



Oslo kommune  
Kommunerevisjonen

Kontrollutvalget

Innkomet post Oslo kommune Kontrollutvalget
22 APR. 2014
Saksansvarlig: <i>Sela</i>
Saksnr: <i>201400419-1</i>
Arkivkode: <i>126.2.2</i>

Dato: 22.04.2014

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):  
201400418-1  
Revisjonsref:

Saksbeh:  
LNM  
Tlf:  
916 79 949

Arkivkode  
126.2.2

## ARBEIDET MED FORSLAG TIL FORVALTNINGSREVISJON MED OPPSTART 2. HALVÅR 2014

### Saken gjelder:

I tråd med kontrollutvalgets vedtak av 05.05.2011 (sak 47) informerer Kommunerevisjonen i denne saken om arbeidet med forslag til nye forvaltningsrevisjoner slik at utvalgets medlemmer kan komme med innspill i utvalgets møte 29.04.2014. Forslag til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2014 (august 2014 – januar 2015) skal etter planen fremmes til kontrollutvalgets møte i august.

Arbeidet med forslag til nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2014 baseres på *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016, Plan for selskapskontroll 2012-2016, Revisjonsstrategi for forvaltningsrevisjon 2014*, tidligere innspill til forvaltningsrevisjoner fra kontrollutvalget, erfaringer fra siste regnskapsrevisjon og vurdering av risiko og vesentlighet og tilgjengelig ressursramme i perioden.

### Saksfremstilling:

#### *Innspill fra kontrollutvalgets medlemmer*

Nedenfor gjør vi kortfattet rede for vurderingen av tidligere innspill fra kontrollutvalget. Kommunerevisjonen kan gjøre nærmere rede for dette i møtet.

#### Driftsstyrer i skolen – hvordan fungerer de, evalueres de og gis det god informasjon?

Ordningen med driftsstyrer i osloskolen følger ikke direkte av nasjonalt regelverk, men er hjemlet i opplæringslovas krav om at grunnskoler og videregående skoler skal ha samarbeidsutvalg, jf. oppl. §§ 11-1, 11-5. Bystyret vedtok i 08.10.2009 sak (sak 340) *Reglement for driftsstyrene i Oslo-skolen* (sist endret i 2011) som erstattet tidligere egne reglement for de ulike skoletypene.

Driftsstyrene får delegert myndighet fra Utdanningsetaten. Det følger av reglementet at driftsstyrene har ansvaret for planleggingen og oppfølgingen av arbeidsområder knyttet til lover og forskrifter som regulerer skolenes virksomhet. Driftsstyrene kan selv velge videredelegering av myndighet til rektor, men de er pålagt å videredelegere økonomifullmakter og myndighet som sikrer den daglige pedagogiske driften.

Ordringen med driftsstyre i skolene i Oslo ble evaluert i 2005. Evalueringen pekte på forbedringer fra den foregående evalueringen (2001), men også på gjenstående utfordringer, herunder utilstrekkelig opplæring og variasjoner med hensyn til om driftsstyrene var et reelt styre eller «sandpåstrøingsorgan» for rektorene.

Det er gjort flere endringer etter evalueringen, blant annet innføring av felles regelverk og endringer av sammensetningen av styrene. Kommunerevisjonen har ikke indikasjoner på at det er vesentlig risiko på området, utover funnene i evalueringen fra 2005 og informasjon mottatt i kontrollutvalget om at det gis varierende og til dels dårlig informasjon om driftsstyrene via skolenes hjemmesider. Vi kan samtidig ikke se at det planlegges en ny evaluering.

Kommunerevisjonen vurderte ideen i arbeidet med nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i første halvår 2014. Det er utarbeidet en prosjektskisse, men den ble av kapasitetsgrunner ikke fremmet. Det er heller ikke gitt at Kommunerevisjonen vil foreslå at kontrollutvalget vedtar dette prosjektet neste gang det skal foretas en samlet vurdering av hvilke prosjekter som bør prioriteres.

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

Kommunerevisjonen har tidligere utarbeidet skisse til en forvaltningsrevisjon på dette området. 28.02.2013 la byråden for helse og sosiale tjenester og byråden for kultur og utdanning frem to oslostandarder for regulering av samarbeidet mellom barnevern, skole og barnehage. Samarbeidsavtalene skal sikre en tydelig forankring, og forplikte og tydeliggjøre tjenestenes ansvar.

Kommunerevisjonen kommer tilbake med en vurdering av en mulig forvaltningsrevisjon på området i arbeidet med forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2014.

#### 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.

Kommunerevisjonen vil i arbeidet med forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2014 vurdere om en undersøkelse rettet mot kommunens håndtering av det sorterte avfallet bør prioriteres.

#### 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 planprosesser, 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, styring og måloppnåelse.

Kommunerevisjonen har ment at det var for tidlig å sette i gang en forvaltningsrevisjon av ledelse, organisering og styring i den nye etaten før det har gått minimum to år. Videre burde resultatet av igangsatte undersøkelser vurderes før det eventuelt prioriteres en slik forvaltningsrevisjon. Oslo kommune, ved Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, utlyste i desember 2013 en anbudskonkurranse for å evaluere status på måloppnåelsen ved etablering av Bymiljøetaten. Denne evalueringen skal etter planen foreligge i mai 2014.

Kommunerevisjonen avventer resultatene fra denne evalueringen og vil på det grunnlaget vurdere ideen på nytt i arbeidet med forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2014, eller første halvår 2015.

#### Infrastrukturkapasiteten knyttet til Gerica

Det er tidligere forutsatt at infrastrukturkapasiteten knyttet til Gerica følges opp i 2014. I den forbindelse ba utvalget Kommunerevisjonen vurdere om undersøkelsen også bør omfatte status for innføring og bruk av håndholdte terminaler, den samlede pasientjournalføringen og opplæring i norsk og Gerica.

Det er i ettertid vedtatt to større undersøkelser rettet mot Sykehjemsetaten som gjennomføres i 2014. Det tilsier etter Kommunerevisjonens vurdering at en undersøkelse av infrastrukturkapasiteten bør vente til 2015 med mindre en slik undersøkelse skal rettes utelukkende mot bydeler.

#### Planlegging for å møte befolkningsveksten – er den god nok?

Oslo kommune er inne i en periode med sterk vekst i befolkningstallet og planlegging og gjennomføring av omfattende investeringer i bygg, anlegg og infrastruktur. Det har betydelige konsekvenser for kommunens økonomi og det er viktig at kommunen lykkes med prognoser og planlegging for å ivareta den økende befolkningens behov på en bærekraftig måte både mht. kommunens økonomi og miljø.

Kommunerevisjonen vil vurdere ideen i arbeidet med forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2015.

#### Manglende vikarbruk i skolen som innsparingstiltak?

Kommunerevisjonen gjennomfører for tiden en undersøkelse av spesialundervisning. Den vil gi noe mer informasjon om vikarbruken. Spørsmålet vil også bli belyst i den pågående undersøkelsen om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter. Behovet for en egen forvaltningsrevisjon med fokus på om det å ikke innkalle vikar benyttes som innsparingsstrategi og hvilke følger det i så fall har, kan vurderes nærmere på grunnlag av disse undersøkelsene.

Kommunerevisjonen vil vurdere ideen i arbeidet med forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2014, eller første halvår 2015.

### Omfanget av helsefarlige stoffer i bygg

Kommunerevisjonens rapport 14/2013 viser hvordan Omsorgsbygg og Undervisningsbygg har etterlevd miljøkrav i byggingen av fire barnehager og fire skoler. Det kan også være et aktuelt prosjekt å kontrollere hvorvidt nye bygg faktisk er miljøvennlige. Det kan alternativt undersøkes om kommunen har oversikt over bruk av miljøfarlige stoffer og materialer i barnehager og skoler. Sistnevnte er spesielt viktig i forbindelse med vedlikeholds- og renoveringsarbeid som pågår mens skolen/barnehagen er åpen.

Kommunerevisjonen foreslår at dette vurderes i arbeidet med forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2014, eller første halvår 2015.

### Er den informasjonen virksomhetene har om ansatte, innbyggere og brukere godt nok sikret?

Kommunerevisjonen har i de senere årene gjennomført en rekke revisjoner av informasjonssikkerheten i ulike IKT-systemer i kommunen, særlig rettet mot prosessstyringssystemer i sektoren under Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Det kan også være grunn til å se nærmere på informasjonssikkerheten i IKT-systemer der det behandles en stor mengde personopplysninger. Dette gjelder flere systemer i sektoren under Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Det er av stor betydning både for personene det gjelder og for kommunens omdømme at personopplysninger ikke kommer på avveie.

Kommunerevisjonen vil vurdere ideen i arbeidet med forslag om nye forvaltningsrevisjoner med oppstart i 2015.

### Om Boligbygg ivaretar vedlikehold, inn klima, fordeling av leiligheter m.v. på en god måte

Pågående undersøkelse om utkastelser fra kommunale boliger omfatter Boligbygg og bydeler. Kommunerevisjonen mener derfor at det ikke er riktig med en ny undersøkelse mot Boligbygg nå, men vil vurdere temaet i senere planprosesser.

### Kvalitet i barnehager – det pedagogiske opplegget for 5-åringer

Ved framsending av forslag om nye undersøkelser av kvalitet i barnehager vil Kommunerevisjonen vurdere om de bør omfatte det pedagogiske opplegget for 5-åringer.

### ***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 en rekke forvaltningsrevisjoner i selskap, og i den senere tid også flere eierskapskontroller. Det jobbes nå med en eierskapskontroll vedrørende Fjellinjen AS og en selskapskontroll i Sporveien Oslo AS. Det vil bli utarbeidet ytterligere forslag til eierskapskontroll i kommunale selskaper, jf. *Plan for selskapskontroll 2012-2016*. Det kan også bli aktuelt med nye selskapskontroller.

### ***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.

Kontrollutvalget fremmet 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 var gjennomført oppfølgingsundersøkelser.

### ***Tilgjengelige ressurser***

En del pågående undersøkelser skal etter planen først rapporteres til kontrollutvalget i annet halvår 2014. Dessuten må rapporteringen av et par undersøkelser som etter planen skulle rapporteres i første kvartal 2014, muligens utsettes noe.

I skrivende stund ser det ut til at Kommunerevisjonen vil ha kapasitet til å påbegynne inntil åtte nye forvaltningsrevisjoner i perioden. Dette kan imidlertid endre seg som følge av uforutsette forhold. Mindre oppfølgingsundersøkelser og eierskapskontroller kommer i tillegg.

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

Kommunerevisjonen er nå i en tidlig fase i arbeidet med nye prosjektideer. Arbeidet baseres dels på ovennevnte innspill fra kontrollutvalget, dels på vurdering av risiko og vesentlighet. 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 arbeidet med forslag til forvaltningsrevisjoner med oppstart i annet halvår 2014 til orientering.

Med hilsen



Unn H. Aarvold  
kommunerevisor



Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør

Vedlegg:

Oversikt over pågående og uprioriterte undersøkelser