



REVISJONSSTRATEGI FOR FORVALTNINGSREVISJON 2015

A. Bakgrunn

Bystyret fattet 13.06.2012 (sak 165) følgende vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016*:

1.
I perioden 2012-2016 skal det årlig 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

I samme møte fattet bystyret også følgende vedtak (sak 164) om *Plan for selskapskontroll 2012-2016*:

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 det 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.

I den foreliggende revisjonsstrategien har Kommunerevisjonen etter vurdering av risiko og vesentlighet konkretisert temaer innenfor de fire vedtatte fokusområdene for forvaltningsrevisjon. Strategien inneholder ikke en uttømmende beskrivelse av alle områder med vesentlig

risiko. Revisjonsstrategien er førende for ett år og vil være avhengig av risikobildet og hvilke områder som nylig har vært gjenstand for kontrollutvalgets tilsyn, eller er under revisjon.

Forvaltningsrevisjon i selskap (utvidet selskapskontroll) vil kunne omfatte flere av de temaene som er beskrevet i det følgende. I tillegg inneholder revisjonsstrategien et avsnitt om eierstyring og selskapsledelse som grunnlag for eventuell forvaltningsrevisjon av dette. Eierskapskontroller i henhold til *Plan for selskapskontroll 2012-2016* omfattes for øvrig ikke av denne revisjonsstrategien.

Kommunerevisjonen har benyttet en rekke ulike kilder i vurderingen av risiko- og vesentlighet som ligger til grunn for denne revisjonsstrategien. Kommunerevisjonen er til stede i bystyrets og komiteenes møter og gjennomgår dokumenter fra byrådet, bystyret og de ulike komiteene, ikke minst kommuneplan, økonomiplan, budsjett, kvartals-/tertiarapporter og årsberetninger. Informasjon fra disse kildene står sammen med innspill fra kontrollutvalget, revisjonsberetninger og erfaringer fra siste regnskapsrevisjon, tidligere forvaltningsrevisjon og samtaler med administrasjonen på ulikt nivå, sentralt i arbeidet med vurdering av risiko og vesentlighet.

Ved vurdering av risiko og vesentlighet benyttes følgende kriterier:

- 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

B. Forvaltningsrevisjon - Aktuelle temaer

Oslo er inne i en periode med rask befolkningsvekst. I løpet av de siste 10 årene er antall innbyggere vokst med om lag 100 000. I skrivende stund har Oslo over 640 000 innbyggere. Det forventes også en betydelig befolkningsvekst i årene som kommer. Befolkningsfremskrivingen viser at kommunen kan passere 800 000 innbyggere i 2030.

Befolkningsveksten stiller kommunen overfor betydelige utfordringer bl.a. knyttet til dimensjonering av tjenestetilbudet og utbygging av kommunal infrastruktur. Investeringsbehovet er stort og vedvarende, og som en følge av dette vil driftsrammene være stramme. Dette er forhold som får betydning for alle de fire fokusområdene.

1. Myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester

Innenfor dette fokusområdet mener Kommunerevisjonen at det er rimelig å prioritere forvaltningsrevisjon rettet mot tjenester med store brukergrupper, samt tjenester med mindre, men sårbare brukergrupper. Aktuelle tjenesteområder er gjengitt under.

a. Skole

Oslo kommune sørger for opplæring til ca. 87 000 elever fordelt på 171 undervisningssteder. Brutto driftsbudsjett for Utdanningsetaten for 2015 er 12,6 mrd. kroner. Samlet elevtallsøkning fram til 2025 er anslått til rundt 13 700 elever, fordelt på 9 500 elever i grunnskolen og 4 200 elever i den videregående skolen. Elevtallsøkningen og behov for rehabilitering av skoler gjør at det investeres betydelig i nybygg og rehabilitering. Elevtallsøkningen vil også gi et betydelig behov for rekruttering av nye lærere. En omfattende bruk av vikarer vil kunne gi risiko for redusert læringsutbytte. Byrådet antar at elevtallet vil øke mest på barnetrinnet og i de sentrumsnære bydelene.

Oslo kommune har landets mest sammensatte elevmasse. Dette stiller kommunen overfor ekstra utfordringer. Elevene i Oslo kommer samtidig godt ut på karakterstatistikk og nasjonale prøver sammenlignet med landsgjennomsnittet. Men undersøkelser viser samtidig at norske elever i gjennomsnitt har lavere kompetanse enn ønskelig i sentrale fag. 7,1 prosent av elevene i grunnskolen har vedtak om spesialundervisning. Det er av stor betydning at skolenes tilbud til disse elevene er av god kvalitet

Til tross for senere års forbedringsarbeid er det fortsatt mangel på lære plasser. Det er iverksatt tiltak for å øke antallet lære plasser både i Oslo kommunes virksomheter og hos leverandører. Det er viktig at kommunen lykkes med dette arbeidet.

b. Pleie og omsorg

Det er i overkant av 21 000 brukere av sykehjem og hjemmetjenester i Oslo kommune. Tjenestene som leveres er av stor betydning for brukerne det gjelder. Kommunen budsjetterer samlet sett med nær 7,3 mrd. kroner til pleie- og omsorgstjenester i 2015 og sektoren utgjør en betydelig del av bydelenes netto driftsbudsjett.

Befolkningsveksten, samhandlingsreformen og befolkningens forventninger til tjenestekvalitet, stiller høyere krav til bydelene og Sykehjemsetaten når det gjelder spesialisert kompetanse, kapasitet og omstillingsevne. Fortsatt press på bydelenes ressurser medfører økt risiko for mangler ved kvaliteten på de tjenestene som skal leveres. Tidligere forvaltningsrevisjoner og undersøkelser gjennomført av andre, har avdekket forbedringsbehov ved kvalitet, dokumentasjon og styringen av tjenestene og kontraktsoppfølging.

Tilfredsstillende saksbehandling er viktig for å sikre at tjenestetilbudet til enkeltpersoner utformes i samsvar med det faktiske behovet. Det kan også bidra til å redusere antall klagesaker i bydelene.

c. Barnehage

Samlet gikk det om lag 36 000 barn i barnehage ved utgangen av 2013. Dekningsgraden totalt for barn i alderen 1-5 år var 85 prosent, mens dekningsgraden for 1-åring var 74 prosent. Det er fortsatt store fødselskull i Oslo og betydelig netto innflytting. Ifølge byrådets forslag til budsjett for 2015 er det ikke forventet ytterligere vekst i antall barnehagebarn i kommende økonomiplanperiode, men det er forventet vekst fremover i tid. De neste ti årene er det totalt anslått et behov for om lag 6 000 nye barnehageplasser. Den største delen av denne veksten er forventet å komme i indre by. I økonomiplanperioden 2015-2018 er målet å etablere 1180 nye barnehageplasser. Byrådets strategi er at så stor andel som mulig av de nye barnehageplassene skal etableres av private aktører, og bystyret vedtok ved behandlingen av budsjettet for 2015 at det ikke skulle bygges flere kommunale barnehager.

I de senere år er det stilt økende forventninger til barnehagen som læringsarena for å bidra til økt sosial mobilitet. Det er utfordringer i sektoren knyttet til bl.a. kvalitet, bemanning og kompetanse, herunder målet om at ansatte skal kunne godt norsk og at alle barn skal kunne norsk ved skolestart. 71 prosent av de minoritetsspråklige elevene på første trinn ble vurdert til ikke å ha tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær undervisning ved skolestart i 2013. Sammenlignet med andre kommuner har Oslo en lavere andel ansatte med førskolelærerutdanning og en lavere andel assistenter med førskolelærerutdanning, fagutdanning eller annen pedagogisk utdanning. Antallet ansatte med dispensasjon fra utdanningskrav er fremdeles høyt.

d. Sosialstøtte og barnevern

Det er i underkant av 18 000 mottakere av økonomisk sosialhjelp i Oslo kommune. Kommunen har en høy andel sosialhjelpsmottakere som har støtte i 6 måneder eller mer, sammenliknet med de største bykommunene. I budsjettet for 2015 er det lagt inn en samlet ramme for økonomisk sosialhjelp på ca. 1 mrd. kroner.

I 2014 har det vært en større vekst i bydelenes sosialhjelpsutgifter enn forventet. Framskrivninger ut året tyder på at utgiftene til økonomisk sosialhjelp vil være på 40 millioner kroner ut over bydelenes vedtatte budsjetter for 2014. Kommunen har utfordringer når det gjelder å få en større andel sosialhjelpsmottakere over på aktive tiltak, eller i arbeid, slik at flere kan bli økonomisk selvhjulpne.

Kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsordningen er eksempler på viktige tiltak for å bidra til at flere blir økonomisk selvhjulpne. I gjennomsnitt deltar til enhver tid drøyt 1600 personer i kvalifiseringsprogrammet i Oslo kommune. I introduksjonsordningen for flyktninger, deltar i underkant av 800 personer. Tall for kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsordningen viser at det er store variasjoner mellom bydelene i Oslo når det gjelder resultatoppgåelse knyttet til arbeid og utdanning.

Barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp og omsorg. Det er imidlertid en rekke utfordringer på barnevernområdet. Dette omfatter bl.a. barnevernets samarbeid med andre instanser, behandling av bekymringsmeldinger, rekruttering av foster- og beredskapshjem, minoritetskompetanse og oppfølging av barn med tiltak utenfor hjemmet.

2. Miljø og bærekraftig byutvikling

Innenfor dette fokusområdet mener Kommunerevisjonen at søkelyset bør settes på bærekraftig byutvikling, samfunnssikkerhet og beredskap, samt vedlikeholdsetterslepet i kommunens eiendomsmasse.

a. Byutvikling

Oslo kommune har store byutviklingsprosjekter bl.a. i Bjørvika (Fjordbyen), Ensjøområdet og deler av Groruddalen, og andre er under planlegging. Samtidig med en høy utbyggingstakt skal kommunen nå målet i byøkologisk program og i kommuneplanen om en bærekraftig byutvikling. Her kan det være motstridende mål som medfører risiko både mht. utbyggingstakt og miljøhensyn.

Arealmangelen er akutt, særlig i indre by, samtidig som det er økte behov for skoler, barnehager, sykehjem osv. Eiendoms- og byfornyelsesetaten har som oppgave bl.a. å kjøpe

eiendommer for kommunen. Hvis etaten ikke lykkes med å kjøpe eiendommer til rett tid, kan det gå ut over investeringstakten og eventuelt tilbudet til innbyggerne.

b. Samfunnssikkerhet og beredskap

I *Byøkologisk program for perioden 2011-2026* pekes det på behovet for tilpasning til klimaendringer, bl.a. utarbeidelse av strategi for håndtering av overvann og likeledes klimavurderinger ved planlegging av ny infrastruktur. Vann- og avløpsetaten har bygd ferdig og nylig testet det nye avløpsanlegget Midgardsormen som skal dekke Bjørvika, Gamlebyen, Grønland, Sørenga mv. Anlegget vil redusere overløp av forurenset avløpsvann til Akerselva og fjorden i forbindelse med mye nedbør.

Økt reisevirksomhet og innvandring øker risikoen for spredning av alvorlige smittsomme sykdommer. Kommunen må kunne håndtere risikoen for smittespredning av epidemiske sykdommer for å unngå at de får negative konsekvenser for folkehelsen. Dette stiller krav til samarbeid mellom Helseetaten som har det overordnede ansvaret for smittevernarbeidet i kommunen, og bydelene som skal håndtere det lokalt.

c. Vedlikehold

Vedlikeholdsetterslepet i kommunens eiendomsmasse antas fortsatt å være betydelig. Etterslepet i eiendomsforetakene alene var estimert til vel 6,8 mrd. kroner ved utgangen av 2011. Det foreligger ikke samlede estimerte tall for senere år. I byrådets forslag til budsjett for 2015 vises det til at en av eiendomsforetakenes viktigste oppgaver er å ivareta realverdiene som eiendommene representerer, og at planmessig reduksjon av vedlikeholdsetterslepet er viktig for å ivareta disse verdiene. Nedslitt og dårlig vedlikeholdt bygningsmasse gir uheldige virkninger for brukerne av byggene og reduserer verdien på kommunens eiendomsmasse.

Oslo kommune har også utfordringer knyttet til vedlikehold av annen viktig infrastruktur som vann- og avløpsnett, veier og T-banelinjer. De senere årene er det iverksatt flere tiltak for å møte disse utfordringene.

3. Anskaffelser og kontraktsoppfølging

Oslo kommune er en stor innkjøper av varer og tjenester. Kommunens anskaffelser fra eksterne leverandører beløp seg i 2014 til knapt 19 mrd. kroner eksklusiv merverdiavgift. Anskaffelsene omfatter bygg og anlegg, varer og tjenester.

I budsjettet for 2015 beløper investeringene seg til nærmere 11 mrd. kroner. De tyngste investeringsområdene i 2015 er skolebygg med 37 prosent, samferdsel og kommunalteknisk anlegg med 24 prosent, kommunale utleieboliger med 10 prosent og sykehjem og omsorgsboliger med 8 prosent. Eiendomsforetakene, etatene i teknisk sektor og Sykehjemsetaten er eksempler på virksomheter med betydelige anskaffelser.

På investeringsområdet gir kombinasjonen av store budsjetter og høy utbyggingstakt risiko for brudd på anskaffelsesregelverket, mangelfull kontroll og oppfølging av leveranser og misligheter. Det hefter bl.a. risiko ved kontroll av inngående fakturaer og utbetalinger. Særlig kan det være risiko i virksomheter hvor vikarer og innleide medarbeidere ivaretar innkjøp, samt der det er arbeidsdeling mellom ulike kommunale virksomheter. Utstrakt bruk av underleverandører medfører videre risiko for uakseptable lønns- og arbeidsvilkår og økonomisk kriminalitet.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller detaljerte krav til gjennomføring av innkjøp. Kommunen har i tillegg egne bestemmelser på anskaffelsesområdet. Både lov, forskrift og internt regelverk i kommunen på anskaffelsesområdet skal bidra til kostnadseffektive kjøp gjennom konkurranse og motvirke forskjellsbehandling, korrupsjon og annet myndighetsmisbruk. Brudd på lov og forskrift kan medføre erstatningsansvar og påføre kommunen renommétap.

Det pågår et arbeid i regi av Nærings- og fiskeridepartementet med sikte på å forenkle det norske anskaffelsesregelverket. Et enklere regelverk kan på sikt bidra til mer kostnadseffektive innkjøp og mindre krevende innkjøpsprosesser.

Kontroller fra Kommunerevisjonens side har avdekket mangler på anskaffelsesområdet. Bredeundersøkelser som ledd i regnskapsrevisjonen tyder samtidig på forbedringer når det gjelder dokumentasjon.

På dette fokusområdet kan det være aktuelt å revidere etterlevelse og internkontroll, kontraktsoppfølging og samkjøpsavtaler. Det kan også være aktuelt med dybdeundersøkelser, bl.a. basert på funn i regnskapsrevisjonen. Det er rimelig å prioritere kontroll av virksomheter med store investeringsbudsjetter og omfattende innkjøp over driftsbudsjettene

4. Virksomhetsstyring og investeringskontroll

God virksomhetsstyring er viktig for å sikre befolkningen et godt tjenestetilbud, og at kommunens økonomi styres i tråd med bystyrets vedtak. Dette fordrer at det er etablert helhetlige interne rutiner og kontrollaktiviteter, samt høy etisk standard hos ledere og ansatte. Mangelfull virksomhetsstyring kan øke risikoen for manglende måloppnåelse, uregelmessigheter eller misligheter.

Hovedutfordringen for kommunens økonomiske handlefrihet har de siste årene vært at en stadig større andel av kommunens frie inntekter har medgått til å dekke finans- og pensjonskostnader. Dette har ført til redusert økonomisk handlingsrom som stiller økte krav til styring, og til virksomhetenes evne og vilje til omstilling. Det er signaler på at veksten i pensjonskostnaden vil flate ut, men finanskostnadene kan øke i tråd med økt lånefinansiering. Svakheter i styringen vil kunne innebære risiko for budsjettoverskridelser, økt lånegjeld eller utsettelse av vedtatte investeringer, og risiko for at tjenesteproduksjonen ikke blir av forventet omfang og kvalitet.

a. Bydelene

Bydelene bestiller og leverer tjenester innen barnevern, pleie- og omsorg, sosialhjelp mv. som er av avgjørende betydning for befolkningen. Dette er tjenester som det ikke alltid er lett å estimere behovet for, men som bydelene i stor grad har en plikt til å levere.

I byrådets budsjettforslag for 2015 utgjør bydelenes brutto driftsbudsjett for 2015 rundt 43 prosent av Oslo kommunes samlede bruttobudsjett. Per 31.08.2014 viste årsprognosen for bydelene et samlet mindreforbruk på ca. 84 mill. kroner. Fem bydeler hadde på samme tid et prognostisert merforbruk for 2014.

Bydelene har over tid hatt, og vil også framover ha, behov for alternativer til kostnadskrevende institusjonsplasser særlig innen barnevern og pleie- og omsorg. I kombinasjon med fortsatt økt befolkningsvekst innebærer dette en krevende styringssituasjon hvor det å ha god styringsinformasjon blir viktig for å iverksette nødvendige tiltak til rett tid.

Flere av bydelene har tidligere vært gjennom krevende omstillingsprosesser. Samhandlingsreformen stiller også bydelene overfor krevende styringsoppgaver fremover. Deres evne til planlegging, omstilling og utvikling og økonomistyring er kritiske faktorer. Kommunerevisjonen har i flere undersøkelser påpekt noen mangler/svakheter ved styringen eller svikt i interne kontrollrutiner.

b. Investeringer

Oslo kommune gjennomførte investeringer i anleggsmidler for ca. 6,8 mrd. kroner i 2013, og budsjettert investeringsramme for 2014 utgjorde 10 mrd. kroner. Den sterke befolkningsveksten og endringen i befolkningssammensetningen gjør at investeringsbehovet er høyt og vedvarende. Investeringsrammer for 2015 utgjør nærmere 11 mrd. kroner, og for hele planperioden 2015 - 2018 rundt 37 mrd. kroner.

Kommunerevisjonens tidligere undersøkelser har vist svakheter ved planlegging, styring, gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter. Dette gir risiko for manglende fremdrift, vesentlige kostnadsoverskridelser og lavere kvalitet enn opprinnelig avtalt. Oslo kommune har de senere årene iverksatt flere tiltak for å bedre beslutningsgrunnlag ved investeringer. Bl.a. er det stilt krav til kvalitetssikring på to stadier og utarbeidet en rekke veiledere og maler for planleggingsarbeidet. Det foreligger ikke tilsvarende krav til, og dokumenter til bruk i, gjennomføringsfasen. Det er viktig at kvalitetssikringsregimet bidrar til forutsigbarhet på investeringsområdet.

c. IKT og informasjonssikkerhet

Både innen virksomhetsstyring, myndighetsutøvelse og i produksjon av tjenester, er IKT av stor betydning for personvern, kvalitet og effektivitet. Kommunen har over tid hatt utfordringer med å sikre stabile og gode IKT tjenester, bl.a. i forbindelse med overgang til ny driftsplattform.

I en så stor organisasjon som Oslo kommune, vil det jevnlig være behov for endringer i fagsystemer og andre IKT verktøy. Kommunen skal for eksempel implementere et nytt fagsystem innenfor sosialtjenesten (FASIT) i løpet av 2015. I følge byrådets forslag til budsjett 2015 skal kommunen bruke nærmere 600 millioner kroner på digitalisering i økonomiplanperioden 2015- 2018. Slike innføringer gir en iboende risiko for redusert måloppnåelse i innføringsperioden. Tidligere erfaringer både i offentlig og privat sektor har også vist at innføring av nye IKT-systemer kan gi vesentlig mindre gevinster enn opprinnelig forutsatt. En av hovedutfordringene for å kunne realisere forventede gevinster er å sikre god overlevering av IKT-systemet fra prosjekt- til linjeorganisasjon.

Kommunerevisjonens undersøkelser har vist til dels betydelige mangler ved styringen av IKT og ved IKT-sikkerhet. Dette kan bl.a. medføre manglende funksjonalitet og mangelfull bruk av systemene, slik at disse ikke i tilstrekkelig grad bidrar til god kvalitet på styringsinformasjon og til virksomhetenes måloppnåelse.

c. Eierstyring og selskapsledelse

Aksjeselskaper hvor kommunen har eierinteresser ivaretar viktige oppgaver. En del av selskapene har viktige sektorpolitiske formål. Noen mottar store tilskudd. Kommunens verdier i selskapene er betydelige, og flere av selskapenes avkastning gjennom utbytte og renter på lån er et vesentlig bidrag til kommunens inntekter. God eierstyring og selskapsledelse er viktig for å sikre kommunens målsetning med eierskapet og at verdiene i selskapene

ivaretas, optimaliseres og realiseres på en hensiktsmessig måte. Der det gjennom eierskapskontroll eller fra andre kilder avdekkes svakheter i eierstyring eller selskapsledelse, vil det være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

C. Anvendelse av revisjonsstrategien

Revisjonsstrategien gjelder for 2015. Strategien danner grunnlaget for Kommunerevisjonens arbeid med forslag til nye forvaltningsrevisjonsprosjekter i samme periode, men det kan ikke påregnes at alle temaene i revisjonsstrategien vil bli foreslått omfattet av revisjoner i 2015. Kommunerevisjonen vil to ganger i året – i januar og august – legge fram forslag til nye undersøkelser for kontrollutvalget.

Helsfyr, 19.01.2015



Unn H. Aarvold
kommunerevisor



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør