

Sluttrapport – Samordning i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger



VETAKS

VESTFOLD, TELEMAR OG AGDER
KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT IKS



Statsforvalteren i Agder

**Aust-Agder
Revisjon IKS**

Agder
Kommunerevisjon

MAI 2021

Skrevet av: Alexander Etsy Jensen og Jostein Nordhus



Forord

VETAKS – Vestfold Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS, Statsforvalteren i Agder (tidligere Fylkesmannen i Agder, Statsforvalteren er brukt videre i dette dokumentet), Aust-Agder Revisjon IKS og Agder Kommunerevisjon IKS har i samarbeid gjennomført prosjektet «**Samordning i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger**» i tidsrommet august 2019 til mars 2021. Prosjektet har sitt utspring fra et mangeårig samarbeid gjennom Statsforvalterens tilsynsforum og kom i gang etter at de nevnte aktørene lenge har hatt et sterkt ønske om å få til en bedre samordning og erfaringsutveksling i forbindelse med utarbeidelse av risiko- og vesentlighetsvurderinger (tidligere overordnet analyse).

Prosjektleder har vært nestleder i VETAKS Alexander Etsy Jensen. Fra Statsforvalteren i Agder har både assisterende Statsforvalter Knut Berg og tilsynskoordinator Jostein Nordhus deltatt. Fra Aust-Agder Revisjon IKS har daglig leder Kristian Fjellheim Bakke og forvaltningsrevisor Stine Norrøne Ask deltatt. Fra Agder Kommunerevisjon IKS har revisjonsdirektør Tor Ole Holbek og forvaltningsrevisor Maren Stapnes deltatt. Prosjektet er gjennomført som et pilotprosjekt hvor de overnevnte aktørene har deltatt som likeverdige parter, og hvor Statsforvalteren ble invitert inn i gjennomføringen av risiko- og vesentlighetsvurderinger for Lillesand kommune og Kristiansand kommune.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon og skal gjennomføres hvert fjerde år, og det var nå vi hadde muligheten til å teste ut et slikt samarbeid. Dette tidspunktet var også første anledningen etter at ny kommunelov var trådt i kraft, hvor blant annet kravene til samordning ble skjerpet i den nye loven. Vi benyttet dermed muligheten da «vinduet var åpent» til å «gå opp en løype» for hvordan et slikt samarbeid kan gjøres i Agder og landet for øvrig.

Prosjektet har hatt en praktisk tilnærming, hvor formålet har vært å sikre en bedre dialog og koordinering med Statsforvalteren i forhold til gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og tilsyn. Videre har det vært fokusert på god informasjonsutveksling mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren, og spesielt om risikovurderinger som ligger til grunn for forvaltningsrevisjoner og tilsyn. I tillegg har det vært et mål å styrke Statsforvalterens og andre statlige tilsynsmyndigheters kjennskap til den kommunale egenkontrollen.

Denne sluttrapporten dokumenterer de ulike fasene, oppsummerer evalueringen av prosjektet, og trekker frem de funn og anbefalinger som bør tas med videre i arbeidet med samordningen mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren i forbindelse med gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderinger.

I tillegg til at sluttrapporten er viktig dokumentasjon for de involverte aktørene, har vi også tro på at det kan være mye nyttig informasjon og læring som følge av dette pilotprosjektet. Derfor ønsker vi å dele våre funn og erfaringer med henholdsvis Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), Kommunal-og moderniseringsdepartementet og de øvrige statsforvalterne i landet.

Vennesla/Arendal, 31. mai 2021

Alexander Etsy Jensen (Sign.)
Prosjektleder
VETAKS IKS

Jostein Nordhus (Sign.)
Tilsynskoordinator
Statsforvalteren i Agder

Innhold

Forord	1
1. Innledning	3
1.1. Bakgrunn	3
1.2. Avgrensing og prinsipper for samarbeidet	9
2. Hoveddel	11
2.1. Planleggingsfasen	12
2.2. Gjennomføringsfasen	13
2.3. Evalueringsfasen	17
3. Avslutning	18
3.1. Konklusjon.....	18
3.2. Anbefalinger oppsummert	21

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Forvaltningsrevisjon

Det fremgår av kommuneloven § 23-3 første ledd at

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

En forvaltningsrevisjon har som formål å gi de folkevalgte informasjon om administrasjonens oppfølging og resultat av vedtak foretatt i kommunestyret. En slik undersøkelse kan virke som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig som den har betydning for læring i organisasjonen.

Av kommuneloven § 23-3 annet ledd fremgår det at kontrollutvalget skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper, der hensikten er å identifisere hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, jf. kommuneloven § 23-3 annet ledd. Planen skal vedtas av kommunestyret, men kontrollutvalget kan få delegert myndighet til å gjøre endringer i planen.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen

Det fremgår som nevnt av kommuneloven § 23-3 at det skal utarbeides en risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon. Det gis ingen føringer for hva en slik risiko- og vesentlighetsvurdering er eller hvordan den skal gjennomføres, bortsett fra at hensikten er å finne ut av hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

I lovproposisjonen til ny kommunelov¹ (prop. 46 L (2017-2018)) utdypes det hva som menes med begrepet «risiko- og vesentlighetsvurdering» med hensyn til forvaltningsrevisjon:

Risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, eller i hvilke selskaper, det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få.

Risiko i kommunene må sees i forhold til forventningene om at kommunene skal nå sine målsettinger, ha en effektiv drift og etterleve regelverket.

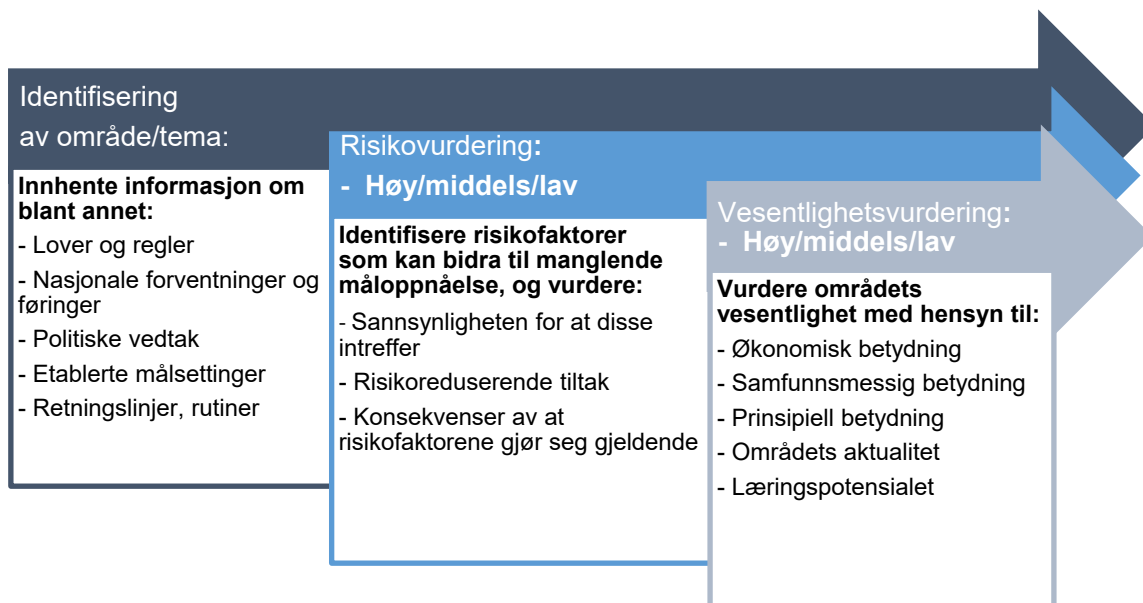
¹ Prop. 46. L (2017-2018), Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 404. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

I risikovurderingen skal det foretas en vurdering av hvilke konsekvenser det kan få, dersom de enkelte risikofaktorer inntreffer, og sannsynligheten for at det vil skje. Når man har identifisert og vurdert de ulike risikofaktorene, og kjenner hvilke risikoreduserende styrings- og kontrolltiltak som er iverksatt, må det foretas en vurdering av hvor vesentlig de ulike risikofaktorene er i forhold til virksomhetens målsettinger².

Vesentligheten vurderes ut ifra områdets økonomiske, samfunnsmessige eller prinsipielle betydning³.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen kan oppsummeres med følgende figur:



Som vist i figuren over identifiseres grader av risiko og vesentlighet. Revisjonsenhetene angir risiko og vesentlighet som lav (**L**), middels (**M**) eller høy (**H**), eller som en kombinasjon av disse - lav til middels (**L/M**) og middels til høy (**M/H**). Den samlede risiko- og vesentlighetsvurderingen angir hvor aktuelt revisjonsenheten vurderer det er å foreta forvaltningsrevisjon innenfor det aktuelle området.

Samordning av tilsyn

Statsforvalteren har siden 2007 hatt i oppgave å samordne det statlige tilsynet med kommunene og fylkeskommunene. Dette innebærer både samordning mellom Statsforvalteren og andre statlige tilsynsmyndigheter og samordning mellom statlig tilsyn og kommunenes egenkontroll.

I kommuneloven § 30-6, 1.ledd er Statsforvalteren gitt myndighet til å samordne det planlagte statlige tilsynet med kommunene:

Fylkesmannen samordner planlagte statlige tilsynsaktiviteter overfor kommunen og fylkeskommunen og vurderer det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.

² NKRF, Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering, s.14. Hentet fra https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/ROV-veileder_oppdateret-fastsatt_av-styret_3.12.2019.pdf

³ Riksrevisjonen, Hvordan vi velger revisjonsområder, hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/slik-jobber-vi/>

Hendelsesbaserte tilsyn er ikke omfattet av samordningsplikten. Merknadene til samordningsbestemmelsene klargjør skillet mellom planlagte og hendelsesbaserte tilsyn slik:

Fylkesmannens samordningsoppgave omfatter ikke hendelsesbaserte tilsyn. Dette er tilsyn som igangsettes etter en hendelse, og som derfor ikke kan planlegges i forkant. Ulike sektorer benytter til dels ulike begreper, og det er tilsynets karakter som er avgjørende for om tilsynet anses å være planlagt eller ikke.

Samordningsplikten omfatter planlagte tilsyn med både kommuneplikter (de plikter kommunen har i egenskap av å være kommune) og aktørplikter (de plikter kommunen har på lik linje med andre aktører).

Tilsynsmyndighetene har underrettelsesplikt etter § 30-6, 2.ledd:

Alle statlige tilsynsmyndigheter skal underrette Fylkesmannen om planer for tilsyn og om varsel om pålegg om retting eller andre reaksjoner som har vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen. Fylkesmannen kan fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt Fylkesmannen. Tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette Fylkesmannen om koordinerte tilsynsplaner.

Statsforvalteren skal formidle sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen etter § 30-6, 3.ledd:

Fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen.

Statlige tilsynsmyndigheter har plikt til å ta hensyn til det samlede statlige tilsynet og til relevante forvaltningsrevisjoner etter § 30-7, 2.ledd:

Statlige tilsynsmyndigheter skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet.

I lovproposisjonen til ny kommunelov⁴ understrekes det at de statlige tilsynsmyndighetene har plikt til å være kjent med plan for forvaltningsrevisjoner. Her heter det blant annet at:

Bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten en plikt til å gjøre seg kjent med tilsynsbelastningen og kommunens planer for forvaltningsrevisjoner.

⁴ Prop. 46. L (2017-2018), Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 422. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

Andre kilder som tilsynsmyndighetene kan benytte er for eksempel kommunestyrets vedtatte plan for forvaltningsrevisjon og kommunedirektørens årlige rapportering til kommunestyret om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn, jf. lovforslaget § 25-2. Med relevante forvaltningsrevisjonsrapporter menes rapporter som vurderer samme eller tilgrensende tema som det tema som vurderes fra tilsynsmyndigheten.

Dette er en tydeliggjøring av at det er viktig å ha en dialog mellom egenkontrollen og statlige tilsynsmyndigheter (for dette prosjektet: Statsforvalteren). I proposisjonen trekkes det videre frem blant annet at:

Det er likheter ved tilsyn og forvaltningsrevisjoner som kan gi effektiviseringsgevinster for både tilsynsmyndighet og kommune dersom de ses i sammenheng.

Det er effektivitetsgevinster ved gjenbruk av dokumentasjon som kommunene selv har framskaffet ved egen kontrollvirksomhet og statlig tilsyn. I Prop. 128 S (2016–2017) er det under tiltaket om å utnytte synergier mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn i hovedsak forholdet mellom forvaltningsrevisjoner og statlig tilsyn som omtales.

Tilsynsmyndighetene skal kjenne til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter som kommunene har behandlet, og skal vurdere å utsette eller ikke gjennomføre tilsyn der det nylig er gjennomført kontroll med det samme temaet.

At tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter betyr at de skal vurdere å utsette eller ikke gjennomføre et planlagt tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført kontroll med det samme temaet. Dette innebærer at tilsynsmyndighetene ikke vil prioritere et tilsyn med det samme tema som en planlagt eller nylig gjennomført forvaltningsrevisjon, med mindre det foreligger særlige grunner.

Statsforvalterens samordningsoppdrag er videre beskrevet i statsforvalternes styringsdokumenter⁵ gjennom Virksomhets- og økonomiinstruksen (VØI) og i Tildelingsbrevet.

⁵ Statsforvalternes styringsportal: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/>

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Forvaltningsrevisjon og tilsyn kan gjennomføres innenfor samme tjenesteområder. Kontrollutvalgsboken⁶ beskriver at fokuset for kontrollen vil likevel være ulikt:

	Statlig tilsyn	Forvaltningsrevisjon
Begrunnelse	Innbyggernes rettigheter, sentrale interesser	Innbyggernes rettigheter, lokale behov
Kriterier/mål	Lovlighetstilsyn, minimums-standard (regelverk)	Regelverk, kvalitet, ressursbruk, effektivitet og lokale mål knyttet til den kommunale forvaltningen
Myndighet	Pålegg eller avvik	Anbefalinger

Selv om statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner kan ha mange fellestrekk, er det viktige forskjeller mellom de to kontrollformene. Forvaltningsrevisjoner skal tilpasses den enkelte kommunes behov, og de folkevalgte har en mulighet til å spisse problemstillinger og prioritere kontrollen på de områder de finner nødvendig. I utformingen av forvaltningsrevisjonsprosjekter er det rom for å ta utgangspunkt i hensyn som ligger utenfor konkrete lov- og forskriftskrav. Måloppnåelse, effektivitet, produktivitet og oppfølging av kommunestyrets vedtak er like viktige kriterier i en forvaltningsrevisjon som etterlevelse av lov og forskrift.

At det har vært gjennomført et tilsyn, er ikke et avgjørende argument for at det ikke skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon på samme område. Det er likevel viktig å vurdere om det bør gå noe tid mellom undersøkelsene for å få best mulig utbytte og læringseffekt.

Den samlede kontrollaktiviteten bør koordineres slik at både stat og kommune kjenner til hverandres arbeid, og planlegger sin aktivitet på en måte som sikrer effektiv ressursbruk og mest mulig nytte av det samlede tilsynsarbeidet.

⁶ Kontrollutvalgsboken <https://www.regjeringen.no/contentassets/67b3cb9c983a49b2be54e8b932faceb9/kontrollutvalgsboka.pdf> side 75

Organisering av arbeidet med samordning av statlige tilsyn med kommunene og fylkeskommunen i Agder

I Agder foregår det konkrete samordningsarbeidet i «Statsforvalterens tilsynsforum». Dette er en møtearena for alle statlige etater som har tilsynsoppgaver rettet mot kommunene (Statsforvalterens fagavdelinger samt Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Arkivverket, Kartverket, Datatilsynet og Kystverket). Her møter også revisjonsdistriktene og kontrollutvalgssekretariatene i Agder, samt KS Agder. Tilsynsforum har to møter hvert år. Tilsynskalenderen er Statsforvalterens viktigste praktiske samordningsverktøy og er hovedtema i forumets møte i november hvert år. Da presenterer alle tilsynsetater og revisjonsdistriktene sine planer for hhv. tilsyn og forvaltningsrevisjoner for kommende år. Etter dette vurderer Statsforvalteren om det er behov for å:

- Justere tidspunkt for tilsyn for å unngå tilsyn med samme kommune på samme tid.
- Å redusere det samlede tilsynstrykket på enkeltkommuner.

Samlet oversikt over planlagte tilsyn og forvaltningsrevisjoner sendes deretter til alle kommunene v/kommunedirektør som da får 14 dagers frist til å melde tilbake til Statsforvalteren. Etter dette fastlegges endelig plan, som fra 2020 publiseres på nettsiden til den nasjonale tilsynskalenderen⁷.

Tilsynsforumet har også et årlig møte i juni som har som hovedtema erfaringer fra tilsyns- og kontrollvirksomheten og sikring av kompetanseoverføring mellom etatene.

Kommunebilde til Statsforvalteren i Agder

Dialogen med kommunene er en sentral del av Statsforvalterens oppdrag. I forbindelse med Statsforvalteren i Agder sitt kommunebesøk til kommunene, som skjer en gang i hver kommunestyreperiode, utarbeides et «Kommunebilde». Kommunebilledokumentet gjengir Statsforvalterens inntrykk av kommunene på et overordnet nivå. For hvert tjenesteområde i kommunebildet er det følgende struktur:

- Statsforvalterens fokusområder for kommunen.
- Statsforvalterens vurdering av kommunens status på fokusområdene.
- Dialogpunkter - forhold hvor Statsforvalteren ønsker en dialog med kommunen.

På kommunebesøkene drar hele Statsforvalterens ledergruppe samt representanter fra kommunal- og samordningsstaben ut til kommunen på et heldagsmøte. Statsforvalteren ber kommunen stille med kommunedirektørens ledergruppe, og fra politisk side ønskes deltakelse fra politisk ledelse, samt formannskap og komiteledere. Senest tre uker før møtet sender Statsforvalteren ut en foreløpig utgave av kommunebilledokumentet til kommunen.

På selve kommunebesøket er det kommunen som besvarer dialogpunktene, med etterfølgende dialog. I etterkant av besøket utarbeider Statsforvalteren et kort oppsummeringsnotat som angir de punktene som Statsforvalteren og kommunen er enige om å følge opp, samt eventuelle endringer i kommunebilledokumentet. Endelig utgave av kommunebilledokumentet sendes til kommunen og publiseres på Statsforvalterens hjemmesider⁸.

Statsforvalteren i Agder har selv utviklet kommunebilledokumentet som per i dag brukes i Agder. Det pågår nå et nasjonalt prosjekt der det etableres en standardisert teknisk plattform for å hente data fra datakildene og der

⁷ <https://tilsynskalender.fylkesmannen.no/>

⁸ <https://www.statsforvalteren.no/agder/Kommunal-styring/>

det blant annet legges til rette for visuell presentasjon i kart. Dette skal på sikt benyttes av alle statsforvalterne, og det er et mål at det skal settes i drift fra 01.01.2022.

Pilotprosjekt – «Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll» 2012-2015

Det har også tidligere vært samarbeid mellom tilsyn og egenkontroll i Agder. I 2012 gikk Agder Kommunerevisjon IKS, Fylkesmannen i Vest-Agder (nå Statsforvalteren i Agder) og KS Agder sammen om å søke midler fra Kommunal- og regionaldepartementet til et 3-årig pilotprosjekt⁹.

Bakgrunnen for søknaden var ønsket om å undersøke nærmere hvordan tilsynsaktivitetene som Statsforvalteren og kommunerevisjonen hadde ansvaret for, kunne innrettes for at læringsutbyttet ute i kommunene skal bli størst mulig, samtidig som kontrollvirksomheten ble utført på en mest mulig effektiv måte. Aktørene bak søknaden ønsket med dette å se nærmere på forskjellige innfallsvinkler til det å drive kontrollvirksomhet, samt på hvordan man kunne utvikle og styrke samarbeidet mellom kommunal revisjon, Statsforvalteren og KS på tilsynsområdet.

Oppsummert hadde pilotprosjektet følgende tilrådninger som har vært relevant å ta med inn i dette prosjektet:

For å i størst mulig grad gjenbruke data, bør Fylkesmannen konferere med andre tilsynsetater og kommunerevisjoner om det finnes aktuell dokumentasjon som kan inngå som grunnlagsdokumenter i et tilsyn.

En bestillingsdialog mellom kommunene og fylkesmennene bør gjennomføres på årlig basis, det vil si også i de årene hvor kommunerevisjonen ikke gjennomfører overordnet analyse (nå risiko- og vesentlighetsvurdering). Kommunerevisjonen bør delta i denne dialogen.

Fylkesmannen bør delta i møtet hvor kommunerevisjonens overordnede analyse (nå risiko- og vesentlighetsvurdering), det vil si kommunerevisjonens gjennomgang av kommunens virksomhet med vekt på risiko- og vesentlighetsvurderinger og på hvor behovet for forvaltningsrevisjon er størst, presenteres for og diskuteres med administrasjonssjefen (nå kommunedirektøren).

Vår erfaring er at det lønner seg for Fylkesmannen å sette av mye tid til planlegging og forberedelser før møter om overordnet analyse (nå risiko- og vesentlighetsvurdering).

Vi har sett dette pilotprosjektet som en naturlig videreføring av det forrige pilotprosjektet. Dette ble også forsterket av at kravene til samordning ble skjerpet i ny kommunelov fra 2020.

1.2. Avgrensing og prinsipper for samarbeidet

Innledningsvis bemerker vi at prosjektet har vært avgrenset til kun å omhandle risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til forvaltningsrevisjon, siden det er det som er relevant i denne sammenhengen. Vi har derfor holdt eierskapskontroll utenfor prosjektet.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pilotprosjekt-om-samarbeid-mellom-statlig-tilsyn-og-kommunal-egenkontroll/id2515509/>

Videre kan det nevnes at alle aktørene som arbeider med egenkontroll i Agder (revisjon og sekretariat) fikk anledning til å delta i prosjektet. Blant revisjonsenhetene sa Aust-Agder revisjon IKS og Agder Kommunerevisjon IKS seg villig til å delta, og blant sekretariatene sa VETAKS – Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS seg villig til å delta.

I tillegg ble det besluttet at prosjektet skulle omfatte to utvalgte kommuner. Etter en helhetsvurdering falt valget ned på Kristiansand kommune og Lillesand kommune. Disse to kommunene er ulike på mange områder, i tillegg til at Kristiansand kommune nettopp har vært igjennom en sammenslåingsprosess som er et interessant utgangspunkt. De to kommunene har også hver sin revisjonsenhet, noe som var ønskelig. Kontrollutvalgene i de to kommunene har eksplisitt fattet vedtak om å delta i prosjektet, og på den måten har vi sikret nødvendig forankring. Dette ble gjort i forbindelse med at kontrollutvalgene bestilte risiko- og vesentlighetsvurdering fra deres revisjonsenhet og utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon fra deres sekretariat. Kommunedirektørene fikk også informasjon om at deres kommune var plukket ut til å delta i dette pilotprosjektet, og at de ville bli involvert senere i prosjektet i form av et felles innspillsmøte mellom sekretariatet, revisjonen og Statsforvalteren.

Vi har lagt til grunn prinsippet om at den enkelte revisjonsenhet eier analysearbeidet og står selvstendig ansvarlig for utarbeidelsen av risiko- og vesentlighetsvurderingen.

Statsforvalteren er tildelt en særlig rolle som samordningsmyndighet overfor kommunene. Med det som bakgrunn har Statsforvalterens hovedrolle i dette pilotprosjektet vært å dele relevant informasjon for å bidra til en bedre og mer fullstendig risiko- og vesentlighetsvurdering, i tillegg til at det har vært en verdi i seg selv at Statsforvalteren får inngående kunnskap om analyseprosessen og de vurderinger som går frem av prosessen. I forbindelse med deling av informasjon ble det tatt utgangspunkt i Statsforvalterens «kommunebilledokument» for de aktuelle fagområdene. Videre har det vært nødvendig å ha noen prinsipper for informasjonsutvekslingen. Prosjektdeltakerne har vært enige om at det i denne sammenheng ikke har vært behov for store utredninger, men lagt vekt på å gi konkrete signaler om hvor «skoen trykker» i forhold til hvor det er størst behov for å gjennomføre forvaltningsrevisjon. I tillegg har det vært en løpende dialog mellom de ulike instansene underveis i prosessen, og det har vært fokus på å bygge ned terskelen for å ta kontakt med hverandre «i det løpende tilsyns- og revisjonsarbeidet». Videre har informasjonsutvekslingen funnet sted på systemnivå, og det har ikke blitt delt informasjon om konkrete enkeltsaker.

Det ble tidlig avklart at det var nødvendig for Statsforvalteren å avgrense hvilke av deres fagområder som skulle inngå i pilotprosjektet. Gjennom innspillsmøtet innledningsvis i prosjektet ble det avklart at de mest aktuelle fagområdene/fagavdelingene hos Statsforvalteren var utdanning og barnevern, helse og sosial, beredskap og kommuneøkonomi.

Pilotprosjektet ble forankret i form av at alle de involverte aktørene sluttet seg til **«Prosjektbeskrivelse – Samordning i forhold til overordnet analyse»** (nå risiko- og vesentlighetsvurdering). Statsforvalteren forankret prosjektbeskrivelsen i ledermøte juni 2019.

2. Hoveddel

I dette kapitlet vil vi gi en beskrivelse av de ulike milepælene som har vært i prosjektet, med bakgrunn i fremdriftsplanen som har vært gjeldende for pilotprosjektet. Under følger fremdriftsplanen som også går frem av prosjektbeskrivelsen:

Milepæl nr.	Milepæl	Dato innen	Ansvarlig	Kriterier for oppnådd milepæl
1	Prosjektetablering/prosjektskisse	April 2019	Prosjekt-koordinator	Foreløpig projektskisse vedtatt og godkjent
2	Planlegging	Juni 2019	Revisjon Sekretariat Statsforvalter	Revisjon, sekretariat og Statsforvalter planlegger gjennomføringen av prosjektet
3	Oppstart/bestilling ROV	September 2019	KU	KU bestiller utarbeidelse av ROV
4	Innspill fra sittende KU	September 2019	KU	Sittende KU gir innspill til neste ROV
5	Analysearbeid – oppstart	September/ oktober 2019	Revisjon	Revisjon foretar analysearbeid
6	Kommunebilde	September/ oktober 2019	Statsforvalter	Statsforvalter utarbeider kommunebilde for de tre utvalgte kommunene.
7	Innspill fra Statsforvalter til revisjonen	Oktober/ November 2019	Statsforvalter	Statsforvalteren kommer med innspill til revisjonen ifm. utarbeidelse av ROV
8	Sender ut en formell henvendelse til kommunen for å avtale møtetidspunkt	Desember 2019	Revisjon	
9	Felles dialog med kommunen (adm.)	Januar 2020	Revisjon Sekretariat Statsforvalter	Felles dialog med kommunen (adm.) om innspill til ROV
10	Analysearbeid – avsluttes	Februar/ Mars 2020	Revisjon	Revisjonen avslutter/ferdigstiller analysearbeidet
11	Høringsrunde	Mars/ April 2020	Revisjon	Revisjonen sender utkast til ROV på høringsrunde til kommune adm. og Statsforvalteren
12	Sluttbehandling ROV	Mai/ Juni 2020	KU	KU sluttbehandler ROV og vedtar plan for FR, innstilling til kommunestyre som fatter endelig vedtak.
13	Evaluering av samarbeidet	August 2020 – mai 2021	Revisjon Sekretariat Statsforvalter	Evalueringsprosess av samarbeidet om ROV
14	Utarbeidelse av sluttrapport	August 2020 – mai 2021	Sekretariat Statsforvalter	Sekretariatet og Statsforvalteren utarbeider sluttrapport

Prosjektbeskrivelsen har vært styrende for pilotprosjektet, og fremdriftsplanen med de ulike milepælene har i all hovedsak blitt fulgt.

I forbindelse med utarbeidelse av denne sluttrapporten har vi videre sortert de ulike milepælene i tre ulike faser, henholdsvis **planleggingsfasen**, **gjennomføringsfasen** og **evalueringsfasen**. Her vil vi presentere en vurdering/evaluering av hver av de tre fasene. Til slutt i kapittel tre kommer vi med våre anbefalinger.

Korona-situasjonen har påvirket fremdriften for henholdsvis milepæl nr. 13 og nr. 14. Evalueringen av samarbeidet var tenkt gjennomført i løpet av august 2020, men dette arbeidet har pågått frem til mai 2021. Det har videre medført en forsinkelse for utarbeidelse av sluttrapporten som opprinnelig var tenkt ferdigstilt i løpet av oktober 2020. Forsinkelsene skyldes i hovedsak at både tilsynskoordinator hos Statsforvalteren og prosjektleder som til daglig er ansatt i VETAKS har måttet prioritere andre arbeidsoppgaver som følge av korona-situasjonen.

2.1. Planleggingsfasen

Dette prosjektet har som tidligere nevnt sitt utspring fra «Statsforvalterens tilsynsforum» i Agder, i tillegg til at det følger opp en del av anbefalingene som kom frem av **«Pilotprosjekt - Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll»**. På den måten kjente alle de involverte aktørene godt til hverandre og hver enkelt aktørs mandat, og det var et omforent ønske om å få til en bedre samhandling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderinger som igjen danner grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon. Det igjen har bidratt til å «bygge ned» terskelen for å ta kontakt på tvers av de ulike aktørene, og det har ført til en mer utstrakt samhandling gjennom det løpende revisjons og tilsynsarbeidet.

Oppsummert kan vi si at bakgrunnen for pilotprosjektet var et felles ønske om:

- å utvide samarbeidet ytterligere (samarbeidet har gått fra å utveksle planer for tilsyn/revisjoner, til praktisk samhandling gjennom det løpende revisjons og tilsynsarbeidet)
- å følge opp de skjerpede samordningskravene i ny kommunelov fra «dag 1»
- å følge opp relevante anbefalinger fra pilotprosjektet tilbake i 2012-2015

Likevel var det behov for en del forarbeid i forbindelse med prosjektetableringen og utarbeidelse av selve prosjektskissen. Dette arbeidet har VETAKS ved nestleder Alexander Etsy Jensen og Statsforvalteren i Agder ved tilsynskoordinator Jostein Nordhus stått for, og koordinert ovenfor de andre deltakerne i pilotprosjektet. Selve planleggingen begynte allerede våren 2019 og pågikk helt frem til selve oppstartsmøtet i august 2019. Etter vår vurdering har dette vært en hensiktsmessig måte å gjøre det på.

For kontrollutvalgssekretariatet og de to revisjonsenhetene som alle inngår i kommunens egenkontroll, gikk denne fasen av prosjektet nokså smertefritt, og mye av grunnlaget var allerede gjort fra tidligere arbeid med utarbeidelse av risiko- og vesentlighetsvurderinger. For kontrollutvalgssekretariatet har den største forskjellen fra tidligere vært at sekretariatet har blitt sterkere involvert i selve analyseprosessen. For Statsforvalteren som ekstern part var det derimot behov for å få dette forankret internt i organisasjonen, og ikke minst sikre god nok informasjon om bakgrunn og formål med dette prosjektet. Statsforvalterens ledermøte ga i juni 2019 sin prinsipielle tilslutning til at Statsforvalteren ønsket å delta i samarbeidet med egenkontrollen om risiko- og vesentlighetsvurderinger for hhv. Lillesand kommune og Kristiansand kommune for kommunestyreperioden 2019-2023. Samtidig ønsket Statsforvalteren en videre avklaring av følgende forhold før det konkrete arbeidet kunne settes i gang:

- Prinsipper for samarbeidet:
 - *Konkretisering av Statsforvalterens og egenkontrollens roller og formål, og hvordan man skal unngå at disse kommer i konflikt.*
- Avgrensing/konkretisering av Statsforvalterens bidrag:
 - *For at ikke arbeidet skal bli unødig omfattende, er det viktig at det – helst så tidlig som mulig i prosessen - avgrenses/konkretiseres mest mulig tydelig hva Statsforvalteren skal bidra med og på hvilke fagområder.*

De nevnte problemstillingene ble formidlet videre til deltakerne fra sekretariatet og revisjonsenhetene, og nødvendig avklaringer ble gjort i forkant og tatt høyde for i prosjektbeskrivelsen som de ulike aktørene gav sin tilslutning til i oppstartsmøte 23.08.19. Her har vi gjort oss noen erfaringer som vil være viktige dersom denne modellen for samhandling skal gjøres gjeldende for flere kommuner i Agder i neste omgang.

Parallelt med arbeidet med prosjektetableringen og utarbeidelse av prosjektskissen, fikk kontrollutvalgene i Lillesand og Kristiansand forelagt en sak til behandling hvor de blant annet formelt gav sin tilslutning til å delta i prosjektet. Videre startet hver revisjonsenhet hver for seg opp med selve analysearbeidet, hvor blant annet sittende kontrollutvalg (fra valgperioden 2015-2019) fikk anledning til å komme med deres innspill til risiko- og vesentlighetsvurderingen.

2.2. Gjennomføringsfasen

Selve gjennomføringsfasen av pilotprosjektet kan deles inn i tre faser/milepæler: oppstartsmøte, innspillsmøte og dialogmøte med de utvalgte kommunene (administrativ ledelse). Det kan videre nevnes at Statsforvalterens bidrag begrenset seg til deltakelse i fire møter, de tre overnevnte, i tillegg til evalueringsmøtet.

Oppstartsmøte for samarbeidet

Det første møtepunktet i gjennomføringsfasen var oppstartsmøte 23.08.19. Her møtte representanter fra sekretariatet, revisjonsenhetene og Statsforvalteren. Innledningsvis ble det gitt en presentasjon av bakgrunn og formål for prosjektet.

Revisjonsenhetene gjennomgikk hver for seg et eksempel på en overordnet analyse for inneværende periode, samt presenterte hovedtrekkene i prosessen og hvilke risikoområder som foreløpig peker seg ut basert på kjennskap til kommunen gjennom blant annet løpende revisjon. Her kom det tydelig frem at revisjonsenhetene har inngående kjennskap til kommunen gjennom løpende revisjon og tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter og eierskapskontroller.

Videre trakk hver revisjonsenhet frem de mest aktuelle risikoområdene, og det igjen ble avgjørende for Statsforvalteren sitt behov for avgrensing og forventningsavklaring i forhold til deltakelse. Statsforvalteren presenterte et eksempel på «kommunebilde» for Lillesand kommune som ble utarbeidet våren 2018, og det ble drøftet hvorvidt det var behov for at Statsforvalteren skulle trekke fra eller legge til noe i forhold til standard innhold i kommunebilledokumentet. Det var enighet om å bruke en oppdatert risikovurdering etter samme oppsett som i kommunebildet som utgangspunkt for Statsforvalterens informasjonsutveksling. Det ble også presisert at fokuset skal være på systemnivå innenfor de ulike fagområdene, og ikke på enkeltsaker. Det skulle også gjør det enklere med tanke på å ivareta bestemmelsene

om taushetsplikt. I tillegg kom det frem at det som et supplement til kommunebildet kunne være aktuelt for Statsforvalteren å dele andre ROS-analyser, statistikk for klagebehandling m.m. Vår erfaring er at det er viktig at denne informasjonen skal supplere allerede offentlig tilgjengelige data, og at den er oppdatert.

Videre ble det foretatt en drøfting av prinsipper for samarbeidet og avgrensing/konkretisering i etterkant av de presentasjonene som ble gitt innledningsvis i møtet. I tillegg ble det avklart hvem som burde være med i det videre samarbeidet. Når det gjaldt deltakelse fra Statsforvalteren, var det enighet om at Statsforvalteren skulle vurdere nærmere hvem som skulle delta fra deres side i det videre arbeidet.

Innspillmøte mellom revisjonsenhetene og Statsforvalteren

Det andre møtepunktet i gjennomføringsfasen var innspillmøte mellom Statsforvalteren og revisjonsenhetene 22.11.19. Her ble det gjennomført ett separat møte med hver av de to revisjonsenhetene hvor representanter fra sekretariatet, revisjonsenheten og Statsforvalteren deltok. De utvalgte fagområdene hos Statsforvalteren var ulikt representert. I tillegg til assisterende Statsforvalter møtte tilsynskoordinator og økonomirådgiver og assisterende direktør for helse- og sosialavdelingen. Utdanning- og barnevernsavdelingen var ikke representert i dette møtet, men hadde sendt et skriftlig innspill som ble ivaretatt av assisterende statsforvalter. Representanten fra kontrollutvalgssekretariatet fungerte som møteleder og referent.

Statsforvalteren delte relevant informasjon i forhold til mulig risiko knyttet til de to kommunene avgrenset til de utvalgte fagområdene, men valgte på eget initiativ i tillegg å informere om barnevern. Grunnen til dette var at det hadde vært mye omorganisering og Statsforvalteren savnet bevissthet rundt ressursbruken og «profilen» på tjenestene. Dette er et godt eksempel på å dele relevant og tidsaktuell informasjon. I tillegg orienterte de to revisjonsenhetene om status for arbeidet med risiko- og vesentlighetsanalysen for den enkelte kommunen, samt at det ble presentert en skisse for dialogmøte med de utvalgte kommunene.

Det ble også foretatt en evaluering på slutten av møtet. Det ble blant annet trukket frem at det for Statsforvalteren er viktig med en tydelig bestilling som man kan ta med videre til de ulike fagavdelingene. Det var videre enighet om at det er viktig at risikomomentene som diskuteres er dagsaktuelle.

I tillegg til de risikoområdene som revisjonen hadde bedt om innspill på, valgte Statsforvalteren i tillegg å ta med KOSTRA-data for barnevern for begge kommunene. Dette var hentet fra et innlegg som Statsforvalterens kommunal- og samordningsstab hadde hatt for Statsforvalterens Utdannings- og barnevernsavdeling. Disse dataene hadde inntil nylig vært lite brukt og kjent i fagavdelingen. Videre var Statsforvalterens erfaring at disse tallene heller ikke var mye benyttet av kommunene og at tallene for mange kommuner viser resultater som ikke er i tråd med de overordnede målene for tjenesten.

Alle de involverte aktørene var enige om at denne typen møte var en nyttig setting å reflektere rundt en del temaer som er kjent fra tidligere. Det ble også påpekt fra revisjonens side at det gir tyngde å ha samme risikovurdering som Statsforvalteren. Statsforvalterens informasjon knyttet til barnevern var nytt for revisjonsenhetene, og veldig nyttig å ta med. Det ble videre framhevet at det er viktig å sette søkelys på data som revisjonen ellers ikke kjenner til og reflektere rundt det.

Dialogmøte med de utvalgte kommunene

Det tredje møtepunktet i gjennomføringsfasen var dialogmøte med de utvalgte kommunene. Det ble gjennomført ett møte med Lillesand kommune 27.01.20, og to møter med Kristiansand kommune henholdsvis 06.03.20 og 09.03.20.

Deltakelsen var noe ulik i møtene. I møtet med Lillesand kommune deltok både kommunedirektør og ledergruppen i ett og samme møte. Med Kristiansand kommune ble det gjennomført to separate møter - først med kommunedirektøren alene, og deretter med kommunedirektøren og ledergruppen.

Sekretariatet og revisjonsenheten var representert med deres deltakere i prosjektet, og fra Statsforvalteren deltok assisterende statsforvalter og tilsynsordinator på alle møtene. I møtet med hele ledergruppen i Kristiansand var Statsforvalteren i tillegg representert med assisterende direktør for helse- og sosialavdelingen. Dette var en bevisst strategi for å teste ut både ulik form og ulik deltakelse i disse møtene.

Revisjonsenhetene innledet møtet med kort informasjon om bakgrunnen for analysearbeidet knyttet til risiko- og vesentlighetsvurderingen. Her ble det presisert at hovedformålet med møtet var å få kartlagt kommunens ulike risikoområder, og få frem «hvor skoen trykker».

Deretter informerte prosjektleder kort om bakgrunn og formål for pilotprosjektet, og bakgrunnen for at også sekretariatet og Statsforvalteren var til stede i møtet. Det ble opplyst at samarbeidet hadde blitt etablert med utgangspunkt i Statsforvalterens Tilsynsforum og at målene var å sikre en enda bedre samlet samordning i tråd med blant annet ambisjonene i ny kommunelov. Det ble også gjort rede for de avgrensinger som kunne blitt gjort og de prinsippene som har vært gjeldende for samarbeidet.

Generelle erfaringer fra dialogmøtene

I møtene med kommunedirektørene og andre fra kommuneledelsen var erfaringen at det var varierende forkunnskaper både om arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen og om pilotprosjektet. Vår erfaring er derfor at det er viktig at alle kommunens deltakere i møtet settes i stand til å forberede seg godt til møtet ved at de får god informasjon om:

- hva risiko- og vesentlighetsvurderingen er
- hva som er hensikten med dialogmøtet
- hvilke forventninger det er til kommunens bidrag i dialogmøtet

Vår erfaring er at denne informasjonen bør sendes ut på forhånd, og helst i god tid før dialogmøtet. Videre er det vår erfaring at revisjonen - hvis det er praktisk mulig - bør informere kommunen på forhånd om innholdet i den foreløpige analysen, og eventuelt også om hvilke risikoområder revisjonen spesielt ønsker å drøfte i dialogmøtet.

Erfaringer med hvem som deltok fra kommunens side:

- Sekretariatet mener at det var nyttig at den respektive direktør for hvert kommunalområde var med på det ene av møtene i Kristiansand kommune – disse bidro med god fagkunnskap og innsikt knyttet til sin sektor og man fikk et tverrsektorielt perspektiv.
- Revisjonen har spilt inn at man i forkant av møtet bør vurdere hvorvidt man skal både ha et møte både med kommunedirektøren og hele kommunedirektørens ledergruppe eller bare ett møte med

kommunedirektør. Det går frem av revisjonens tilbakemelding at det totalt sett var nyttig å ha dette delt opp i to møter.

Oppsummert er vår erfaring at det er både fordeler og ulemper med at bare kommunedirektøren deltar og med at både kommunedirektøren og andre direktører deltar i dialogmøte, og at dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

For å oppnå målene med dialogmøtet er vår erfaring videre at det må settes av tilstrekkelig med tid til møtet. I møte med kommunedirektøren erfarte vi at tidsrammen på 1,5 timer var tilstrekkelig, men at samme tidsramme var for knapp når det var møte med hele ledergruppen.

Erfaringer med at sekretariat og Statsforvalter deltok i dialogmøtene

- Selv om revisjonen eier analyseprosessen og ledet møtet, opplevde sekretariatet at det var svært positivt at også Statsforvalter og sekretariat fikk anledning til å stille spørsmål underveis.
- Representantene fra Statsforvalteren bidro i større grad med innspill og spørsmål i møtet med hele ledergruppen enn i møte med kun kommunedirektøren.
- Revisjonen har meldt tilbake at det fungerte bra å ha Statsforvalteren med under møtet – men at det i hvert enkelt tilfelle bør vurderes nærmere hva som er mest egnet for Statsforvalteren å være med på – møte med kommunedirektøren alene eller med kommunedirektøren og hele kommunedirektørens ledergruppe.

Foruten å ha delt relevant informasjon i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurderingen, trakk Statsforvalteren frem at det har vært nyttig å få nærmere kjennskap til arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderinger – spesielt med tanke på at et av hovedmålene for samordning av tilsyn er å oppnå effektiviseringsgevinster mellom tilsynsmyndighet og kommune ved at tilsyn og revisjon sees i sammenheng. Dessuten er dette en måte for Statsforvalteren å få bedre kjennskap til prosessen i forkant av planer for forvaltningsrevisjoner (jfr. plikten i kommuneloven for tilsynsmyndighetene til å gjøre seg kjent med kommunens planer for forvaltningsrevisjoner). En annen gevinst har vært å få bedre kjennskap til de to utvalgte kommunenes helhetlige risikobilde. En tilleggsdimensjon i møtet med Kristiansand kommune var også at alle partene fikk en bedre forståelse for hvor langt kommunen etter drøye 2 måneder hadde kommet med å bygge den nye kommunen og hvilke utfordringer de som ny kommune sto overfor.

Avslutningsvis vil vi bemerke at ambisjonen om samarbeid mellom egenkontrollen og Statsforvalteren strekker seg videre enn både samarbeidet gjennom Tilsynsforum og i dette pilotprosjektet. Revisjonen har trukket frem at samarbeidet gjennom pilotprosjektet kan bidra til et enda bedre samarbeid i det daglige revisjons- og tilsynsarbeidet. En av revisjonsenhetene har videre signalisert et ønske om at et samarbeid om RoV ved neste anledning også kan utvides til å inkludere en dialog med andre statlige tilsynsetater.

2.3. Evalueringsfasen

Etter at de ulike milepælene i gjennomføringsfasen var fullført, gjensto kun evalueringsfasen. Denne fasen har prosjektleder og tilsynskoordinator hos Statsforvalteren hatt ansvar for, og dette arbeidet startet med en gjennomgang av referater og annen dokumentasjon som vi hadde utarbeidet underveis, og som dokumenterte de ulike milepælene i prosjektet. Denne evalueringen innebar at vi reflekterte over det vi har lært gjennom piloten og videre har vi gjennomført en helhetlig vurdering av de funnene vi har gjort. På bakgrunn av denne evalueringen ønsker vi å utarbeide et godt beslutningsgrunnlag for om vi skal videreføre denne modellen for samordning i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger og i hvilken form. En slik evaluering er helt nødvendig for å finne ut om vi er på rett spor, forstå hva som fungerer bra og hva som må forbedres dersom dette skal bli en permanent måte å samhandle på.

Denne fasen av pilotprosjektet har vært mer krevende og omfattende enn først antatt, noe som trolig kan relateres til at dette er gjennomført som et pilotprosjekt som innebærer en stor grad av «nybrottsarbeid». Dette vil trolig gå mer av seg selv ved neste anledning, dersom man velger å videreføre denne «modellen» for flere av kommunene i Agder neste gang risiko- og vesentlighetsvurderinger skal utarbeides.

3. Avslutning

3.1. Konklusjon

I dette pilotprosjektet har VETAKS, Statsforvalteren i Agder, Aust-Agder Revisjon IKS og Agder Kommunerevisjon IKS gått sammen for å gi et bedre beslutningsgrunnlag når det skal tas stilling til hvilke forvaltningsrevisjoner og tilsyn som bør gjennomføres, med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurderinger. Oppsummert kan vi si at prosjektet har hatt til formål å:

- 1. Sikre dialog og koordinering**

Sikre en bedre dialog og koordinering med Statsforvalteren i forhold til gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og tilsyn.

- 2. Sikre gjensidig informasjonsutveksling**

Sikre god informasjonsutveksling mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren, og spesielt om risikovurderinger som ligger til grunn for forvaltningsrevisjoner og tilsyn.

- 3. Styrke kjennskap til prosessene**

Styrke Statsforvalterens og andre statlige tilsynsmyndigheters kjennskap til prosessene i den kommunale egenkontrollen.

Videre vil vi forsøke å gi en oppsummering av hovedfunnene, og de konklusjonene vi har kommet frem til under de tre hovedkategoriene over. Helt til slutt vil vi komme med våre anbefalinger oppsummert.

Sikre dialog og koordinering

I Agder har den konkrete dialogen og koordineringen gjennom mange år funnet sted gjennom et godt samarbeid i «Statsforvalterens tilsynsforum». I utgangspunktet var dette en arena for å sikre god koordinering av planlagte tilsyn og forvaltningsrevisjoner og evaluere erfaringene kontroll og tilsynsaktiviteten på slutten av året. Men denne arenaen har også bidratt til at de ulike aktørene har blitt bedre kjent, og det igjen har ført til at veien til samordning i praksis har blitt kortere og det er liten terskel for å ta kontakt på tvers av de ulike virksomhetene.

Et godt grunnlag var allerede lagt gjennom samarbeidet i «Statsforvalterens tilsynsforum», og det ble bestemt at vi skulle benytte muligheten nå som vi hadde et åpent «tidsvindu» til å «gå opp en løype» for hvordan man kan sikre en bedre samordning i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger. Vår vurdering er at det var fornuftig å utføre dette som et begrenset pilotprosjekt, og ikke etablere en praksis uten at det har vært prøvd ut. Videre skal det nevnes at vi har greid å gjennomføre pilotprosjektet uten at det har blitt satt av ekstra ressurser til prosjektet – alt er håndtert innenfor hver virksomhet sin ordinære driftsramme.

Vi er av den oppfatning at vi har lagt et godt grunnlag for videre dialog og koordinering, og at alt ligger til rette for en fortsatt god delingskultur i tråd med ambisjonene i ny kommunelov. Dette prosjektet har også vært et viktig bidrag på veien mot mer samhandling mellom egenkontrollen og Statsforvalteren i det daglige revisjons- og tilsynsarbeidet. På litt lengre sikt ser vi for oss at et tilsvarende samarbeid kan finne sted også med de andre statlige tilsynsetatene, og at det gjerne kan koordineres gjennom «Statsforvalterens tilsynsforum».

Sikre gjensidig informasjonsutveksling

Gjennom dette pilotprosjektet har det vært satt søkelys på god informasjonsutveksling mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren, og da med søkelys på deling av de risikovurderinger som ligger til grunn for forvaltningsrevisjoner og tilsyn.

Prosjektet har vist at det er viktig at det kommuniseres tydelig hvilken offentlig tilgjengelig informasjon som forutsettes kjent for revisjonsenhetene på forhånd. I dette prosjektet var det enighet om at dette gjaldt:

- Tilsynsrapporter fra Statsforvalterens gjennomførte tilsyn.
- Tilsynsrapporter fra andre statlige tilsynsetaters gjennomførte tilsyn.
- Statsforvalterens kommunebilder inkl. oppsummeringsnotater.
- Statsforvalterens årsrapporter¹⁰.

Det har videre vært enighet om at det som er sentralt i forbindelse med informasjonsutveksling, er hva som er ny informasjon i forhold til offentlig tilgjengelig informasjon. For de fagområdene som var med i dette prosjektet har blant annet følgende informasjon vært relevant å dele:

- Hvordan kommunene har fulgt opp tilsyn.
- Utviklingstrekk etter forrige årsrapport.
- Oppdatering av opplysninger fra forrige kommunebilledokument.
- Utvikling i klagestatistikk m.v.

Videre har informasjonsutvekslingen funnet sted på systemnivå, og det har ikke blitt delt informasjon om konkrete enkeltsaker. Oppsummert kan man si at følgende to spørsmål har blitt lagt til grunn for informasjonsutvekslingen:

- Hvor «trykker skoen» på systemnivå?
- Er det indikasjoner på systemsvikt?

I tillegg har vi erfart at det er en verdi i seg selv at den muntlige dialogen gjennom de ulike treffpunktene er et godt supplement til den skriftlige informasjonsdelingen.

Styrke kjennskap til prosessene

Et annet mål for dette pilotprosjektet har vært å styrke Statsforvalterens og andre statlige tilsynsmyndigheters kjennskap til prosessene i den kommunale egenkontrollen. Andre statlige tilsynsmyndigheter har ikke deltatt i dette pilotprosjektet, men det vil være naturlig å følge opp konklusjonene og anbefalingene i Tilsynsforum der også disse etatene er representert.

Erfaringene fra prosjektet viser at Statsforvalteren har hatt begrenset kjennskap til prosessene i den kommunale egenkontrollen. Det gjelder både gangen i arbeidet med en forvaltningsrevisjon, innholdet i en forvaltningsrevisjon og hvor disse dokumentene ligger tilgjengelig.

¹⁰ Statsforvalternes styringsportal: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/>

Gjennom dette pilotprosjektet har Statsforvalteren også fått bedre kunnskap om risiko- og vesentlighetsvurderingene som ligger til grunn for plan for forvaltningsrevisjon, og gangen i arbeidet med en forvaltningsrevisjon.

Statsforvalteren har også fått kjennskap til hvor man kan finne sentrale dokumenter knyttet til egenkontrollen, som for eksempel at både risiko- og vesentlighetsvurderingene, plan for forvaltningsrevisjon og rapport fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner er lett tilgjengelig på sekretariatets og revisjonsenhetenes nettsider. I tillegg har Statsforvalteren fått kjennskap til at Norges kommunerevisorforbund (NKRF) har etablert et eget register hvor alle rapporter fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner publiseres (www.forvaltningsrevisjon.no). Vi er av den oppfatning at det er viktig å ha god kjennskap til hverandres prosesser, dette for å igjen kunne sikre bedre informasjonsutveksling og koordinering. Dette er ikke bare hensiktsmessig for de involverte aktørene, men det vil også mest sannsynlig føre til bedre risiko- og vesentlighetsvurderinger, både knyttet til forvaltningsrevisjon og tilsyn. Oppsummert har vi et håp om at det samlet sett skal føre til mer nyttige rapporter som kan bidra til forbedring av kommunenes ansvarsområder og tjenestetilbud.

Felles for de tre hovedkategoriene over er at pilotprosjektet har bidratt til å ytterligere bygge ned barrierer som tidligere har lagt en begrensning for god samordning. Videre har det gjennom hele prosjektet vært kultur for at det er lov til å prøve og feile i og med at dette har vært «nybrottsarbeid». Det har også vært en positiv bieffekt at de ulike aktørene har blitt enda bedre kjent, og tryggere på hverandres roller og ansvarsområder.

3.2. Anbefalinger oppsummert

Anbefalinger til hva som bør være på plass før et slikt samarbeid settes i gang:

- I lovproposisjonen til ny kommunelov presiseres det at den samlede kontrollaktiviteten bør koordineres slik at både stat og kommune kjenner til hverandres arbeid, og planlegger sin aktivitet på en måte som sikrer effektiv ressursbruk og mest mulig nytte av det samlede tilsyns- og kontrollarbeidet. En velfungerende samordningsarena, slik som «Statsforvalterens tilsynsforum» vil derfor være en stor fordel å ha på plass før andre konkrete samarbeidsprosjekter igangsettes.
- Åpen dialog, gjensidig tillit og klima for å kunne utfordre hverandre, er viktige forutsetninger for et godt samarbeid mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren.

Anbefalinger knyttet til samarbeid om ROV-analyser:

- Generelle anbefalinger
 - Det er viktig med god samhandling og kommunikasjon mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon. Videre er det viktig at det er enighet om hvem som gjør hva i prosessen med risiko- og vesentlighetsvurderinger. Hos oss var det enighet om at revisjonsenhetene utarbeidet av risiko- og vesentlighetsvurderingen, og sekretariatet stod for utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon.
 - Før man går i gang med samarbeidet er det naturlig å forutsette at egenkontrollen allerede er kjent med:
 - Statsforvalterens «kommunebilde» eller andre tilsvarende ROS-analysedokumenter som Statsforvalteren har utarbeidet
 - Statsforvalterens årsrapporter
 - Statsforvalterens og andre statlige tilsynsetaters tilsynsrapporter
 - Hovedfokus i samarbeidet må være på deling av informasjon som kommer i tillegg til informasjonen fra disse offentlige dokumentene. Her kan nevnes:
 - Informasjon om hvordan kommuner har fulgt opp pålegg/merknader i tilsyn.
 - Utviklingstrekk i klagesaker.
 - Utviklingstrekk i andre henvendelser (fra brukere/pårørende, andre).
 - For at omfanget av samarbeidet skal bli håndterlig for Statsforvalteren, anbefales det at det foretas en avgrensning i aktuelle fagområder og aktuelle kommuner på et tidlig tidspunkt
 - Det er naturlig å ta utgangspunkt i revisjonens risikoområder, men erfaringen er også at det bør åpnes for at Statsforvalteren får mulighet til å legge frem andre relevante risikoområder
- Spesielle anbefalinger til kommunens egenkontroll:
 - Initiativet til et samarbeid ift. risiko- og vesentlighetsvurderingen må komme fra kommunens egenkontroll, dette med bakgrunn i at det er de som «eier» analysen.
 - Det anbefales at fremdriftsplanen for dette pilotprosjektet følges, og at man starter planleggingen allerede i april året som det er kommune- og fylkesvalg.
 - Samordning med Statsforvalteren i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurdering må avklares og forankres i hvert enkelt kontrollutvalg.
 - Revisjonen må sikre at de involverte i kommunen kjenner til risiko- og vesentlighetsvurderingen, både i forhold til formål og prosess.

-
- Spesielle anbefalinger til Statsforvalteren:
 - Det er svært viktig at et samarbeid om risiko- og vesentlighetsvurderinger – på samme måte som arbeidet i Tilsynsforum – har en god ledelsesforankring hos Statsforvalteren
 - I de aktuelle fagavdelingene hos Statsforvalteren må det sikres god kunnskap om Statsforvalterens samordningsrolle, med utgangspunkt i ambisjonene i ny kommunelov om samarbeid og koordinering med kommunenes egenkontroll.
 - Vi anbefaler at Statsforvalteren deltar i samarbeid om risiko- og vesentlighetsvurderinger når dette er ønsket fra revisjonens side. I forkant av oppstart av arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingene anbefales det derfor at Statsforvalteren:
 - går gjennom hva som kan trekkes frem av tall, statistikk og analyser
 - finner en enhetlig måte å dele informasjon om hver enkelt kommunes risikobilde, både i forhold til hva som skal deles og på hvilken måte
 - tar stilling til hvem som eventuelt skal delta og representere embetet i et slikt samarbeid
 - Vår erfaring er at Statsforvalteren bør sette av tilstrekkelig med tid til planlegging og forberedelser i forkant av både innspillsmøtet og dialogmøtet med kommunedirektøren/kommunedirektørens ledergruppe.