

Behandling av:

Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2028

Sak	Utvalg	Møtedato
51/24	Kontrollutvalget	21.05.2024

Kontrollutvalgets innstilling til bystyret:

Plan for forvaltningsrevisjon i Oslo kommune 2024–2028

Det skal årlig gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet innen disse områdene:

- Brukernær kommune
- Effektiv kommune
- Bærekraftig kommune

I løpet av perioden skal det også gjennomføres forvaltningsrevisjon som omfatter innsyn eller undersøkelser hos private leverandører hvor det er adgang til dette, og forvaltningsrevisjon i selskaper hvor kommunen har eierinteresser.

Kontrollutvalget får fullmakt til å vedta de enkelte forvaltningsrevisjonene, og kan også vedta forvaltningsrevisjoner på andre områder enn de som kommer frem ovenfor.

Plan for eierskapskontroll i Oslo kommune 2024–2028

Det skal gjennomføres kontroll av forvaltningen av kommunens eierinteresser i Fjellinjen AS, Hafslund AS, Oslo Pensjonsforsikring AS, Ruter AS og Sporveien AS. I løpet av perioden bør kontroller blant annet omfatte områder hvor det er relativt nye krav fra myndighetene.

Kontrollutvalget får fullmakt til å vedta de enkelte eierskapskontrollene, og kan også vedta ytterligere eierskapskontroller.

Kontrollutvalgets behandling:

Sekretariatsleder Randi Blystad orienterte.

Kontrollutvalget ba om at informasjonen om konsekvensene for Oslo knyttet til endringene i skatteutjevnsordningen blir oppdatert i saksfremlegget.

Votering:

Sekretariatslederens forslag ble enstemmig vedtatt.

Sekretariatslederens forslag:**Kontrollutvalgets innstilling til bystyret:***Plan for forvaltningsrevisjon i Oslo kommune 2024–2028*

Det skal årlig gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet innen disse områdene:

- Brukernær kommune
- Effektiv kommune
- Bærekraftig kommune

I løpet av perioden skal det også gjennomføres forvaltningsrevisjon som omfatter innsyn eller undersøkelser hos private leverandører hvor det er adgang til dette, og forvaltningsrevisjon i selskaper hvor kommunen har eierinteresser.

Kontrollutvalget får fullmakt til å vedta de enkelte forvaltningsrevisjonene, og kan også vedta forvaltningsrevisjoner på andre områder enn de som kommer frem ovenfor.

Plan for eierskapskontroll i Oslo kommune 2024–2028

Det skal gjennomføres kontroll av forvaltningen av kommunens eierinteresser i Fjellinjen AS, Hafslund AS, Oslo Pensjonsforsikring AS, Ruter AS og Sporveien AS. I løpet av perioden bør kontroller blant annet omfatte områder hvor det er relativt nye krav fra myndighetene.

Kontrollutvalget får fullmakt til å vedta de enkelte eierskapskontrollene, og kan også vedta ytterligere eierskapskontroller.

Saken gjelder:

Det følger av kommuneloven §§ 23-3 andre ledd og 23-4 andre ledd at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at bystyret er konstituert, skal utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Planen for forvaltningsrevisjon skal angi på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i perioden, mens planen for eierskapskontroll skal angi kontroller som skal gjennomføres. Planene skal være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og skal vedtas av bystyret.

Om kommunens tidligere planer for forvaltningsrevisjon

Formålet med forvaltningsrevisjon er å se etter at forvaltningen drives i samsvar med de folkevalgtes vedtak og forutsetninger, med læring og forbedring som en sentral hensikt. Oslo kommune har hatt fireårige planer for forvaltningsrevisjon siden kravet ble innført i 2004. Tidligere planer har angitt fire områder hvor det årlig skulle gjennomføres forvaltningsrevisjon.

Fireårsplanen for 2020–2024 har disse områdene:

1. Brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet
2. Samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraftig byutvikling

3. Anskaffelser, kontraktsoppfølging og tiltak mot arbeidslivskriminalitet
4. Virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet

Erfaringen er at fireårsplanene med temabaserte områder har bidratt til prioritering av forvaltningsrevisjoner på viktige områder, og til en god bredde i temaene som blir undersøkt. I Plan for forvaltningsrevisjon 2024–2028 er det lagt vekt på at områdene fremdeles skal bidra på denne måten.

Kontrollutvalgets myndighet til å vedta de konkrete undersøkelsene har bidratt til undersøkelser med god aktualitet, og at vedtak om oppstart av de konkrete undersøkelsene blir gjort med utgangspunkt i oppdaterte risikovurderinger. Dette er viktige elementer for god prioritering av ressursene til forvaltningsrevisjon. Det foreslås derfor at kontrollutvalget fortsatt skal ha myndighet til å vedta de enkelte undersøkelsene.

Prioriterte områder i plan for forvaltningsrevisjon 2024–2028

Oslo kommune har passert 715 000 innbyggere og forventer fortsatt vekst i årene som kommer, ikke minst blant eldre. Den mer urolige verdenssituasjonen skaper flyktningestrømmer som også Oslo vil merke, og klimaendringer kan føre til økt migrasjon. Endringene i befolkningen stiller kommunen overfor utfordringer blant annet når det gjelder planlegging og dimensjonering av tjenestetilbudene, og i utbygging og oppgradering av kommunens infrastruktur.

Den raske utviklingen i informasjonsteknologi representerer både muligheter og utfordringer for kommunen. Her, som på flere andre områder, vil Oslo møte sterk konkurranse om kompetanse og arbeidskraft i årene som kommer.

Oslo kan oppleve strammere økonomiske tider. I 2023 hadde kommunen for første gang på mange år et negativt netto driftsresultat. Kommunens gjeldsgrad forventes å øke i årene som kommer, og beregninger tilsier at endringene i skatteutjevningsordningen gir Oslo et tap på nesten en halv milliard i året når endringene er innført.

Samtidig skal kommunen fortsette å levere gode og viktige tjenester til brukerne, kommunen må jobbe effektivt for å utnytte ressursene sine best mulig, og det må jobbes på måter som sikrer kommunens evne til å ivareta også fremtidige generasjoners behov.

Med disse overordnede utviklingstrekkene som bakteppe, og basert på Kommunerevisjonens vedlagte risiko- og vesentlighetsvurdering som kontrollutvalget sluttet seg til 30. april 2024 (sak 44), foreslås følgende prioriterte områder i planen for forvaltningsrevisjon 2024–2028:

Område 1: Brukernær kommune

Oslo leverer omfattende tjenester til innbyggerne på en rekke områder, som helse, barnehager, barnevern, skole, sosiale tjenester, eldreomsorg, boliger og kultur.

Området omfatter både kommunen som produsent av tjenester, og som tilbyder av tjenester produsert av andre. Området omfatter også saksbehandling og myndighetsutøvelse relatert til disse tjenestene.

Aktuelle spørsmål for forvaltningsrevisjoner på dette området vil blant annet være om tjenestene blir levert i tide, med riktig kvalitet og med ønsket effekt, om sårbare grupper blir ivaretatt, om brukermedvirkning er på plass, om belastningen på pårørende blir hensyntatt. Undersøkelsene vil ofte sette søkelys på det brukernære, på det som tildeles eller leveres brukerne.

Område 2: Effektiv kommune

Kommunens ressurser er begrensede og må benyttes effektivt for å sikre leveranser i tråd med lov, forskrift og politiske prioriteringer. Effektiv ressursbruk handler både om å gjøre tingene riktig og å gjøre de riktige tingene; det skal leveres tjenester og prosesser med tilstrekkelig god kvalitet, med tilstrekkelig ressursbruk. God styring og internt kontroll er viktig for å sikre effektiv tjenesteproduksjon.

Området omfatter prosesser og daglig ledelse og styring, herunder internkontroll, risikostyring, saksbehandling, anskaffelser, kontraktsoppfølging, investeringer, personvern, informasjonssikkerhet og IKT.

Aktuelle spørsmål for forvaltningsrevisjoner på dette området vil blant annet være om internkontrollen er på plass, om styringen er god og risikobasert, om anskaffelser blir gjennomført i tråd med regelverket, om kontraktsoppfølgingen er god, om kommunen sikrer seg mot sosial dumping eller andre former for arbeidslivskriminalitet, om kommunen samarbeider godt med andre aktører, om det er tilstrekkelig kontroll med investeringene, om personvern og informasjonssikkerhet blir ivaretatt, om IKT utnyttes effektivt. Undersøkelsene vil typisk sette søkelys på kommunens interne prosesser.

Område 3: Bærekraftig kommune

Gjennom å styre bærekraftig skal kommunen ivareta oppgavene sine i dag, samtidig som fremtidige generasjoners mulighet til å gjøre det samme blir ivaretatt.

Området omfatter bærekraft i stort, herunder den langsiktige økonomiske styringen, klima- og miljøtilpassing, sikkerhet og beredskap, tilpasning til endringene i demografi, kommunens effektiviserings-, forbedrings- og utviklingsarbeid, digital transformasjon. Kommunens tekniske tjenester og infrastruktur er sentrale på dette området.

Aktuelle spørsmål for forvaltningsrevisjoner vil blant annet være om jobbes det godt med utvikling og omstilling, modernisering av infrastrukturen, om det legges gode nok planer, om beredskapen er tilfredsstillende, jobbes det tilstrekkelig godt med å redusere utslipp av klimagasser, forbereder vi oss på mer ekstremvær, klarer vi å bevare og eventuelt styrke grønnstrukturen i byen, gjøres det nok for å sikre nullvekst i personbiltrafikken. Undersøkelsenes fokus vil være på om det kommunen gjør i dag, også bidrar til en trygg og bærekraftig kommune i fremtiden.

Plan for eierskapskontroll 2024–2028

Eierskapskontroller omfatter utøvelsen av kommunens eierskap i utvalgte selskap.

Eierskapskontrollene blir i hovedsak gjennomført som mindre omfattende undersøkelser enn forvaltningsrevisjoner.

Oslo kommune eier 30 aksjeselskaper helt eller delvis, og deltar som eier i to interkommunale selskap. I eierskapsmeldingen fra 2023 står det at kommunen skal være en aktiv og ansvarlig eier med et langsiktig perspektiv. I meldingen stilles det høyere eierforventninger til de fem store selskapene: Hafslund AS, Ruter AS, Sporveien AS, Fjellinjen AS og Oslo Pensjonsforsikring AS.

I den vedlagte risikovurderingen påpeker Kommunerevisjonen blant annet at nye forventninger og krav til selskapene innenfor miljø-, sosiale- og forretningsetiske forhold påvirker kommunens eierskapsutøvelse.

I løpet av fireårsperioden bør det gjennomføres kontroll av forvaltningen av kommunens eierinteresser i de fem store selskapene Fjellinjen AS, Hafslund AS, Oslo Pensjonsforsikring AS, Ruter AS og Sporveien AS. I løpet av perioden bør kontroller blant annet omfatte områder hvor det er relativt nye krav fra myndighetene.

Vedlegg:

Kommunerevisjonens risiko- og vesentlighetsvurdering 2024-2028

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
24/15 - 16

Saksbeh.:
Morten Engebretsen, +47 99791236

Dato:
07.05.2024

Oversendelse av risiko og vesentlighetsvurdering for 2024-2028 med nye områder

I denne saken oppsummerer Kommunerevisjonen arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingene for perioden 2024–2028. Først informeres det om arbeidet med vurderingene, deretter presenteres vurderingene.

Kommunerevisjonen kategoriserte opprinnelig vurderingene med utgangspunkt i de fire områdene i plan for forvaltningsrevisjon 2020–2024. Etter kontrollutvalgets førstegangsbehandling av plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028 er vurderingene kategorisert under de tre områdene i den nye planen.

Kilder og kriterier i arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderinger

Kommunerevisjonen innhenter informasjon av betydning for risiko- og vesentlighetsvurderinger som del av det løpende revisjonsarbeidet. I arbeidet har vi i hovedsak benyttet følgende kilder:

- Innspill fra kontrollutvalgets medlemmer og fra representanter i bystyret og bydelsutvalg
- Bystyrets og byrådets saker, notater og spørretimer
- Virksomhetens budsjett, planer, regnskap, årsberetninger mv.
- Resultater fra regnskapsrevisjonen og tidligere forvaltningsrevisjoner
- Samtaler/møter med administrasjonen på ulikt nivå
- Samtaler/møter med fagforeninger, ombud, interesseorganisasjoner mv.
- Rapporter, artikler og saker fra tilsynsmyndigheter og forsknings- og utviklingsmiljøer
- Planlagte og pågående undersøkelser i regi av Kommunerevisjonen og andre
- Artikler/innlegg i massemedia

I arbeidet med vurderingene for 2024–2028 har vi oppdatert våre risiko- og vesentlighetsvurderinger som gjennomføres halvårlig. Arbeidet er i hovedsak gjort i team og

faggrupper i Avdeling for forvaltningsrevisjon. Avdelingen utarbeider arbeidsskjemaer som dekker kommunens virksomheter og ansvarsområder. Disse blir så gjennomgått og diskutert med tanke på å utarbeide samlede vurderinger. I tillegg bygger arbeidet på Kommunerevisjonens felles overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger, en prosess som omfatter ansatte fra begge revisjonsavdelinger.

Særskilt for vurderingene i denne prosessen er at kontrollutvalgets sekretær og Kommunerevisjonen har gjennomført et innspillsmøte med medlemmer fra bydelsutvalgene. Kontrollutvalgets sekretær har også innhentet innspill fra nåværende ordfører og varaordfører, og fra tidligere ordfører. I tillegg har Kommunerevisjonen hatt dialog med Riksrevisjonen om deres planer framover og risikovurderinger.

Risikovurderingene ble lagt fram for førstegangsbehandling i kontrollutvalget 19. mars 2024 (sak 30). På bakgrunn av innspill fra kontrollutvalgets medlemmer presiserte eller la Kommunerevisjonen til litt informasjon for noen av vurderingene. Risikovurderingene ble deretter lagt endelig fram for kontrollutvalget 30. april 2024 (sak 44). I møtet kom utvalget med innspill om at risikovurderingene på forvaltningsrevisjonsområdet burde struktureres i tråd med de tre nye områdene i *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028*. Risikovurderingene var fram til da strukturert under de fire områdene *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024*. Vurderingene ble deretter omstrukturert til de tre nye områdene. I den sammenheng er enkelte henvisninger lagt til eller endret og innledende omtaler av områdene er blitt lett tilpasset. Omstruktureringen har ikke ført til endringer i innholdet i risikovurderingene.

Risikovurderinger innebærer vurderinger av sannsynlighet og konsekvens. Vurderingen er knyttet til måloppnåelse, overholdelse av lover og bestemmelser, økonomi og produktivitet. For å vurdere risiko og vesentlighet som grunnlag for forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller benytter vi en rekke kriterier. I dette arbeidet har vi først identifisert risikoer innenfor vesentlige områder og så gjort samlede vurderinger av sannsynlighet og konsekvens. I vurderingene har vi forsøkt å ta høyde for hvordan utviklingen de neste årene særlig med tanke på endringer i befolkning, klima, teknologi og økonomi vil innvirke på risikoene. I arbeidet har vi hensyntatt det vi kjenner til av vesentlige risikoreduserende tiltak. Disse er i liten grad reflektert i omtalen av risikoer. Nedenfor følger de viktigste kriteriene knyttet til risiko og vesentlighet.

Vesentlighet

- Størrelse (utgifter/ antall brukere)
- Betydning for brukere
- Aktualitet

Risiko, blant annet

- Større omstillinger og endringer
- Tidligere revisjonsfunn
- Internkontroll og virksomhetsstyring
- Kompetanse og kapasitet
- Oppgaveløsning og resultater
- Kompleksitet i regelverk og systemer
- Risikoreduserende tiltak og faktorer

Ved vurderingen av risiko og vesentlighet knyttet til kommunens eierskapsutøvelse benyttes stort sett samme kilder og kriterier som for forvaltningsrevisjon, men med noen forenklinger og justeringer. Vesentlighet knyttes blant annet til betydningen selskapet har for kommunen. Kildene som benyttes er de nevnte over, men søkelyset er rettet mot informasjon som belyser kommunens eierskapsutøvelse.

Det er også av betydning at Kommunerevisjonen har større tilgang til informasjon om kommunens virksomheter enn om kommunens selskaper og private leverandører kommunen har kontraktsregulert forhold til.

Kommunerevisjonens risiko- og vesentlighetsvurderinger

Områdene under omfatter dels kommunens tilbud og ytelse av sentrale tjenester til innbyggerne, og dels aktiviteter som har betydning for produksjonen, effektiviteten og kvaliteten på tjenestene til kommunens innbyggere. Risiko- og vesentlighetsvurderingene for eierskapskontroller 2024–2028 ligger avslutningsvis. Først presenteres noen overordnede utviklingstrekk som berører risikobildet i perioden.

Overordnede utviklingstrekk som berører kommunen i 2024–2028

Flere forhold vil ha betydning for Oslo kommune i årene framover. Verdenssituasjonen er urolig, blant annet som følge av krigen i Ukraina og et Russland som ruster opp. Dette skaper flyktningestrømmer, råvareusikkerhet og en usikker sikkerhetssituasjon. Under redegjør vi kort for enkelte andre forhold som også påvirker kommunen i fireårsperioden.

Befolkningsutvikling og -sammensetning

Per 1. oktober 2023 hadde kommunen 716 300 innbyggere. Det er forventet at befolkningen øker også de neste fire årene. Den sterkeste veksten vil være blant de eldre. Befolkningen over 80 år er forventet å vokse med 86 prosent frem mot 2040. Veksten i eldrebefolkningen er ulikt fordelt mellom bydelene. De siste årene har også vært preget av en økt tilstrømning av flyktninger. Den antatte befolkningsveksten, og veksten i eldrebefolkningen stiller kommunen overfor utfordringer knyttet til blant annet planlegging og dimensjonering av tjenestetilbudet og utbygging og oppgradering av kommunal infrastruktur både på kort og lengre sikt.

Økonomi

Det kan gå mot strammere økonomiske tider. Oslo kommune har et finansielt måltall om resultatgrad på 1,5 prosent. Resultatgrad viser driftsresultat som andel av driftsinntektene. Budsjettert resultatgrad i kommende fireårsperiode er under måltallet. Samtidig har det regnskapsførte resultatet de siste fire årene vært mellom 3 og 5 prosent og alle har vært betydelig over budsjettert måltall.

En annen indikator på den økonomiske situasjonen til kommunen er gjeldsgraden. Den viser brutto lånegjeld som andel av driftsinntektene. Gjeldsgraden har ligget rundt 50 prosent i de seneste årene. Ifølge forslag til budsjett for 2024 vil gjeldsgraden stige til 86 prosent i 2027. Gjeldsgraden har erfaringsmessig vokst mindre enn prognosene i økonomiplanen. Bakgrunnen for dette er at et visst omfang av investeringene gjennomføres senere enn budsjettert. En høy gjeldsgrad vil påvirke kommunens økonomiske handlingsrom.

Flere andre forhold kan påvirke kommunens økonomi. En usikkerhet per våren 2024 er ny skatteinntekts-fordeling mellom kommunene som kan ha stor betydning for Oslo dersom

kommuner med høy skatteinngang må kompensere de med lav skatteinngang i større grad enn nå.

Teknologi

Den raske utviklingen innen informasjonsteknologi gir nye muligheter, men representerer også betydelig risiko. Det har vært mye oppmerksomhet om nye varianter av kunstig intelligens (KI) som blant annet kan generere overbevisende tekst, bilder, video, lyd og programkode. Bruk av KI gir store muligheter og vil kunne bidra til mer effektiv drift. Samtidig krever teknologien ny kunnskap og den gir flere utfordringer knyttet til blant annet personvern og sikkerhet. Det kan også gi nye sårbarheter.

Klimaendringer

FNs klimapanel slår klart fast at menneskelig aktiviteter har varmet opp klodens klima. Klimaendringene truer mennesker, økosystemer og natur. Dette kan blant annet føre til økt migrasjon, sult og konflikt. Virkningene av oppvarmingen inntreffer ved lavere temperaturer enn tidligere beregnet, og alle verdens regioner er allerede berørt. Oslo er intet unntak. Framover vil enhver økning i temperatur gi flere og mer intense ekstremhendelser og gjøre en klimarobust utvikling vanskeligere.

Område 1: Brukernær kommune

Dette området omfatter kommunens tilbud om og ytelse av sentrale tjenester til innbyggerne. Aktuelle spørsmål er bl.a.: Leveres tjenester i tide, med riktig kvalitet og med ønsket effekt? Blir sårbare grupper ivaretatt?

Kommunen har en rekke sektorer hvor det leveres tjenester til store brukergrupper innen helse- og omsorg, skoler og barnehager. Flere tjenester er også viktige for mindre og sårbare brukergrupper. De nevnte sektorene er ofte arbeidsintensive hvor myndighet utøves og tjenester produseres i et relativt tett samspill med brukerne. Tilgang til kvalifisert personell, god organisering og hensiktsmessig bruk av teknologi vil påvirke kvalitet, produktivitet og måloppnåelse. Tilfredsstillende saksbehandling er avgjørende for at brukerne får tjenestene de har rett på, til rett tid. Klar og god informasjon til brukere er en forutsetning for god medvirkning.

I det følgende oppgir vi vesentlig risiko på viktige tjenesteområder.

Helse

Kommunen har en viktig rolle i å sørge for gode og forsvarlige helse- og omsorgstjenester til alle innbyggere. I 2022 utgjorde utgifter til helse og omsorg 26 prosent av kommunens brutto driftsutgifter. Kommunens tilbud omfatter blant annet forebyggende og helsefremmende tjenester som helsestasjon og skolehelsetjenesten, hjelp ved akutte situasjoner, rehabilitering, helsetjenester i hjemmet og i institusjon.

Det er omtrent 22 000 brukere av sykehjem og hjemmetjenester i kommunen. Behovet øker, blant annet fordi befolkningen blir eldre, og som følge av at brukere og pasienter har mer komplekse og sammensatte behov. Det siste skyldes blant annet økt gjennomstrømming i spesialisthelsetjenesten. Det forventes også en økning i pleietrengende eldre med innvandrerbakgrunn. Personer i denne gruppen kan ha litt andre behov enn majoritetsbefolkningen.

Økningen i etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester gjelder både innenfor somatikk og psykiatri. Dette fremgår blant annet av beregninger gjengitt i Oslohelsa 2023, kommunens kunnskapsgrunnlag for folkehelse. Økningen i psykiske lidelser er størst for unge voksne. I tillegg lever mange mennesker med demens i Oslo i dag, og omfanget av demenslidelser er forventet å dobles de neste 20 årene. Risikoer ved mangelfull langsiktig planlegging og styring inngår i Område 3 Bærekraftig kommune.

Det er krevende for kommunen å møte utviklingen i behovet for helse- og omsorgstjenester. Dersom grunnleggende behov for helse- og omsorgstjenester ikke blir ivaretatt, vil det ha store konsekvenser for kommunens innbyggere. Samhandling med spesialisthelsetjenesten og innad i kommunen blir viktigere for å levere de tjenestene som forventes. Samtidig varierer både utfordringer og tjenestetilbud mellom bydelene. Kommunen har også vridd ressurser i retning av helsetjenester i hjemmet. Det kan medføre mer belastning på pårørende.

Det er utfordrende å rekruttere og beholde nok kvalifisert helsepersonell. Flere undersøkelser viser avvik mellom planlagt og faktisk sykepleierdekning. Lavere dekning kan føre til økt vikarbruk og slitasje hos ansatte, som igjen forverrer utfordringene med fravær og frafall. Når det er mangel på kvalifiserte ansatte, gir det risiko med tanke på kvalitet i tjenesten.

Helsepersonellkommisjonen og kommunens strategiske kompetanseplan slår fast at det ikke er mulig å møte det økte behovet for helse- og omsorgstjenester kun gjennom økt bemanning, det må i tillegg satses på nye løsninger. Vellykket bruk av teknologi kan bidra til å redusere utfordringene knyttet til bemanning, men har også risikoer forbundet med seg. Dette er nærmere beskrevet under område 2 Effektiv kommune.

Kommunen skal fremme helse gjennom systematisk folkehelsearbeid. Vellykket forebygging kan bidra til bedre livskvalitet for innbyggerne, og mindre eller utsatt behov for mer omfattende helse- og omsorgstjenester. Stort press på bydelene for å levere lovpålagte tjenester kan gi risiko for at det forebyggende arbeidet blir nedprioritert.

Osloskolen

Utdanningsetaten er ansvarlig for blant annet grunnskolen, aktivitetsskolen, videregående skole, fagopplæring og voksenopplæringen. Utgifter til Osloskolen utgjør omtrent 25 prosent av kommunens brutto driftsutgifter. Oslo kommune har over 92 000 elever og nesten 18 000 medarbeidere fordelt på om lag 180 undervisningssteder.

Flere forhold gir risiko for at opplæringen ikke har tilfredsstillende kvalitet. Det er blant annet risiko for at elever går ut av grunnskolen uten å kunne lese og skrive godt nok. Elever i skolen med behov for omfattende spesialundervisning er økende. Det er risiko for at kapasiteten til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) kan bli overbelastet og for at kvaliteten på spesialundervisningen ikke er god nok. Det er videre risiko knyttet til rekruttering av kvalifiserte lærere og skoleledere. Det er utfordringer knyttet til bruken av digitale læringsverktøy.

Videre er det risiko når det gjelder å sikre et tilfredsstillende skole- og arbeidsmiljø for elever og ansatte. De siste årene har det vært en økning i mobbetallene i barne- og ungdomsskolen og mange lærere rapporterer om vold. Elevundersøkelsen viser at andelen elever i Oslo som svarer at de har opplevd mobbing er høyere enn landsnittet. Det har vært en økning i andelen elever i

videregående opplæring som slutter i løpet av skoleåret. I Oslo er frafallet spesielt høyt blant elevene på yrkesfag og det er krevende å framskaffe nok lærlingplasser innen flere fag.

Ved å bidra til at elever fullfører og består utdanning kan skolen redusere risikoen for utenforskap. Et godt forebyggende arbeid krever samarbeid på tvers av sektorer. Det er risiko for at skolene i samarbeid med andre ikke lykkes tilstrekkelig med oppfølging av elever i risiko for frafall og mulig utenforskap.

I aktivitetsskolen er det blant annet risiko for at kravene til kvalitet ikke følges opp.

Det er behov for økt skolekapasitet, men mange av de vedtatte skoleprosjektene er forsinket. Det er risiko blant annet for kapasiteten på tilbudet om voksenopplæring som kan forsterkes av en eventuell fortsatt økning i antall flyktninger som skal bosettes i Oslo.

Barnehager

Barnehagen spiller en sentral rolle i å legge grunnlaget for barnets utvikling, og i å bidra til en smidig overgang til skolemiljøet gjennom stimulerende lek, læringserfaringer og tidlig innsats. Omtrent 35 000 barn går i barnehage i Oslo. Andelen barn i alderen 1-5 år som går i barnehage er på 92 prosent, men tallet varierer fra bydel til bydel. Det er risiko for manglende kvalitet i barnehagene, og at kvaliteten kan variere mellom bydeler. Utfordringer knyttet til rekruttering og sykefravær i barnehager kan påvirke tilbudet og redusere muligheten for tidlig innsats. Det er risiko knyttet til om barnehagene på en god nok måte sikrer et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Et tett og godt samarbeid mellom barnehager, helsestasjon og andre relevante aktører er essensielt for å sikre gode forebyggende tiltak og inkludering og støtte til alle barn.

Barnevern

Ansvar for barnevernets arbeid er delt mellom bydelenes barneverntjenester og Barne- og familieetaten. Omtrent 5000 barn og unge får ulike tiltak gjennom barnevernet i Oslo.

Det er risiko for at barnevernet ikke lykkes i å hjelpe barn og unge som er i en utsatt livssituasjon, herunder å jobbe forebyggende og sette inn tiltak tidlig nok. Risikoen er blant annet knyttet til kapasitet og kompetanse, kvaliteten på saksbehandlingen og vurderinger av barnets beste. I tillegg kan det være utfordringer knyttet til samordning/samhandling mellom involverte aktører, for eksempel barnehager, skoler, helsestasjoner og spesialisthelsetjenesten blant annet om psykisk helse og rus.

Det er risiko for mangelfull mangfoldskompetanse i barnevernet. Det kan blant annet føre til feilvurderinger, kulturell misforståelse og manglende tilpasning av tiltak, med potensielt alvorlige konsekvenser. Dette kan også forsterke mistilliten til barnevernet blant enkelte grupper. Samlet sett kan det gi risiko for at barn ikke får rett hjelp til rett tid. Videre er det risiko for at Barne- og familieetatens tilbud ikke ivaretar behovene i bydelene godt nok.

Sosiale tjenester

Oslo kommune har planlagt å bruke om lag 1,6 mrd. kroner på økonomisk sosialhjelp i 2024. En urolig verden fører til høy tilstrømming av flyktninger. Flyktningene trenger bolig, og skal bli integrert i samfunnet gjennom utdanning og arbeid.

Det er fortsatt en høy andel husholdninger med vedvarende lavinntekt i mange bydeler og store forskjeller både mellom og innad i bydelene. Vedvarende lavinntekt medfører økt risiko for

helseproblemer. Barn som vokser opp i fattigdom er mer utsatt for å falle utenfor utdanning og arbeid senere i livet. Det stilles større krav til NAVs oppfølging av unge som trenger hjelp for å fullføre utdanning og komme i arbeid.

Opphopning av levekårsutfordringer kan bidra til et sårbart samfunn med økt risiko for utenforskap, kriminalitet og svekket samfunnssikkerhet.

Boligbehov

Oslo har en utfordrende boligsituasjon. Mange sliter med å få innpass i boligmarkedet fordi bolig- og leieprisene er høye. Over åtte prosent av byens husholdninger med barn er definert som vanskeligstilte på boligmarkedet.

Særlig alvorlig er mangelen på egnede boliger til utsatte grupper. Mange innbyggere med rusproblemer har sammensatte utfordringer og kan ha behov for et annet tilbud enn det kommunen kan oppdrive.

Det er risiko for at det ikke er tilstrekkelig virkemidler for å bosette vanskeligstilte.

Kultur, frivillighet og idrett

Økte kostnader for arrangementer kan skape barrierer og påvirke deltakelsen i kultur- og idrettsaktiviteter. Frivilligheten er viktig for Oslo kommune siden den bidrar til å tilby et bredere spekter av aktiviteter og supplere kommunens tjenester, samtidig som den kan fremme samhold, integrering og sosialt engasjement i lokalsamfunnet. Det er risiko for at kommunens virksomheter i for liten grad tilrettelegger for samarbeid med frivilligheten.

Behovsplan for idrett og friluftsliv 2021–2030 slår fast at investering- og vedlikeholdsbehovet knyttet til Oslo kommunes anlegg og arealer for idrett og friluftsliv øker. Idrettsindeksen viser at Oslo har lavest anleggsdekning per innbygger i landet fordelt på fylker. Det er risiko for at barn og unge ikke får drive med idrett som følge av lav dekningsgrad, vedlikeholdsetterslep på anlegg eller at tilbudene er for dyre. Risikoer ved mangelfull langsiktig planlegging og styring inngår i område 3 Bærekraftig kommune.

Universell utforming og klart språk

Det er risiko knyttet til mangelfull universell utforming som gjør at folk med funksjonsnedsettelse eller andre utfordringer ikke får tilstrekkelig tilgang til offentlige steder og tjenester. Det er risiko for at kommunens kommunikasjon ikke er tilpasset mottakerne (klarspråk) eller når fram til de tiltenkte. Det er blant annet viktig å ta hensyn til digitalt utenforskap for å sikre at alle innbyggere får tilgang til kommunens tjenester. Tydelig og tilgjengelig informasjon om kommunens tjenester er viktig for innbyggernes tillit.

Område 2: Effektiv kommune

Området omfatter kommunens arbeid med virksomhetsstyring, investeringer, anskaffelser, kontraktsoppfølging, digitalisering og informasjonssikkerhet. Aktuelle spørsmål er blant annet: Er styringen god, og jobbes det målrettet med utvikling og omstilling? Er det god kontroll med investeringene? Følges anskaffelsesregelverket og kommunens føringer for anskaffelser? Sørger virksomhetene for en tilfredsstillende kontraktsoppfølging? Ivaretas tilstrekkelig informasjonssikkerhet i kritiske IKT-systemer?

Oslo kommune er en kompleks organisasjon, og det kan være utfordrende å etablere en felles forståelse av rolle- og ansvarsfordeling. God styring og internkontroll er viktig for å sikre effektiv tjenesteproduksjon.

I perioden 2024–2027 skal det etter planen investeres for om lag 48 mrd. kroner. Tunge investeringsområder er bl.a. Fornebubanen, Ny vannforsyning og formålsbygg. Finansiering, utbygging og vedlikehold av tjenester og infrastruktur påvirker kommunens økonomiske handlingsrom. Stramme budsjetter og økt usikkerhet medfører økte krav til god budsjett- og virksomhetsstyring, samt til virksomhetenes evne til omstilling. Langsiktig planlegging og styring på dette området inngår i Område 3: Bærekraftig kommune.

Oslo kommunes anskaffelser fra eksterne leverandører beløp seg i 2023 til om lag 36 mrd. kroner, ifølge byrådets budsjettforslag for 2024. Det gjøres også betydelige innkjøp i kommunens aksjeselskaper. Innkjøp med vekt på konkurranse, likebehandling og god kontraktsoppfølging vil være svært viktig for kommunens økonomi, for å bidra til et næringsliv med seriøse aktører og akseptable lønns- og arbeidsvilkår og for å forhindre arbeidslivskriminalitet.

IKT er en stadig viktigere og mer integrert del av kommunens tjenesteproduksjon, og er en forutsetning for kommunens produktivitet, effektivitet og måloppnåelse. Kommunens fellessystemer har betydning for effektiv drift i alle kommunens virksomheter.

I det følgende oppgir vi vesentlig risiko på området.

Styring, internkontroll og forbedringsarbeid

Flere undersøkelser gjennomført av Kommunerevisjonen og andre har vist svakheter knyttet til virksomhets- og prosjektstyringen i Oslo kommune. Videre har vi sett eksempler på manglende kapasitet og oppfølging, også i og fra byrådsavdelingene.

Det er risiko knyttet til mangelfull internkontroll i en rekke virksomheter. På områder hvor det er mislighetsrisiko vil internkontroll og godt innarbeidede rutiner redusere muligheten for myndighetsmisbruk, økonomisk utroskap og korrupsjon. Arbeidet mot korrupsjon, misligheter og misbruk er et lederansvar. Det kan også være ledere som har flest muligheter til å begå alvorlige misligheter som det er vanskelig å oppdage.

Kommunen har ambisiøse mål på flere områder. Måloppnåelse kan forandre god samhandling og et godt samspill med andre, blant annet næringslivet og kultursektoren. Det er risiko for at kommunens virksomheter ikke alltid drar i samme retning og at tiltak ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å nå overordnede mål. For eksempel er det påvist svakheter ved kommunens tilskuddsforvaltning. Videre er tverrsektorielt samarbeid og samhandling en forutsetning for at kommunen skal klare å skape trygge byrom gjennom arealpolitikk og sosiale og økonomiske virkemidler.

Det er risiko for uforsvarlig praksis innen arkivering. Det kan føre til at bevaringspliktig materiale vil gå tapt, med alvorlige konsekvenser både for kommunens og borgernes anledning til å dokumentere og ivareta rettigheter.

Byrådet har varslet økt bruk av konkurranseutsettelse. Omorganiseringer innebærer erfaringsmessig risiko for lavere måloppnåelse i en periode.

Organiseringen av kommunen gir muligheter og risiko. En risiko er at det ikke jobbes godt nok på tvers av fag- og sektorområder og at det påvirker måloppnåelsen negativt, særlig når det gjelder mer langsiktig arbeid. Oslo kommune er en kompleks organisasjon som omfatter både store og små virksomheter med ulike oppgaver som skal løses. Dette kan gi styringsutfordringer.

Bydelene har styringslinjer både til byrådet og til egne bydelsutvalg. Flere bydeler er i en krevende økonomisk situasjon og bydelene har ansvar for å løse en rekke lovpålagte tjenester. Dette kan gi styringsutfordringer og påvirke deres mulighet for forbedringsarbeid på kortere og lengre sikt.

På flere områder der kommunen selv tilbyr en tjeneste, kan kommunens virksomheter og bydeler velge å anskaffe eller benytte tjenester fra andre, for eksempel knyttet til kommunale boliger, innkreving av gebyrer og bruk av barnehager. Det som er effektivt for den enkelte virksomhet, er ikke nødvendigvis mest effektivt for kommunen samlet. God informasjonsflyt og koordinering er viktig for kommunens samlede ressursutnyttelse.

Investeringer

Det er planlagt stor investeringsvirksomhet i Oslo kommune de neste fire årene. Flere store prosjekter er unike, for eksempel Fornebubanen, Ny vannforsyning og bad. Dette gir risiko for mangelfull måloppnåelse. Bygg- og anleggsektoren har vært sterkt berørt av prisstigning som følge av Ukraina-krigen. Dette kan vedvare i tiden framover også som konsekvens av andre konflikter.

Det er risiko for at kommunen ikke sørger for tilstrekkelig beslutningsgrunnlag når den bestemmer hva det skal investeres i. Konsekvensen av dette kan være at kommunen ikke iverksetter de investeringene som gir mest verdi for kommunen.

Det er risiko for kommunen ikke i tilstrekkelig grad beregner og følger opp livssyklus kostnader i investeringsprosjekter. Kommunerevisjonen har også sett indikasjoner på utilstrekkelig dialog om dette mellom relevante virksomheter.

Kommunen har i liten grad lagt føringer for gjennomføringsfasen av investeringsprosjekter. Dette gir risiko for mindre læring på tvers og lavere produktivitet og effektivitet i gjennomføringen. Det er imidlertid planer om å igangsette et arbeid med dette, noe som på sikt vil kunne redusere risikoen.

Det gjennomføres også investeringer i kommunens selskaper. Hafslund er en stor og kompleks virksomhet som har blitt ytterligere utvidet etter kjøp av Hafslund Celsio. Selskapet har utvidet innen fjernvarme, karbonfangst og har planer om fjernkjøling og havvind. Det er finansiell risiko knyttet til investeringene, og videre risiko for at andre kjerneoppgaver blir skadelidende dersom de finansielle risikoene inntreffer.

Vedlikehold og drift av infrastruktur og eiendom

Utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold utgjør betydelige summer og kan være krevende å gjennomføre på en god måte. Gjennom opprettelsen av Oslobygg KF skulle kommunens

kompetansemiljøer på eiendomsområdet samles. Så langt er ikke kulturbyggene lagt under foretaket.

Deler av kommunens infrastruktur og eiendomsmasse har et betydelig vedlikeholdsetterslep. Dette gjelder blant annet skoler, veier og kulturbygg. Ifølge årsberetningen for 2023 var for eksempel Oslobyggens vedlikeholdsetterslep estimert til 9,5 milliarder kroner.

Vedlikeholdsetterslepet har trolig betydning for kvaliteten på tjenestene som ytes og kommunens totale vedlikeholdskostnader vil sannsynligvis øke.

Anskaffelsesregelverk og kommunens føringer

Regelverket for offentlige anskaffelser er i stadig utvikling, blant annet gjennom nasjonal og internasjonal retts- og forvaltningspraksis. Samtidig har bystyret høye ambisjoner om bruk av kommunens innkjøpsmakt til blant annet innovasjon, tiltak mot arbeidslivskriminalitet og ivaretagelse av klima- og miljøhensyn. I dette inngår den reviderte Oslomodellen fra 2023. Kommunens desentraliserte innkjøpsstruktur kombinert med høye ambisjoner gir økt risiko for at anskaffelsene ikke oppfyller kommunale føringer og anskaffelsesreglene, herunder bestemmelsene om forutsigbare anskaffelser og likebehandling. Brudd på anskaffelsesregelverket gir økonomisk og omdømmemessig risiko.

Kontraktsoppfølging

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner har vist at deler av kommunens desentraliserte innkjøpsorganisasjon har hatt utfordringer med å gjennomføre god kontroll og oppfølging av inngåtte kontrakter. På enkelte områder er ansvaret for oppfølging delt mellom virksomheter. Det er risiko for at kommunen ikke følger opp de tilfellene der leverandører ikke oppfyller kontraktskrav, og dermed at tjenestene ikke blir levert som forutsatt. Svakheter i kontraktsoppfølging eller prosjektstyring øker risikoen for misligheter og korrupsjon, men også for at kommunen ubevisst betaler for mye for varer og tjenester eller betaler for varer og tjenester de ikke har mottatt.

Det har videre vist seg at arbeidsdelingen som er forutsatt ved kontroll og oppfølging av kontrakter i og mellom virksomheter, i en del tilfeller ikke har vært reell eller fungert godt nok.

Arbeidslivskriminalitet

Oslo kommune anskaffer varer og tjenester på områder som har risiko for arbeidslivskriminalitet. Det er ifølge Økokrim sannsynlig at kriminelle aktører vil forsøke å utnytte sårbare arbeidstakere til svart og ulovlig arbeid i en rekke bransjer som leverer varer og tjenester til det offentlige.

Kommunen har de senere årene bl.a. stilt strengere krav i kontraktene med eksterne leverandører for å redusere risikoen for uakseptable lønns- og arbeidsvilkår og arbeidslivskriminalitet. Manglende oppfølging av slike tiltak gir risiko for at Oslo kommune direkte eller indirekte gir oppdrag til useriøse aktører og ikke lykkes med å nå målene på dette området. Eksempelvis vil manglende oversikt over leverandørkjeden og mangelfull oppfølging av påseplikt i leverandørkjeden, øke mulighetsrommet for arbeidslivskriminalitet.

IKT, personvern, digitalisering og informasjonssikkerhet

Kommuner blir utsatt for dataangrep fra aktører som ønsker å sabotere eller få økonomisk gevinst. Trusselbildet påvirkes også av en ustabil verdenssituasjon. Slike angrep kan sette tjenester ut av spill, samt føre til at personopplysninger og andre sensitive opplysninger kommer

på avveie. Det er risiko for at kommunen ikke er tilstrekkelig forberedt dersom en alvorlig hendelse skulle inntreffe.

Det er risiko for at kommunens felles IKT-plattform og øvrige IKT-miljøer ikke ivaretar sikkerheten i tråd med kommunens behov. Pågående og planlagt forbedringsarbeid vil kunne redusere risikoen. Videre er det fortsatt risiko for at kommunen ikke styrer og kontrollerer informasjonssikkerhetsrisiko i tråd med sitt behov.

Det kreves en stor omstilling for å lykkes i digitaliseringsarbeidet i en så stor og kompleks virksomhet som Oslo kommune, herunder å realisere gevinster fra arbeidet. Det kan være krevende med målrettede prioriteringer. Det er risiko for at kommunen ikke lykkes i å utnytte mulighetene som ligger i digitalisering og gjenbruk av data på tvers av virksomheter og sektorer. I tillegg er det risiko knyttet til tilstrekkelig ivaretagelse av sikkerhet og personvern.

Det har vært, og forventes å fortsatt være, en rask utvikling og tilgjengeliggjøring av kunstig intelligens. Det er risiko for at kommunen ikke lykkes i å utnytte mulighetene som ligger i å ta i bruk slik teknologi. Det er også risiko knyttet til feil bruk, som personopplysninger på avveie, diskriminering og ivaretagelse av innbyggernes rettssikkerhet.

Kommunens arbeidsgiveransvar

I tiden framover er det ventet økt behov for arbeidskraft innen en rekke sektorer. Det er risiko for at kommunens virksomheter ikke klarer, eller at det blir kostbart, å rekruttere og beholde ansatte for å møte utfordringene. Det har over tid vært høyere nivå på deltid/midlertidig arbeidskraft og høyere sykefravær enn ønskelig i flere sektorer. Kommunen kan som arbeidsgiver for sine om lag 54 000 ansatte bidra til å redusere midlertidig arbeidskraft og sykefravær. Gjennom arbeidsgiveransvaret kan kommunen også iverksette tiltak som blant annet styrker integreringen og reduserer utenforskap. Det er risiko for at kommunen ikke klarer å utnytte sin posisjon som en stor arbeidsgiver for å oppnå viktige mål.

Det har de senere årene vært uheldige hendelser knyttet til kommunens arbeidsgiveransvar, som brudd på arbeidsmiljøloven og at kommunen ikke i tilstrekkelig grad vurderer ansattes habilitet. Dette gir indikasjon på at kommunen ikke alltid ivaretar sitt arbeidsgiveransvar på en god måte.

I en kommune av Oslos størrelse vil det være risiko knyttet til manglende etterlevelse av kommunens etiske regelverk og habilitetsreglene. Manglende habilitet, for eksempel ved ansettelser, kan svekke tillitten til kommunen. Etikk og habilitet er også viktig blant annet ved anskaffelser og myndighetsutøvelse.

Område 3: Bærekraftig kommune

Dette området omfatter kommunens ansvar og oppgaver blant annet innenfor langsiktig økonomisk styring, samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraftig byutvikling. Enkelte risikobetraktninger som beskrives for område 1 og 2 vil på sikt ha betydning for kommunens bærekraft. Aktuelle spørsmål er blant annet: Utføres det godt og koordinert planarbeid? Har kommunen tilfredsstillende beredskap og jobbes det i tilstrekkelig grad med forebygging? Arbeider Oslo kommune og kommunens selskaper målrettet og effektivt med utvikling og drift av infrastruktur for transport? Iverksettes tilstrekkelige tiltak for å verne kommunens grøntarealer og for å redusere utslippene av klimagasser?

Framover kan Oslo oppleve mer ekstremvær, lengre tørkeperioder, mer styrtregn, is og hålle, samtøkt gjennomsnittstemperatur. Varmere og våtere vær gir risiko for flom og større skogbranner. Det kan blant annet bidra til dårligere vannkvalitet og bedre vekstvilkår for sopp og bakterier. Vinterstid kan det i perioder bli mer snø, is og glatt føre, noe som påvirker fremkommelighet.

Det er nødvendig med omfattende omstilling for å redusere klimagassutslippene og for å tilpasse seg endringene. Dersom arealplanleggingen og investeringsbeslutninger ikke tar tilstrekkelig hensyn til sannsynlige fremtidige effekter av klimaendringer, kan bygninger og infrastruktur bli skadet, arealutvikling mislykkes og folkehelsen kan påvirkes negativt.

I det følgende oppgir vi vesentlig risiko innenfor området.

Samfunnssikkerhet

Kommunen har en viktig rolle når det gjelder å forebygge og om nødvendig håndtere hendelser som kan sette innbyggernes liv og helse i fare og true vesentlig infrastruktur, funksjoner og verdier. Slike hendelser kan være utløst av naturhendelser, tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger. God beredskap og krisehåndtering er særlig betydningsfullt for å sikre kritisk infrastruktur, samt kommunale tjenester som skoler, barnehager og sykehjem.

Oslo har én hovedvannkilde og ett vannbehandlingsanlegg som forsyner 90 prosent av byens innbyggere med vann. Dersom en uønsket hendelse oppstår, vil store deler av Oslo kommune etter kort tid være uten drikke- og sanitærvann. Krigen i Ukraina har vist at kritisk infrastruktur, som vann- og energiforsyning og transport, gjøres til mål for både cyberangrep og konvensjonelle angrep. Det er risiko for at sikringstiltak og beredskap ikke er tilstrekkelig.

Den kommunale beredskapsplikten er bred, og det er iboende risiko for at kommunen ikke er tilstrekkelig forberedt på å håndtere uønskede hendelser eller kriser som vil inntreffe. Det er risiko for at kommunen ikke er godt nok forberedt på voldshendelser, terror eller andre hendelser som raskt kan påvirke kommunens tjenester. Det er blant annet risiko for at kommunen ikke øver tilstrekkelig på alvorlige hendelser. En mulig konsekvens av eventuelle mangler i beredskapen er at hendelser får større og mer alvorlige ringvirkninger enn de hadde trengt å ha.

Klimautslipp og miljø

Det er risiko for at kommunen ikke klarer å redusere klimagassutslippene med 95 prosent innen 2030 siden 2009. Ifølge Miljødirektoratets statistikk hadde de direkte utslippene fra Oslo kommune fram til og med 2022 gått ned med 28 prosent. Det er blant annet usikkert om karbonfangstprosjektet på Klemetsrud gjennomføres. Dette er et av de viktigste virkemidlene for å nå utslippsmålene.

Videre er det risiko for at kommunen i for liten grad klarer å redusere konsekvensene av klimaendringene gjennom klimatilpasning. Våttere vær og fortettingen øker utfordringene med overvann. Store deler av kommunens avløpsnett er gammelt, og ikke dimensjonert for kraftig nedbør. Videre krever klimatilpasning tverssektorielt samarbeid, som det er knyttet iboende risiko til. En mulig konsekvens av manglende klimatilpasning kan være hyppigere oversvømmelser og økte utslipp av urensset overvann til Oslofjorden.

Når det gjelder naturmangfold er det risiko for at kommunens tiltak i for liten grad bremser naturtapet når byen fortettes og bygges ut. Kommunen har satt ambisiøse mål for biologisk mangfold. Videre er det risiko for forringelse av naturmiljøet som følge av blant annet ulovlig hogst og deponering av masser og avfall. Det er risiko for at kommunen, sammen med andre aktører, ikke klarer å få på plass virkningsfulle tiltak som stanser den negative utviklingen i Oslofjorden.

Bærekraftig byutvikling

Arealforvaltningen skal ivareta en rekke og til tider motstridende hensyn. Derfor er det iboende risiko for at kommunen ikke klarer å balansere hensynene på en god måte. Saksbehandlingstiden i plan- og byggesaker er lang, og manglende tverretattlig samarbeid og koordinering, motstridende interesser mellom stat og kommune, samt dårlige medvirkningsprosesser kan påvirke byutviklingen og bokvaliteten negativt.

Grønnstruktur er viktig for byens biologiske mangfold, rekreasjon, lek, bomiljøer og som verktøy i klimatilpasningen. Det er risiko for at kommunen ikke klarer å opprettholde og i tilfeller styrke grønnstrukturen i byen, samtidig som byen fortettes og områder transformeres. Det er store variasjoner mellom bydelene når det gjelder tilgang til grønne arealer.

En økende befolkning fører til at flere mennesker skal forflytte seg. Oslo kommune skal ha nullvekst i personbiltrafikken, som betyr at det kan bli behov for investeringer som bidrar til økning i andel av befolkningen som går, tar offentlig transport eller sykler. Store investeringer på samferdselsområdet er forbundet med risiko for forsinkelser og kostnadsoverskridelser. Det gjelder også for kommunens pågående og potensielle prosjekter som nytt signal- og sikringsanlegg for T-banens utbygging og oppgradering av T-banens nett og stasjoner. Videre er det risiko for at tiltak som iverksettes for å øke andelen som reiser uten bil i for liten grad er treffsikre, og det er risiko for økende vedlikeholdsetterslep på kommunale veier.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger for eierskapskontroller i perioden 2024–2028

Oslo kommune eier 30 aksjeselskaper helt eller delvis, og deltar også som eier i to interkommunale selskaper. I kommunens eierskapsmelding fra 2023 står det blant annet at kommunen skal være en aktiv og ansvarlig eier med et langsiktig perspektiv. Eierskapet i de interkommunale selskapene er ikke omtalt i meldingen.

Et aktivt eierskap kan bidra til å oppnå kommunens mål med eierskapet. Det følger av kommunens eierstyringsprinsipper at eierskapet skal utøves gjennom formidling av eierforventninger og stemmegivning i generalforsamlinger. Dette tilsier at kommunen må bruke virkemidlene aktivt for å nå målene for eierskapet i hvert av selskapene. I noen av selskapene eier kommunen et mindretall av aksjene (minoritetseier). Det vil ofte kreve en mer aktiv innsats for å nå eierskapsmålene for en minoritetseier enn for en majoritetseier.

Etableringen av selskaper innebærer en fristilling av virksomhetsledelsen fra Oslo kommune. Selskapene er selvstendige rettssubjekter med særskilte styringslinjer og selvstendig ansvar for blant annet internkontroll. Kommunerevisjonen kan ikke være revisor for aksjeselskaper. Samlet sett betyr dette at både bystyrets organer og Kommunerevisjonen har mer begrenset informasjon om aksjeselskapene enn om kommunens egne virksomheter.

Kommunens selskapsportefølje er mangfoldig og kompleks, og utøvelsen av eierskapet er delegert til flere byråder. Denne kombinasjonen gir risiko for at målene med kommunens eierskap ikke nås. Gjennom eierskapsmeldingen fra 2023 stiller kommunen høyere eierforventninger til de fem store selskapene i porteføljen: Hafslund AS, Ruter AS, Sporveien AS, Fjellinjen AS og Oslo Pensjonsforsikring AS.

Nye forventninger og krav til selskapene innenfor miljø-, sosiale- og forretningsetiske forhold påvirker også kommunens eierskapsutøvelse. Blant annet er det innført skjerpede plikter etter likestillings- og diskrimineringsloven, aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven og nye rapporteringskrav innenfor miljømessig og finansiell bærekraft. Nye krav og forventninger gir tilhørende risiko for kommunens eierskapsutøvelse

Flere av de store selskapene kommunen eier, er organisert som konsern med opptil flere datterselskaper. Dette kan komplisere kommunens eierskapsutøvelse. Hoveddelen av kommunens selskaper er imidlertid små eller mellomstore. Uavhengig av størrelse, kan selskapene kommunen eier ha stor betydning innenfor sine virksomhetsområder. Svak eller mangelfull eierskapsutøvelse kan derfor ha vesentlig innvirkning på virksomhetsområdene. Arbeidsmarkedsbedriftene og selskapene på kulturfeltet er eksempler på selskaper som er viktige innenfor sine områder.

I 2022 var det akkumulerte utlånet fra kommunen til selskaper eid av kommunen på ca. 10,6 milliarder kroner. Av dette var nye lån omtrent 6,2 milliarder, hvorav omtrent 0,5 milliarder til Sporveien AS, 2 milliarder til Hafslund E-CO AS (nå Hafslund AS) og omtrent 3,7 milliarder til CCS Finansiering AS. Oslo kommune kjøper tjenester fra noen av selskapene kommunen eier. Eksempelvis er det for 2024 budsjettert med kjøp av transporttjenester som erstatning for kommunal egenproduksjon for omtrent 3,4 milliarder kroner. For noen av selskapene i porteføljen yter kommunen drifts- eller eiertilskudd, som for eksempel Oslo Nye Teater AS og Ruter AS. Kombinasjonen av eierskap, kjøp av tjenester og tilskuddsforvaltning øker risikoen for at rollene blandes for eksempel på samferdselsområdet, der kommunens selskaper også selv kan ha motstridende interesser. Videre gir det risiko for at eierstyringen ikke følger krav og forventninger. Det kan også øke risikoen for brudd på blant annet statsstøttereglene.

Gjennomførte eierskapskontroller i siste planperiode (2020–2024) har vist at kommunens eierskapsutøvelse på mange områder ble gjennomført i samsvar med lovkrav, bystyrets vedtak og forutsetninger og etablerte normer for god eierstyring. Samtidig har kontrollene avdekket svakheter og mangler på ulike områder, blant annet knyttet til generalforsamlinger, styrevalg, rapportering og etikk og samfunnsansvar. Undersøkelser i regi av andre har også vist at det kan være utfordringer knyttet til styregodtgjørelser i offentlig eide selskaper.

Om bruken av analysen

Analysen danner grunnlaget for plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028. En struktur med noen overordnede områder i planen, har etter Kommunerevisjonens vurdering bidratt til en variasjon av type undersøkelser bestilt av kontrollutvalget, samtidig som kontrollutvalget har hatt nødvendig handlingsrom i de halvårlige bestillingsprosessene.

En vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i en stor kommune som Oslo for en fireårsperiode er overordnet og heftet med en viss usikkerhet. Kommunerevisjonen mener derfor det er hensiktsmessig å videreføre den

etablerte praksisen med løpende risikovurderinger, og innspill fra kontrollutvalget, som grunnlag for valg av konkrete forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i perioden.