrevisjoner, samt et antall oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroller.

Andre ideer Kommunerevisjonen har til vurdering

Kommunerevisjonen er i skrivende stund i en tidlig 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.

En del av de ideene Kommunerevisjonen over tid 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 andre halvår 2013 til orientering.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Vedlegg:
Oversikt over pågående undersøkelser