



Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar

*KS FoU-prosjekt
nr. 154023*

26. november 2015

Innhold

1. Forord.....	4
2. Sammendrag	5
3. Innledning.....	13
3.1. Bakgrunn og formål	13
3.2. Problemstillinger	13
3.3. Leseveiledning	13
4. Data og metode	14
4.1. Dokumentstudier.....	14
4.2. Intervju.....	15
4.3. Valg av casekommuner.....	16
4.4. Rammeverk for å beskrive kommunestyrets utøvelse av tilsynsansvaret	17
5. Kort om kontroll og tilsyn i kommuner	18
5.1. Kommunal egenkontroll.....	18
5.2. Statlig tilsyn.....	20
6. Kommunestyrets utøvelse av tilsynsansvaret i praksis	21
6.1. Kontrollmiljø.....	21
6.2. Risikostyring	28
6.3. Kontroll- og tilsynsaktivitet.....	29
6.4. Informasjon og kommunikasjon.....	34
6.5. Oppfølging og rapportering.....	35
6.6. Læring og kontinuerlig forbedring	35
7. Kommunenes forslag til tiltak	38
7.1. Hvordan styrke egenkontrollen	38
7.2. Hvordan bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring, forbedring og utvikling	41
7.3. Hvordan styrket egenkontroll i praksis kan redusere statlig tilsyn	43
8. PwC sine tilrådinger.....	45
8.1. Hvordan styrke egenkontrollen	45
8.2. Hvordan bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring, forbedring og utvikling	54
8.3. Hvordan styrket egenkontroll i praksis kan redusere statlig tilsyn	57
9. Litteraturliste	63

Liste over figurer

Figur 1: Målgruppe og metode	14
Figur 2: Prinsippskisse over kommunestyrets tilsynsansvar via de to styringslinjene	19
Figur 3: Skisse til kommunestyrets "årshjul" for kontroll- og tilsynsansvar gjennom valgperioden	46

Liste over tabeller

Tabell 1: Oversikt over roller representert i fokusgruppeintervjuer	15
Tabell 2: Oversikt over utvalgte kommuner for dybdeundersøkelse	16
Tabell 3: Sammensetning av kontrollutvalget per 30.06.2015	22
Tabell 4: Antall møter i kontrollutvalgene 2011-2014 jf. kontrollutvalgenes årsmeldinger	23
Tabell 5: Revisjons- og kontrollutvalgssekretariatsordninger (IKS = Interkommunalt selskap)	25
Tabell 6: Oversikt over forvaltningsrevisjon og selskapskontroll utført i valgperioden 2011-2015	30
Tabell 7: Oversikt over antall statlige tilsyn per kommune og sektor	33

1. *Forord*

KS søkte vinteren 2015 etter ekstern bistand for gjennomføring av et FoU-prosjekt om kommunestyrets tilsynsansvar. PricewaterhouseCoopers AS (PwC) ble tildelt oppdraget i mars, og prosjektet ble berammet til perioden 18. mars – 1. oktober 2015. Arbeidet ble sluttført i november fordi det ble besluttet å gjennomføre en høringsrunde på rapporten med NKRF og FKT etter at utkast til rapport ble lagt fram.

Bakgrunnen for oppdraget var et ønske fra KS om å gjennomføre en undersøkelse med fokus på hvordan kommunestyret kan styrke utøvelsen av sitt overordnede tilsynsansvar, og hvordan styrket egenkontroll i praksis kan redusere behovet for statlig kontroll/tilsynsvirksomhet. Undersøkelsen skulle ta et kommunestyreperspektiv, som en forlengelse av tidligere studier der fokuset har vært på kontrollutvalget og administrasjonens internkontroll.

KS har vært oppdragsgiver og premissleverandør i dette FoU-prosjektet, og rådmannsutvalget i Telemark har fungert som referansegruppe. Konkurranses grunnlaget og avklaringer gjort i forbindelse med godkjenning av prosjektplan har lagt føringene for prosjektets innhold. Utvikling av undersøkelsesdesign og utvalg av casekommuner er gjort i samarbeid med KS.

Hovedresultatet av FoU-prosjektet er presentert i sammendraget på neste side.

Kartleggingen og analysene ble gjennomført i den planlagte prosjektperioden, med framlegg for KS 25. september 2015. PwC skal også presentere rapporten i avtalte fora etter avslutningen av prosjektet.

Fra PwC sin side har kjerneteamet i prosjektet bestått av partner og prosjektleder Ingvill Flo, senior manager Hilde Langtangen og senior manager Geir Are Nyeng. I tillegg har en intern fagressursgruppe bistått med intern kvalitetssikring.

Med vennlig hilsen



Ingvill Flo
Partner og prosjektleder PwC

2. *Sammendrag*

Sammendrag (norsk)

Denne rapporten er utført på oppdrag av KS, og gir en beskrivelse av hvordan kommunestyret utøver sitt overordnede tilsynsansvar i praksis. I tillegg gir den tilrådinger til hvordan egenkontrollen i kommunene kan styrkes, hvordan de kan benytte resultater fra kommunal egenkontroll og statlig tilsyn til læring og kontinuerlig forbedring, og hvordan statlig tilsyn kan reduseres gitt en styrket egenkontroll.

Det er tidligere gjennomført studier av den kommunale egenkontrollen. Disse har i hovedsak hatt fokus på kontrollutvalget eller administrasjonssjefens internkontroll. I dette prosjektet har det vært en målsetning å sette kommunestyreperspektivet i fokus. Vi vil påpeke at kommunestyrets utøvelse av tilsynsansvar skjer i et nært samspill med kontrollutvalg og den administrative ledelsen i kommunen.

Oppdraget er utført som en kvalitativ undersøkelse med fokusgruppeintervjuer av til sammen 82 politiske og administrative nøkkelpersoner i ni kommuner fordelt på tre fylker. I tillegg har man intervjuet representanter for fylkesmannen. Videre er det gjort dokumentstudier av litteratur med historikk og bakgrunn for problemstillingene, sentrale styringsdokumenter og dokumentasjon vedrørende egenkontroll i casekommunene.

Hva er kommunestyrets tilsynsansvar?

Kommunestyret har et overordnet tilsynsansvar for all kommunal virksomhet. Tilsynsaktiviteten går under samlebegrepet egenkontroll, og foregår i praksis via to styringslinjer – kontrollutvalget og administrasjonssjefen.

Kommunestyret velger kontrollutvalget som på kommunestyrets vegne skal føre tilsyn med forvaltningen. Tilsynet skjer eksempelvis gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Han/hun skal videre sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Nå-situasjonen: Hvordan utøver kommunestyret sitt tilsynsansvar i praksis?

Kommunestyret utøver formelt sitt tilsynsansvar gjennom behandling av saker fra de to styringslinjene – kontrollutvalg og administrasjon. I praksis er det også andre elementer som påvirker omfanget av og kvaliteten på hvordan ansvaret utøves. For å beskrive nå-situasjonen har vi brukt COSO-rammeverket for god virksomhetsstyring og internkontroll, samt læring og kontinuerlig forbedring som et ekstra element.

Fokusgruppeintervjuer i ni casekommuner har vist oss at mange kommunestyrer bør øke bevisstheten rundt tilsynsansvaret. Kommunestyrene er relativt passive kravstillere overfor de to styringslinjene. Tilsynsansvaret settes sjelden tydelig eller systematisk på dagsorden. Man følger formelle regler for organisering av kontrollutvalg, men legger i varierende grad vekt på kompetanse, erfaring og personlige egenskaper hos kontrollutvalgsmedlemmene når disse velges. Det kommuniseres tydelig at opplæringen av kommunestyremedlemmene ikke er god nok, og bør repeteres gjennom valgperioden. Opplæringen av kontrollutvalgsmedlemmer varierer fra kommune til kommune.

Kommunestyret er sjelden aktivt deltakende i arbeid med risikovurdering, verken opp mot kontrollutvalg eller administrasjonen. Kontrollutvalgene jobber relativt systematisk med risikoprosessen i forbindelse med overordnet analyse og utarbeidelse av planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Når det gjelder administrasjonssjefens internkontroll er kommunestyret primært involvert i forbindelse med behandling av tertial- og årsregnskapsrapportering eller i forbindelse med orienteringer om spesifikke saker.

De færreste av kommunestyrene ser ut til å ha helhetlig oversikt over kontroll- og tilsynsaktivitet i kommunene. Det er i liten grad debatt rundt forvaltningsrevisjoner, selskapskontroller og regnskapsrapportering. Et unntak er Trondheim, som har stor kontrollaktivitet og som bruker mye tid på behandling av sakene i kommunestyret. De fleste casekommunene fremstår for å ha et potensial for å styrke system for eierstyring, m.a. forankre eierstrategi og Eiermeldinger i kommunestyret.

Kommunerepresentantene uttrykker at de generelt sett opplever at det er god dialog mellom kommunestyre, administrasjon og kontrollutvalg. Noen kommuner har etablert uformelle møteplasser mellom ordfører, administrasjonssjef og kontrollutvalgsleder. Dette virker for å være tiltak som har fungert positivt. En tilbakemelding fra flere av kommunestyrerepresentanter er at revisjons- og tilsynsrapporter burde presenteres på en mer folkelig måte, og uten bruk av kompliserte fagterminologier.

Rapportering på egenkontrollaktiviteter er mest vanlig gjennom tertiær rapportering fra administrasjonen. Det varierer i hvilken grad kontrollutvalgets aktiviteter og statlige tilsyn er inkludert i dette. Flere kommuner gir uttrykk for at de ønsker seg bedre system for å sikre god og rettidig informasjon om vedtaksoppfølging.

Forvaltningsrevisjoner ser i varierende grad ut til å ha god læringseffekt. Læringseffekten av statlige tilsyn ser ut til å henge sammen med metodikk og fokus på læring og veiledning hos den enkelte fylkesmannsavdeling. Kommunestyret og administrative ledere er i varierende grad bevisst på å kommunisere positivt rundt kontroll og tilsyn og å bygge en kultur for læring og kontinuerlig forbedring.

Hvordan styrke egenkontrollen?

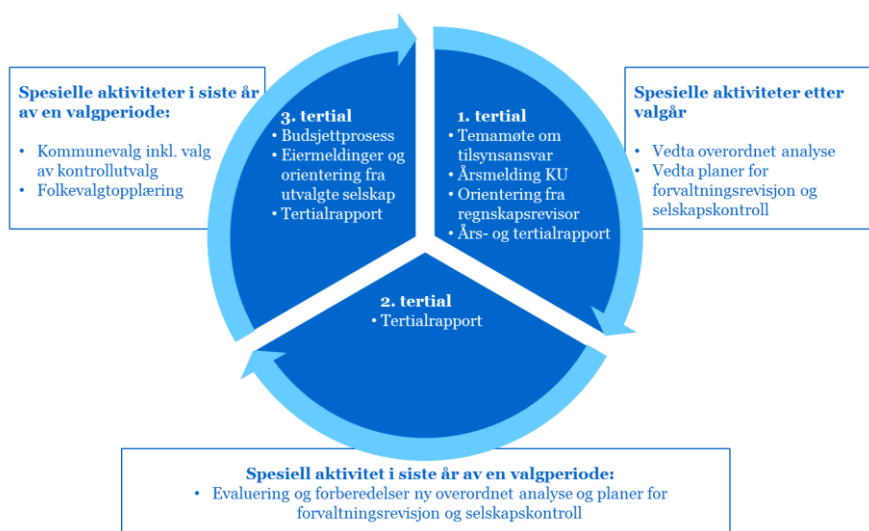
Vår overordnede tilråding til kommunestyrene er å utarbeide et «årshjul» med aktiviteter som bør følges opp via tilsynsrollen gjennom hele valgperioden, se figuren under. Ordfører og kontrollutvalgsleder bør ta et spesifikt ansvar for at sakene settes på dagsorden i kommunestyret gjennom valgperioden.

Som en del av denne tilrådingen anbefaler vi at man i forbindelse med utredning om ny kommunelov gjør en begrepsavklaring i loven vedrørende innholdet i kommunestyrets tilsynsansvar – både det som går på å føre tilsyn med egenkontrollen (administrasjonen og kontrollutvalget), og det som går på å følge opp aktiviteter etter statlig tilsyn. I ny kommunelov bør man preisere kommunestyrets ansvar og plikter på dette område.

KS har utformet «Anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak». Vi tilrår at kommuner som ikke har satt eierstyring tilstrekkelig på dagsorden starter med å sette seg inn i og følge opp disse anbefalingene.

Vi slutter oss til NIBR sine anbefalinger om at det bør utredes hvorvidt forankring av eierskapspolitikken i kommuneplanens samfunnsdel kan være et nyttig grep for å sikre at den blir gjenstand for en bred og helhetlig politisk prosess og behandling. Vi støtter også ideen om at det kan være nyttig å innføre regler om kommuners eierstyring, for eksempel i form av et lovkrav til Eiermelding.

Vi foreslår videre at Kommunelovutvalget sier noe konkret om at det statlige tilsynet via fylkesmannen skal koordinere sin aktivitet med egenkontrollen i kommunene – det vil si både interkontrollaktiviteter i administrasjonen og aktiviteter utført via kontrollutvalget.



Når det gjelder tilsynsrollen til kommunestyret vil vi spesielt fremheve følgende:

- Kommunestyret bør ta aktivt grep og være tydelige premissgivere for kontrollutvalget og administrasjonen. De bør sørge for løpende opplæring innen tema kontroll og tilsyn i styreperioden, ikke kun i folkevalgtopplæringen
- Kommunestyret bør evaluere sekretariats- og revisjonsordningene med tanke på om samarbeidspartnerne tilfredsstillende nødvendige kompetansekrav
- Kommunestyret bør sørge for en mer helhetlig risikostyring koblet mot prioriterte mål i kommunen
- Kommunestyret bør mer systematisk følge opp hvilke kontroll- og tilsynsaktiviteter som foregår gjennom samarbeid med administrasjon og kontrollutvalg
- Kommunestyret bør påse at KS' anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper følges opp. Fokus bør være på utarbeidelse av eierstrategier og eiermeldinger
- Kommunestyre, administrasjon og kontrollutvalg bør sammen sørge for å skape gode kommunikasjonsarenaer der tema tilsyn og kontroll kan diskuteres mer i dybden. De bør vurdere å sette av mer tid til behandling av kontroll- og tilsynssaker i kommunestyremøtene

Hvordan bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring og kontinuerlig forbedring?

Vi har følgende anbefalinger til hvordan man i større grad kan lykkes med å bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring og kontinuerlig forbedring:

- Kommunestyret bør sørge for at man bruker revisjonsmiljø som har relevant erfaring, kompetanse og pedagogiske evner i i forbindelse med forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller
- Kommunestyret bør være en pådriver for en lærende og endringsvillig organisasjonskultur, og legge til rette for kunnskapsdeling i og mellom kommuner
- Kommunestyret bør utfordre revisjons- og tilsynsmiljø på å styrke den læringsbaserte tilnærmingen, og følge opp, rapportere og evaluere resultat av forbedringsarbeid mer systematisk

Hvordan kan en styrket egenkontroll i praksis redusere statlig tilsyn?

Våre tilrådinger til hvordan man i praksis kan redusere det statlige tilsynet forutsetter at kommunene først har etablert en betryggende egenkontroll. Vi har følgende anbefalinger på dette område:

- Myndighetene bør sørge for å etablere forhåndsdefinerte kriterier for kvalitetsvurdering av kommunal egenkontroll. Kommuner som gjennom et slikt system får «bekreftet» god egenkontroll, bør få redusert omfanget av statlige tilsyn etter gitte forutsetninger
- Det bør legges færre føringer på hvordan fylkesmannsambetet skal utøve sin tilsynsmyndighet¹, slik at fylkesmannsambetet kan tilpasse tilsynet til egenkontroll-nivået i kommunen og bruke mer tid på veiledende dialog. Det bør etableres eller videreutvikles faglige fora som støtter behovet for mer kompetanse på forvaltningsområdet hos kommunalt ansatte.
- Tilsynsmyndigheten ved Fylkesmannen og kommunene bør kommunisere oftere og tydeligere med hverandre for å målrette og koordinere kontroll- og tilsynsaktivitet. Vår undersøkelse har vist at det er variasjoner i hvordan ulike avdelinger hos fylkesmannen oppfattes med tanke på hvordan de opptrer, og i hvilken grad tilsyn oppleves som relevante og lærerike. Fylkesmannen bør utfordres på å implementere beste praksis på tvers av fylker og sektorer.

¹ Les: Omfanget av landsdekkende tilsyn

Summary (english)

This report was commissioned by KS (The Norwegian Association of Local and Regional Authorities), and gives a description of how the municipal council exercises its overall supervisory responsibility in practice. In addition, it provides recommendations on how the internal control in the municipalities can be strengthened, how to apply the results of municipal internal control and government supervision for learning and continuous improvement, and finally, how state supervision can be reduced given a strengthened internal control.

It has previously been conducted several studies of the municipalities internal control. These studies have mainly focused on the Control Committee or chief officer's internal control. In this project, one aim has been to put the municipal council's perspective in focus. We would like to point out that the municipal council's exercise of supervisory responsibilities occurs in close cooperation with the Control Committee and municipal government.

The assignment is carried out as a qualitative research with focus group interviews with 82 political and administrative key persons from nine municipalities in three different counties. In addition, interviews have been conducted with representatives of the county. Furthermore, a document study of literature with history and background of the issues, key policy documents and documentation regarding internal control in the case municipalities has been performed.

What is the municipal council's supervisory responsibilities?

The municipal council has the overall supervisory responsibility for all municipal activities. The supervisory activity, collectively called internal control, has two control lines - the Control Committee and the chief officer.

The municipal council elects the Control Committee to supervise the local government administration on behalf of the municipal council. The supervision can be conducted through financial audit, performance audit or corporate control. The chief officer shall ensure that the matters submitted for elected political bodies have been sufficiently treated, and that decisions are properly implemented in accordance with the decision. He/she shall also ensure that public administration is conducted in accordance with laws, regulations and overall instructions, and that it is subject to adequate control.

Current situation: How does the municipal council conduct its supervisory responsibilities in practice?

The municipal council formally conducts its supervisory responsibilities through the work of the two control lines – the Control Committee and the municipal government. In practice, there are also other elements that affect the range and quality of how responsibility is exercised. To describe the present situation, we have used the COSO framework for corporate governance and internal control, as well as learning and continuous improvement as an additional element. Focus Group Interviews in nine municipalities have shown us that many municipal councils should raise their awareness of supervisory responsibilities. The municipal councils have relatively small demands to the two control lines. The supervisory responsibility is rarely a clear or systematic topic on the agenda. The formal rules of how to organise the Control Committee are followed. However, skills, experience and personal attributes of the elected Control Committee members are to a varying degree emphasized. It has been clearly communicated that the training of municipal councillors is not good enough, and that it should be repeated throughout the election period. The training of the Control Committee members vary from municipality to municipality.

The municipal council rarely takes an active part in work related to risk assessment, neither towards the Control Committee nor the municipal government. The control committees are working relatively systematic on the risk process connected to overall analysis and preparation of plans for performance audits and corporate control. When it comes to the chief officer's internal control, the municipal council is primarily involved regarding the treatment of interim four-month and annual reporting or with briefings on specific issues.

Few municipal councils seem to have a comprehensive overview of the control and supervisory activity in the municipality. There is little debate around performance audits, corporate controls and accounting reporting. An exception is Trondheim, which has great control activity and who spends substantial time on

processing the cases in the municipal council. Most of the municipalities included in our study appear to have a potential for enhancing a system for corporate governance, by anchoring ownership strategies and ownership statements in the municipal council.

Municipal councillors expressed that there in general is a good dialogue between the municipal council, the municipal government and the Control Committee. Some municipalities have established informal meeting places between the Mayor, the chief officer and the leader of the Control Committee. This seems to have a positive effect. A response from several municipal councillors is that audit reports and supervision reports should be presented in a more popular manner, without the use of complicated terminology.

Reports on internal control activities are normally communicated through interim reports from the municipal government. The activities and governmental supervision of the Control Committee are included in varying ways in these reports. Several municipalities have stated that they want a better system to ensure proper and timely information on the follow-up on decisions.

The learning effect of performance audits seems to vary from municipality to municipality. The learning effect of government supervision seems to be related to methodology and focus on learning and guidance from each county department. The municipal council and administrative managers are in varying degree aware of communicating positively around inspection and supervision to build a culture of learning and continuous improvement.

How to strengthen internal control?

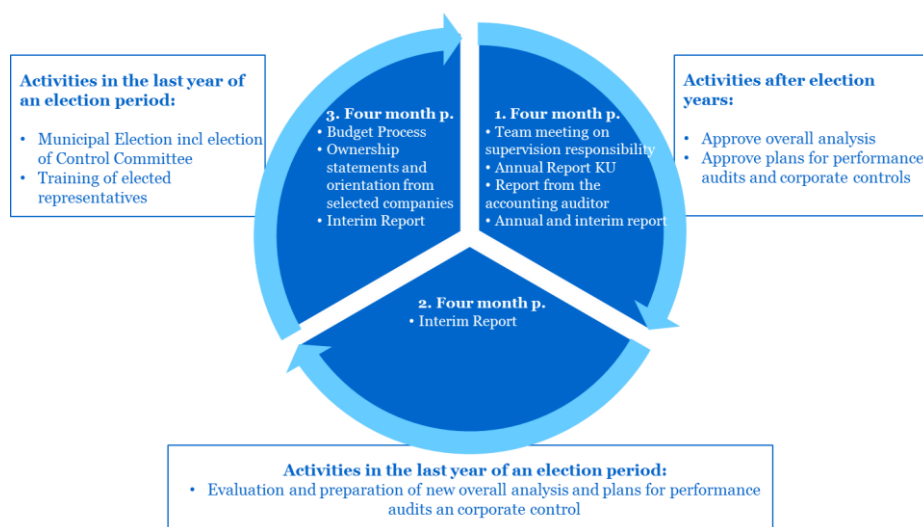
Our primary recommendation to the municipal councils is to prepare an "annual cycle" of activities that should be followed up through the supervisory role (see figure below). The Mayor and the leader of the Control Committee should take a particular responsibility to ensure that the matters are addressed in the municipal council throughout the election period.

As a part of this recommendation we suggest that the Municipal Law Committee makes a conceptual clarification in the law regarding the content of the municipal council's supervisory responsibilities. This should be related to supervising internal control (municipal government and Control Committee) and to follow up activities from state supervisions. In the new local government legislation, the municipal council's responsibilities and obligations in this area should be highlighted.

KS has formulated "Recommendations on ownership, management and control of municipal / county-owned companies and enterprises." We recommend that municipalities that have not set adequate corporate governance on the agenda start to familiarise themselves and follow up on these recommendations.

We join NIBR's recommendation that it should be investigated whether anchoring of ownership policy can be a useful way of ensuring that it becomes the subject of a broad and coherent political process and treatment. We also support the idea that it might be useful to introduce rules on municipalities' corporate governance, for example in the form of a statutory minimum ownership statement.

We propose that the Municipal Law Committee highlights that the state supervision performed by the County should coordinate its activities with the municipalities own internal control - regarding both internal control activities in the municipal government and activities performed by the Control Committee.



Regarding the role of supervision in the municipal council, we would particularly like to highlight the following:

- The municipal council should take active steps and be a clear role model for the Control Committee and administration. They should ensure continuous training in control and supervision in the election period, not only in the training of the elected representatives
- The municipal council should evaluate the secretariat and audit systems, and consider if the partners meet necessary qualifications
- The municipal council should provide for a more comprehensive risk management of priority objectives in the municipality
- The municipal council should have a more systematic follow-up on which control and supervision activities that take place through collaboration with management and the Control Committee
- The municipal council should ensure that KS 'recommendations on ownership, management and control of municipally-owned companies are followed. The focus should be on preparing ownership strategies and ownership statements
- The municipal council, the municipal government and the Control Committee should create good communication venues together - where supervision and control can be discussed on a deeper level. They should consider spending more time on processing control and supervisory topics in municipal council meetings

How to use the results of internal control and state supervision for learning and continuous improvement?

We have the following recommendations on how to successfully use the results of internal control and state supervision for learning and continuous improvement:

- The municipal council should make use of auditing communities with relevant experience, expertise and pedagogical skills on performance audits and corporate controls
- The municipal council should be pushing for a learning and “willing to change” organisational culture, and facilitate the sharing of knowledge within, and between, municipalities
- The municipal council should challenge auditing and supervisory communities to strengthen the learning-based approach, and monitor, report and evaluate the results of improvement efforts more systematically

How can a strengthened internal control in practice reduce state supervision?

Our recommendations as to how you can reduce the state supervision requires that municipalities have established an adequate internal control. We have the following recommendations for this area:

- The authorities should make sure to establish predefined criteria for quality assessment of municipal internal control. Municipalities that through such a system will have a "confirmed" high quality internal control, should have reduced extent of state supervision under certain conditions
- There should be fewer constraints on how the County Governor's office should exercise its supervisory authority, so that they can customise the audit of internal control level of the municipality and spend more time guiding dialogue. Academic forums that support the need for more expertise in the administrative district of municipal employees should be established or further developed
- The supervisory authority by the County and the municipalities should communicate more often and more clearly with one another to target and coordinate the control and supervision activities. Our study has shown that different departments in the county is perceived differently in terms of how they act, and to what extent supervision is perceived as relevant and instructive. The county governor should be challenged to implement best practices across regions and sectors.

3. *Innledning*

3.1. *Bakgrunn og formål*

Bakgrunnen for dette oppdraget var et ønske fra KS om å gjennomføre en undersøkelse med fokus på hvordan kommunestyret kan styrke utøvelsen av sitt overordnede tilsynsansvar, og hvordan styrket egenkontroll i praksis kan redusere behovet for statlig kontroll/tilsynsvirksomhet. Både flertallet i Stortinget og KS' Landsting stiller seg bak og er enige i at det foreligger et behov for å redusere den statlige kontrollen med kommunene, og at dette bør skje gjennom å styrke kommunal egenkontroll².

Formålet med undersøkelsen har vært å skape et grunnlag for å kunne ta beslutninger rundt hvordan en slik endring skal skje.

Et premiss for undersøkelsen var at den skulle ta et kommunestyreperspektiv, som en forlengelse av tidligere studier der fokuset har vært på kontrollutvalget og administrasjonens internkontroll.

3.2. *Problemstillinger*

Prosjektet har jobbet med fire hovedproblemstillinger:

1. Hvordan utøver kommunestyret i praksis sitt overordnede tilsynsansvar (kartlegging av nå-situasjonen)?
2. Hvordan kan egenkontrollen i kommunene styrkes sett fra kommunestyrets ståsted?
3. Hvordan kan man benytte resultater fra kommunal egenkontroll og statlige tilsyn til læring, forbedring og utvikling av egen virksomhet?
4. Hvordan kan en styrket kommunal egenkontroll i praksis redusere statlig tilsyn og kontroll?

Undersøkelsen skal fungere som beslutningsgrunnlag for hvordan videre utvikling og endring i den kommunale egenkontrollen kan skje.

I etableringen av prosjektet ble det også definert at undersøkelsen skal ha et fokus på sektorene skole, helse/omsorg og barnevern når det gjelder de delene som omhandler statlig tilsyn. I faktabeskrivelsene om statlig tilsyn er det fokusert på tilsyn utført av fylkesmannsembetet.

3.3. *Leseveiledning*

Rapporten er i all hovedsak bygget opp rundt de fire problemstillingene nevnt ovenfor.

Etter forord, sammendrag og innledning kommer et kapittel som beskriver metodisk tilnærming og valg av casekommuner. Deretter ligger et kapittel som gir en kort introduksjon til hva som ligger i kommunestyrets tilsynsansvar og statlige tilsyn.

Kapittel 6 beskriver nå-situasjonen for hvordan kommunestyret utøver sitt tilsynsansvar i praksis. De tre resterende problemstillingene for undersøkelsen behandles i to kapitler – ett der kommunenes egne forslag til tiltak blir presentert (kapittel 7), og ett der PwC kommer med tilrådinger innenfor hver av problemstillingene (kapittel 8).

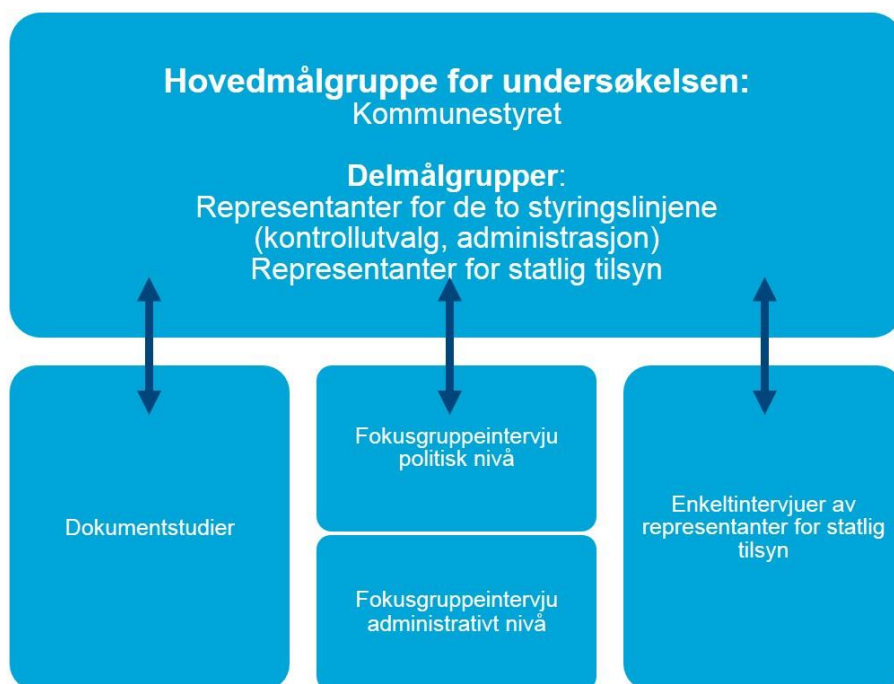
Til slutt i rapporten ligger litteraturlista.

² Jf. prosjektets konkurransegrunnlag.

4. Data og metode

Undersøkelsen er gjennomført som en kvalitativ studie med en kombinasjon av dokumentstudier og intervju som metode. Intervjuene har vært både med fokusgrupper og enkeltpersoner. Helheten i den metodiske tilnærmingen framgår av figuren nedenfor.

Figur 1: Målgruppe og metode



Som figuren viser er det i tråd med oppdragets formål kommunestyret som er hovedmålgruppe for undersøkelsen. Delmålgruppen består av representanter for de to styringslinjene i tillegg til representanter for statlig tilsyn.

4.1. Dokumentstudier

I forbindelse med oppdraget er det gjort dokumentstudier på to nivåer.

1. Aktuell litteratur som gir informasjon om historikk og bakgrunn for problemstillingene
2. Sentrale styringsdokumenter for og dokumentasjon på kommunal egenkontroll i casekommunene

Den ene delen har omfattet en gjennomgang av relevante lover og forskrifter, forskningsrapporter og evalueringer. I tillegg er dokumentasjon som for eksempel Kontrollutvalgsboken, «85 tilrådinger for styrket egenkontroll i kommunene», og idéheftet «Rådmannens internkontroll» gjennomgått. Kriteriene for utvalget av dokumenter har vært at de skal være knyttet til tema som gir innsikt i historikk og bakgrunn for problemstillingene i tillegg til oppdatert kunnskap på feltet.

Den andre delen har bestått av en gjennomgang av sentral dokumentasjon for valgperioden 2011-2015 knyttet til casekommunene. Relevante dokumenter har vært kommunens årsmeldinger, sakslister til kommunestyret, årsmeldinger fra kontrollutvalget, overordnet analyse og forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollplaner, regnskapsrevisjonsplaner, forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollrapporter, revisorberetninger og nummererte brev, og rapporter fra statlige tilsyn. I tillegg er det gjort en

gjennomgang av saksframlegg, vedtak og oppfølgingsarbeid relatert til kontroll- og tilsynsaktivitet for å få et innblikk i hvordan sakene er behandlet og fulgt opp over tid. Disse dokumentstudiene ligger, i samspill med informasjonene fra fokusgruppeintervjuene, til grunn for informasjonen i kapittel 6. Vi understreker at observasjonene er basert på studier av ni casekommuner, og således ikke kan generaliseres til alle kommunene i Norge.

En fullstendig liste over litteratur som er brukt i tilknytning til prosjektet ligger som vedlegg.

4.2. Intervju

En viktig del av datainnsamlingen i prosjektet har foregått ved hjelp av intervju. Hovedtyngden av informasjonen kommer fra fokusgruppeintervjuer. I tillegg har vi gjort noen enkeltintervjuer per telefon.

Ved å bruke fokusgruppeintervju som hovedmetode har vi lagt vekt på at det er den samlede informasjonen fra gruppa som skal komme fram. I et slikt intervju er det mindre fokus på hvem som sier hva, enn i et en-til-en intervju. Fordelen med å bruke fokusgruppe er at man effektivt kan få informasjon og innspill fra flere personer. I tillegg kan deltagerne respondere på hverandres utsagn. Fokusgruppeintervjuet bærer i større grad preg av å være en samtale enn et ordinært intervju.

Fokusgruppeintervjuer ble gjennomført i ni casekommuner, og i to grupper per kommune. Den ene gruppa kalte vi «politisk nivå», mens den andre gruppa var «administrativt nivå». Hvert gruppeintervju varte mellom to og tre timer. Deltagerne i de ulike gruppene varierte noe fra kommune til kommune avhengig av både organisering og hvem som hadde anledning til å stille. Utgangspunktet var at vi ønsket å få med følgende representanter:

Tabell 1: Oversikt over roller representert i fokusgruppeintervjuer

Politisk nivå	Administrativt nivå
- Ordfører eller varaordfører - Kommunestyrets medlem i kontrollutvalget og inntil to andre kommunestyremedlemmer - Leder for kontrollutvalget og/eller kontrollutvalgssekretariat - Leder(e) for hovedutvalg som har vært omfattet av forvaltningsrevisjon og/eller har vært omfattet av statlig tilsyn³	- Administrasjonssjef eller assisterende administrasjonssjef - Kommunalsjef/sektorsjef(er) og evt. enhetsleder(e) som har vært omfattet av forvaltningsrevisjon og/eller har vært omfattet av statlig tilsyn⁴

Totalt var det 40 representanter fra politisk nivå som deltok i fokusgruppeintervjuet, mens det var 42 representanter fra administrativt nivå som stilte opp. Av disse totalt 82 informantene var det fire som ble intervjuet per telefon fordi de var forhindret fra å møte i fokusgruppeintervjuet.

Det ble også gjennomført intervju med totalt åtte representanter for tilsynsvirksomheten hos fylkesmannen i tre fylker. I ett fylke ble det gjennomført gruppeintervju, mens i de to andre ble det gjennomført telefonintervju. Informantene fra fylkesmannen representerte sektorene helse/velferd, barnevern og skole. Formålet med intervjuene var i hovedsak å få tilsynsmyndighetens forslag til hvordan kommunestyret kan styrkes som tilsynsorgan, og hvordan en kan redusere statlig styring og kontroll i praksis, gitt en styrket egenkontroll.

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som var inndelt tematisk etter de fire problemstillingene i undersøkelsen. Det ble utarbeidet en tilpasset versjon for fylkesmannen.

³ For statlig tilsyn avgrenser prosjektet seg til å se på sektorene helse/velferd, barnevern og skole.

⁴ Som over.

Informasjonen fra intervjuene, både fokusgruppeintervjuene og enkeltintervjuene, er benyttet i analysen. Vurderinger og informasjon fra enkeltpersoner, kommuner og fylkesmannsembeter er anonymisert, med unntak av rene faktaframstillinger. I den grad vi benytter sitater, er disse ikke knyttet til spesifikke kommuner, men til hvilken rolle vedkommende representerer.

I forbindelse med intervjuene har det vært behov for å klargjøre begreper for å sikre at de som ble intervjuet forstod problemstillingene. Vårt inntrykk er at politikerne i mindre grad enn administrasjonen hadde en klar forståelse av sentrale begreper relatert til kommunens egenkontroll. Uklar forståelse av begreper kan ha påvirket resultatene.

Vi har ikke intervjuet kommunerevisorer i casekommunene, selv om dette er aktører som trolig ville hatt relevante innspill og synspunkter på temaet. Vi har i stedet valgt å presentere rapportutkast for FKT og NKRF. Deres innspill og kommentarer til faktiske forhold har blitt tatt hensyn til i rapporten basert på gjennomgangen i møte den 15. oktober og brev fra NKRF, datert 20. oktober, og brev fra FKT, datert 26. oktober 2015.

4.3. Valg av casekommuner

I arbeidet med å finne casekommuner ble det i samarbeid med KS laget en liste med utvalgsriterier:

- Fokus på kommuner der tilsynsansvaret og arbeidet med internkontroll er kommunisert og prioritert
- Få med kommuner som er eller har vært med i KS sine effektiviseringsnettverk med tema internkontroll
- Variasjon i størrelse på kommunene i antall innbyggere⁵
- Få med kommuner som har hatt relevante tilsyn med tanke på sektorperspektiv skole, helse/omsorg og barnevern

Basert på disse kriteriene, samt rammene for oppdraget, ble det valgt ut ni kommuner – tre kommuner fra tre forskjellige fylker. Oversikten nedenfor viser utvalget. Kommuner i *kursiv* har tatt del i KS effektiviseringsnettverk med tema internkontroll.

Tabell 2: Oversikt over utvalgte kommuner for dybdeundersøkelse

Fylke	Små kommuner (0-4.999 innb.)	Mellomstore kommuner (5.000-19.999 innb.)	Store kommuner (20.000 innb. og mer)
Oppland	Vågå	Gausdal	Gjøvik
Telemark	Siljan	Bø	Porsgrunn
Sør-Trøndelag	Røros	Midtre Gauldal	Trondheim

⁵ Basert på Statistisk Sentralbyrå sin inndeling av kommuner i små, mellomstore og store kommuner.

4.4. *Rammeverk for å beskrive kommunestyrets utøvelse av tilsynsansvaret*

For å beskrive nå-situasjonen for hvordan kommunestyret utøver sitt tilsynsansvar i dag har vi valgt å benytte COSO-rammeverket for god internkontroll og virksomhetsstyring⁶. Rammeverket har sin opprinnelse i regnskap og revisjon, med grunnleggende fokus på målrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig ekstern regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler⁷.

De fem hovedelementene i COSO omtales gjerne som 1) kontrollmiljø, 2) risikovurdering, 3) kontrollaktiviteter, 4) informasjon og kommunikasjon og 5) overvåking (i rapporten omtalt som oppfølging / rapportering).

Andre rammeverk for virksomhetsstyring utbredt i kommuner er eksempelvis kvalitetsstyringssystemet ISO 9001 og målstyringssystemet BMS («balansert målstyring»). Disse rammeverkene har mer fokus på kvalitetsledelse og resultatstyring enn kontroll. Med bakgrunn i at temaet for denne rapporten er kontroll- og tilsynsansvar, med kommunestyrets perspektiv som utgangspunkt, mener vi at COSO-rammeverket gir de beste komponentene for å beskrive hovedproblemstillingene i prosjektet. Rammeverket er også godt kjent innen fagmiljø som jobber med temaer knyttet til kommunal egenkontroll.

Læring og forbedring er inkludert som en egen problemstilling. Vi har derfor hentet inspirasjon fra kvalitetssystemet ISO 9001, ved å legge inn «læring og kontinuerlig forbedring» som et sjette element i rammeverket som benyttes i rapporten.

Det totale rammeverket som er benyttet i forbindelse med undersøkelsen består da av følgende komponenter:

- **Kommunens kontrollmiljø** utgjør en viktig del av grunnlaget for effektiv egenkontroll. Dette omfatter alt fra forhold som holdninger, atferd, verdier og kompetanse til hvordan ledelsen fordeler ansvar og myndighet, organiserer arbeidet og utvikler virksomhetens menneskelige ressurser.
- **Risikovurdering** handler om å unngå problemer før de oppstår og å fange opp muligheter for forbedringer og positiv utvikling. Sett fra kommunestyrets ståsted, handler ikke risikovurdering om å fjerne risiko, men om å ta riktige valg ut fra kommunestyrets toleranse for risiko.
- **Kontrollaktiviteter** utføres internt ved administrasjonens internkontroll og rapportering eller eksternt ved at forvaltningsrevisor, regnskapsrevisor eller fylkesmann sjekker om aktivitetene i virksomheten gjennomføres på en måte som er i tråd med regulatoriske forhold, samfunnets interesser og/eller forventninger.
- **Informasjon og kommunikasjon** Alle virksomheter er avhengig av relevant, pålitelig, rettidig og tilstrekkelig informasjon, enten den er intern eller ekstern, økonomisk eller ikke økonomisk. Ledelsen må vurdere hvilken informasjon som er relevant for å kunne styre virksomheten, og denne informasjon må deretter kommuniseres til dem som trenger den.
- **Oppfølging og rapportering** risikostyring og kontrollaktiviteter må følges opp og endres etter behov. Oppfølging utføres gjennom løpende ledelsesoppfølging og ledelsesaktiviteter.



⁶ <http://www.coso.org/> og KS (2012), side 20f

⁷ PwC (2009), side 24

- **Kontinuerlig forbedring** handler om å etablere en kultur og struktur for kontinuerlig forbedring i kommunen. Med dette menes en holdning hos alle ansatte der man lærer av svakheter og utvikler styrker. Det handler også om å etablere en åpenhetskultur der man varsler om avvik og kommer opp med forbedringsforslag.

5. *Kort om kontroll og tilsyn i kommuner*

5.1. *Kommunal egenkontroll*

Kommunestyret har et overordnet kontroll- og tilsynsansvar for all kommunal virksomhet. I dette ligger det at kommunestyret er et tilsynsorgan, i tillegg til å være det øverste ansvarlige forvaltningsorganet i kommunen. Ansvarer er regulert gjennom Kommunelovens §76 som sier følgende:

«Kommunestyret (...) har det øverste tilsyn med den kommunale (...) forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. Det kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv. Kommunestyret (...) skal påse at de kommunale (...) regnskaper revideres på betryggende måte.»

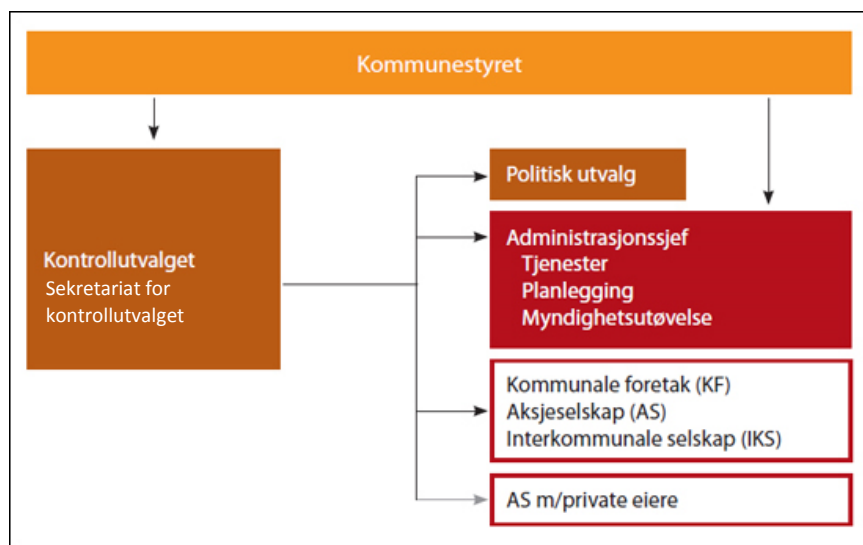
I dette ligger det at kommunestyret mellom annet kan kreve alle saker fremlagt til seg for orientering eller beslutning. Kommunestyret kan også gjøre om beslutninger som er tatt av andre folkevalgte organer eller administrasjonen, i samme grad som disse instansene kan gjøre om vedtaket selv. Videre har kommunestyret et ansvar for å organisere den kommunale virksomheten på en slik måte at kommunen når de målsetningene som er satt, og slik at manuelle og prosessuelle feil kan forebygges og unngås. Tilsynsansvaret gir også kommunestyret en plikt til å skaffe informasjon om måloppnåelse innenfor gjeldende prosedyrekrav, og en plikt til å gripe inn og gjøre nødvendige endringer ved behov. Kommunestyret står over både kontrollutvalget og administrasjonssjefen. Kommunestyret har således et overordnet ansvar for både den folkevalgte kontrollen og revisjonen som kontrollutvalget står for, og den administrative kontrollen til administrasjonssjefen⁸.

I prinsippet utøver kommunestyret sitt tilsynsansvar via to styringslinjer – den administrative kontrollen gjennom administrasjonssjefen, og den folkevalgte kontrollen gjennom kontrollutvalget. Figuren⁹ nedenfor viser dette.

⁸ KRD (2009), side 28ff.

⁹ Kilde: Kontrollutvalgshåndboken (2011), kapittel 2, oppdatert med hensyn til endringer i figuren som vil bli innarbeidet i neste versjon

Figur 2: Prinsippskisse som viser hvordan kommunestyrets utøver sitt overordnede tilsynsansvar via de to styringslinjene



Den administrative styringslinjen går fra kommunestyret til administrasjonssjefen. Dette er grunnmuren i kommunens internkontroll, og er lovfestet i kommunelovens § 22. Administrasjonssjefen har selvstendig faglig ansvar for å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende intern kontroll (den interne styringslinjen). I praksis vil internkontroll i kommunene bestå av «formaliseringer, dokumenter, rutiner (...) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes».

Den folkevalgte styringslinjen, som er lovfestet i kommunelovens § 23, representerer en uavhengig og ekstern kontroll gjennom kontrollutvalget, som følger opp det løpende tilsynet med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne. Denne styringslinjen retter seg primært mot administrasjonssjefen og den kommunale virksomheten, men også mot politiske utvalg under kommunestyret, mot kommunale foretak, heleide kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og andre selskap der kommunen har eierinteresser.

I hovedsak bygger kontrollutvalget sitt tilsyn på de kontrollaktiviteter som blir utført og rapportert av revisor, samt at noen av tilsynsoppgavene også kan utføres av kontrollutvalgets eget sekretariat. Kontrollutvalgets lovpålagte oppgaver er å påse at kommunens årsregnskap og kommunale foretaks årsregnskap blir revidert på en betryggende måte (regnskapsrevisjon¹⁰), at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon¹¹, og at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av interesser i selskaper (selskapskontroll / eierskapskontroll)¹². Verken kontrollutvalget eller revisor kan erstatte den interne kontrollen. Det vises i denne sammenheng til at mye av revisjonsarbeidet går ut på revidere om fornuftig intern kontroll er etablert og fungerer.

Begge de to styringslinjene inngår i kommunestyrets totalansvar for den kommunale virksomheten.

Både den administrative og den folkevalgte styringslinjen har vært gjenstand for økt oppmerksomhet de siste årene. For mer detaljert bakgrunnsinformasjon om innholdet i og utviklingen av den kommunale egenkontrollen, viser vi til eksisterende litteratur på området, for eksempel Kontrollutvalgsboken og KS-heftet «Rådmannens internkontroll». I evalueringsrapporten om kontrollutvalg fra 2014 ligger det også et

¹⁰ Kontrollutvalgsforskriften §6

¹¹ Ibid. §9

¹² Ibid. §13

oversiktlig kapittel om utviklingen i den kommunale egenkontrollen, basert på forskningsprosjekter, utredninger, evalueringer og artikler om temaet¹³. Se for øvrig litteraturliste bakerst i rapporten.

Rapporten har flest tiltak rettet mot kontrollutvalget og revisjonen, og relativt få rettet mot kommunens internkontroll. Dette må ses i sammenheng med at kontrollutvalget og revisjonen er Kommunestyrets forlengede arm når det gjelder utøvelse av det overordnede tilsynsansvaret, og at kommunestyret har en mer direkte påvirkningsmulighet på denne styringslinjen.

5.2. Statlig tilsyn

Det følger av Kommune-lovens § 60 b at fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet er gitt myndighet til å føre tilsyn. Det statlige tilsynet er altså begrenset til å gjelde etterlevelse av lovkrav, og omtales ofte som en lovlighetskontroll. Dette til forskjell fra den kommunale egenkontrollen som omfatter en helhetlig kontroll av den kommunale virksomheten – også områder som ikke er lovregulert, se forrige kapittel.

Veiledning faller formelt sett utenfor tilsynsbegrepet. Det er likevel slik at statlig tilsyn kan og bør medvirke til læring og kvalitetsforbedring i kommunene. I relasjonen mellom staten og kommunene har det mye å si hvilke ord fylkesmannen og andre tilsynsetater benytter når resultat fra tilsynet blir kommunisert til kommunen og omverden. Det gir bedre grobunn for læring hos en kommune som opplever å få hjelp til å forbedre seg, enn hos en kommune som opplever at han må forsvare seg¹⁴. Læring og kvalitetsforbedring kan skje gjennom ulike måter å innrette tilsynet på – for eksempel gjennom veiledningsaktiviteter i forkant eller etterkant av tilsyn.

Størstedelen av de statlige tilsynene utføres av fylkesmannsembetet i de enkelte fylker. Bakgrunnen for tilsynsaktiviteten ligger i oppdragsbrevet som fylkesmannen får fra staten hvert år. Tilsyn som utføres kan enten være egeninitiert, eller koordinert av departement eller direktorat som landsomfattende tilsyn. Etter kommune-loven plikter fylkesmannen å samordne den statlige tilsynsaktiviteten ute i kommunene¹⁵. Andre tilsynsorgan skal derfor holde fylkesmannen orientert om planlagte tilsyn og pålegg om tiltak.

Det er en utfordring for det samlede kontrollarbeidet dersom de statlige føringene blir for mange eller for detaljerte. Departementets syn er at statlig styring som bygger på at kommunene har ansvar for å kontrollere egen virksomhet, gir god effektivitet og det beste grunnlaget for et levende lokaldemokrati og lokalt tilpasset oppgaveløsning. Dette stiller store krav til kommunene, men bør også få konsekvenser for hvordan den statlige styringen innrettes, for eksempel når det gjelder innretning av statlig tilsyn og utforming av lover og forskrifter¹⁶.

Det statlige tilsynet har endret seg mye over tid, både når det gjelder tilsynspraksis og regulering¹⁷. Siden ny kommune-lov kom i 1992 har det skjedd mye. Statlig tilsyn er som nevnt begrenset til lovlighetskontroll¹⁸. Veiledning fra fylkesmannen til kommunene, som er et pedagogisk virkemiddel til skille fra et juridisk, skal ikke utføres som en del av selve tilsynet.

For mer detaljert bakgrunnsinformasjon om innholdet i og utviklingen av det statlige tilsynet, viser vi til eksisterende litteratur på området, for eksempel «Veileder om statlig styring for kommuner og fylkeskommuner» og Stortingsmeldingen «Stat og kommune–styring og samspel». Se for øvrig litteraturliste bakerst i rapporten for ulike forskningsrapporter og evalueringer knyttet til samspeillet mellom kommuner og statlig tilsyn.

¹³ Deloitte (2014) side 32ff.

¹⁴ KRD (2012), side 88, 101

¹⁵ Kommune-loven kapittel 10A, §60e

¹⁶ KRD (2012), side 106

¹⁷ Askim, J. (2013), side 42ff

¹⁸ Kommune-loven §60b

6. *Kommunestyrets utøvelse av tilsynsansvaret i praksis*

Kommunestyret utøver formelt sitt tilsynsansvar gjennom behandling av saker fra de to styringslinjene – kontrollutvalg og administrasjon. I praksis er det imidlertid mange elementer utover dette som påvirker omfanget av og kvaliteten på utøvelsen av ansvaret.

For å beskrive helheten i nå-situasjonen for kommunestyrets utøvelse av tilsynsansvaret har vi derfor valgt å basere framstillingen på de fem hovedkomponentene i COSO-rammeverket for god internkontroll og virksomhetsstyring¹⁹. I tillegg har vi tatt med læring og forbedring som et sjette element. Rammeverket for å beskrive kommunestyrets utøvelse av sitt tilsynsansvar er derfor som følger:

- Kontrollmiljø
- Risikostyring
- Kontroll- og tilsynsaktivitet
- Informasjon og kommunikasjon
- Oppfølging og rapportering
- Læring og kontinuerlig forbedring

Fokusgruppeintervjuer i ni casekommuner har vist oss at flere kommunestyrer trolig bør øke bevissthet rundt tilsynsansvaret. Mange er relativt passive premissgivere for det kontrollmiljøet som skal ivareta ansvaret på deres vegne. De har også dels fragmenterte oppfatninger om risikostyring, og mange er ikke kjent med begrepsbruken. Flere kommuner er likevel flinke på dette. Selv om de ikke bruker begreper som risikostyring så jobber de implisitt med det likevel. De færreste av kommunestyrene ser ut til å ha tilstrekkelig oversikt over helheten i det som foregår av kontroll- og tilsynsaktivitet. Det varierer mellom kommunene hvor god informasjonsflyten er på området, og hva slags arenaer de har for kommunikasjon på tvers mellom aktørene (kommunestyre, administrasjon, kontrollutvalg, revisjon). Enkelte kommuner opplever at administrasjonen ikke har gode nok rutiner for rapportering på internkontroll og vedtaksoppfølging til kommunestyret.

6.1. *Kontrollmiljø*

Kommunens kontrollmiljø utgjør en svært viktig del av grunnlaget for effektiv egenkontroll. Dette omfatter alt fra forhold som holdninger, atferd, verdier og kompetanse til hvordan ledelsen fordeler ansvar og myndighet, organiserer arbeidet og utvikler virksomhetens menneskelige ressurser. Kontrollmiljøet består av både det formelle og det uformelle i virksomheten.

Det formelle kontrollmiljøet i kommunen omfatter formaliserte og dokumenterte krav som alle ansatte forventes å etterleve. Eksempler er lover og forskrifter, etiske retningslinjer, organisering og fullmaktsstrukturer, kompetansekrav, policyer og prosedyrer som kommunens ansatte må forholde seg til.

Det uformelle kontrollmiljøet dreier seg om holdninger, integritet, etiske verdier og normer som preger virksomheten, og som blant annet vil påvirkes av hvordan ordfører, kontrollutvalgsleder og ledende politikere setter tilsynsrollen på dagsorden i kommunestyret og i sine respektive organer. Gjennom dette er organisering av kontrollutvalg, erfaring og kompetanse til kontrollutvalgets og kommunestyrets medlemmer viktige komponenter i kommunens samlede kontrollmiljø. Andre ting av betydning er hvordan administrasjonens internkontroll er organisert, hvilke ordninger man har for kontrollutvalgssekretariat, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, og hvilken kultur man har i kommunen for å sette tilsyn og kontroll på dagsorden i de ulike organer samt samhandlingen mellom de folkevalgte og administrasjonen.

¹⁹ <http://www.coso.org/> og KS (2012), side 20f

6.1.1. Kontrollutvalget – organisering

Kontrollutvalget skal velges i konstituerende kommunestyremøte etter et valg. Bestemmelsen ble først vedtatt i 2013, og gjaldt således ikke ved konstitueringen etter valget i 2011. Praksisen ble likevel fulgt av alle de ni kommunene som er en del av denne undersøkelsen, med unntak av én mellomstor kommune. I denne kommunen ble valg av kontrollutvalg gjort i møtet etter det konstituerende kommunestyremøtet i 2011.

Regelverket²⁰ sier videre at kontrollutvalget skal ha minimum tre medlemmer, og at minst ett kontrollutvalgsmedlem skal sitte i kommunestyret. Alle casekommunene følger disse reglene, men praksisen på medlemsantallet varierer. De fleste opererer med fem kontrollutvalgsmedlemmer, som også vises i tabellen nedenfor. En liten kommune gikk av økonomiske årsaker ned fra fem til tre medlemmer i inneværende valgperiode, men vurderer å øke opp igjen til fem kommende periode. Det å være «bare» tre medlemmer har for dem opplevdes som utfordrende med tanke på å få utvalget til å fungere. En mellomstor kommune med tre medlemmer vurderer også å øke til fem medlemmer.

Ingen av casekommuner har flere enn det ene lovpålagte kommunestyremedlemmet sittende i kontrollutvalget. Unntaket er Trondheim, som har tatt et bevisst valg om at det kun er aktive bystyremedlemmer som sitter i kontrollutvalget. En mellomstor kommune jobber også med en ny organisering for kommende valgperiode der de legger opp til å ha med to kommunestyremedlemmer. Ett av argumentene er at man tror det vil styrke kontrollutvalget, og derigjennom kommunestyret som tilsynsorgan. De mener at hvis flere kontrollutvalgsmedlemmer er faste medlemmer i kommunestyret, vil også flere i kontrollutvalget være bedre orientert om diverse forhold som behandles på politisk nivå i kommunen.

I én kommune er det ingen av kontrollutvalgsmedlemmene som sitter i kommunestyret. Her er det kun et varamedlem til kommunestyret som sitter i kontrollutvalget. I denne kommunen deltar også alle varamedlemmer til kontrollutvalget fast i alle møter.

I alle casekommunene er det opposisjonen som sitter med lederen av kontrollutvalget. Dette er i tråd med anbefalingene i «Kontrollutvalgsboken». I én kommune har man tatt et bevisst valg om at bare opposisjonen sitter i kontrollutvalget, noe de opplever at fungerer fint.

Tabell 3: Sammensetning av kontrollutvalget per 30.06.2015

Kommune	Antall medlemmer i kontrollutvalget totalt	Antall kontrollutvalgs-medl. i kommunestyret	Forholdet mellom posisjon og opposisjon
Oppland:			
Gjøvik	5	1	Opposisjon har KU-leder
Gausdal	5	1	Opposisjon har KU-leder
Vågå	3	1	Opposisjon har KU-leder
Sør-Trøndelag:			
Trondheim	5	5	Opposisjon har KU-leder
M-Gauldal	5	1	Opposisjon har KU-leder
Røros	5	1	Opposisjon har KU-leder
Telemark:			
Porsgrunn	5	1	Opposisjon har KU-leder
Bø	3	1	Opposisjon har KU-leder
Siljan	3	1	Opposisjon har KU-leder

²⁰ Kommunelovens § 77

Antall møter i kontrollutvalget gjennom året varierer fra kommune til kommune, og gjennom perioden (2011-2014). Tabellen nedenfor viser møtefrekvensen i kontrollutvalgene i casekommunene.

Tabell 4: Antall møter i kontrollutvalgene 2011-2014, jf. kontrollutvalgenes årsmeldinger

Kommune	2011	2012	2013	2014
Oppland				
Gjøvik	7	9	12	11
Gausdal	7	7	8	8
Vågå	3	7	8	3
Sør-Trøndelag				
Trondheim	11	7	9	12
M-Gauldal	5	5	5	5
Røros	4	5	5	5
Telemark				
Porsgrunn	11	10	10	11
Bø	5	5	7	6
Siljan	3	4	4	3

6.1.2. Kontrollutvalget – habilitet, erfaring og kompetanse

Ved valg av medlemmer til KU er det anbefalt at man ser hen til kriterier som habilitet, erfaring og kompetanse²¹.

Alle casekommunene forholder seg til de formelle habilitetskravene. Én kommune sier at de hadde utfordringer med habilitet i starten av innværende valgperiode, men at dette har løst seg etter hvert.

Når det gjelder erfaring og kompetanse er det varierende hvordan dette hensyntas. De fleste kommunene viser til at det er krevende å finne egnede personer til utvalget. Noen mener likevel at de i stor grad legger vekt på å få inn erfarne og kompetente medlemmer. Dette er gjerne kommuner som har hatt utfordringer med kontrollutvalgene sine i tidligere perioder. De hadde derfor mer fokus på erfaring og kompetanse ved valg av medlemmer i innværende periode, og opplever at det har bidratt til å få et bedre fungerende kontrollutvalg.

Flertallet av casekommunene vedgår at valget i stor grad blir en del av «den politiske kabalen» som man skal få til å gå opp etter et kommunestyrevalg.

«Valg av personer til kontrollutvalget er det viktigste valget kommunestyret tar. Alle kommuner kommer før eller siden opp i en vanskelig situasjon, og da er det viktig å ha flinke, erfarne folk her.»

Sitat fra en tidligere ordfører, nå kontrollutvalgsmedlem

I de fleste kommunene er det vanlig at noen av medlemmene i kontrollutvalgene er erfarne, tidligere kommunepolitikere – gjerne pensjonister²². I flere av kommunene sitter for eksempel tidligere ordførere i kontrollutvalget. Det er vist til at deres erfaring og kjennskap til samspillet mellom det politiske og administrative miljøet er en styrke.

²¹ KRD (2011), side 19

²² Rapporten «Evalueringsrapport: Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat» (Deloitte, 2014) underbygger tilbakemeldingene fra våre informanter på dette punktet i sin konklusjon, side 5.

Flere kommuner uttrykker samtidig at det også er valgt inn personer i kontrollutvalgene som ikke har relevant erfaring eller kompetanse. Det er vist til flere tilfeller der kontrollutvalgsmedlemmer på grunn av manglende kompetanse (eller vilje) ikke forstår rollen sin. Noen viser til utfordringer forbundet med at kontrollutvalget blir en arena for partipolitikk for enkelte kommunestyremedlemmer, på tross av at utvalget per definisjon skal være partipolitisk uavhengig. I Trondheim, der alle kontrollutvalgsmedlemmene er sittende medlemmer i bystyret, mener man at kontrollutvalget sannsynligvis er noe mer politisk i sitt virke, men ikke nødvendigvis partipolitisk. Også her tilstreber man enstemmighet bak alle vedtak for å skape bredde og vise at man uavhengig av politisk tilhørighet står bak eventuell kritikk som måtte oppstå.

Det er en utbredt holdning at vervet som kontrollutvalgsmedlem ikke er noe den «jevne kommunestyremedlem» har øverst på prioriteringslista. Samtidig uttrykker både politikere og administrasjon i de fleste kommunene at statusen til kontrollutvalget har steget i den siste valgperioden sammenlignet med tidligere. En slik utvikling underbygges også av annen litteratur²³.

6.1.3. Opplæring

Opplæring er et sentralt punkt som påvirker kvaliteten på egenkontrollfunksjonen i kommunen. Opplæringen av de folkevalgte når det gjelder tilsyn og kontroll er viktig for at de skal kunne utøve tilsynsansvaret på en god måte. Det samme er den mer spesifikke opplæringen av kontrollutvalgsmedlemmene.

De fleste kommunene bruker KS sin folkevalgtopplæring, mens et par kommuner gjennomfører opplæring i egen regi. Kommunestyrets tilsynsansvar har ikke vært et stort tema i opplæringen hos noen. Det er flere som ikke husker temaet fra folkevalgtopplæringen. Dette gjelder spesielt de politikerne som var nye i kommunestyret ved forrige valg. Spennet i temaer man skal gjennom i folkevalgtopplæringen er bredt og informasjonsmengden betegnes som «enorm».

Opplæring av kontrollutvalgsmedlemmer foregår på forskjellige måter i casekommunene. Mange steder holdes det kurs i regi av kontrollutvalgssekretariatet, som er felles for flere kommuner i en region. Revisjonsselskapene og/eller sekretariatet er gjerne bidragsyter. I noen kommuner er det også vanlig med opplæring av kontrollutvalget utover i valgperioden. I to av fylkene gjennomfører de interkommunale sekretariatselskapene to samlinger i året for sine kontrollutvalg. Eksempel på tema er innkjøp, anbud, og generell håndtering av saker i kontrollutvalget.

Selv om et er anbefalt i Kontrollutvalgsboken at alle i kontrollutvalget bør delta i folkevalgtopplæringen etter et valg²⁴, er det ingen av casekommunene som gjennomfører dette. Kun kommunestyremedlemmet i kontrollutvalget deltar. I Trondheim, der alle kontrollutvalgsmedlemmene sitter i bystyret, er dette selvsagt annerledes.

Det er vanlig for alle kontrollutvalgene å delta på den årlige kontrollutvalgskonferansen på Gardermoen som gjennomføres i regi av Norsk Kommunerevisorforbund (NKRF). Enkelte deltar med alle kontrollutvalgsmedlemmene, mens andre kun sender utvalgslederen.

To av kommunene kom med eksempler på (opp)læringsarenaer de har etablert eller testet ut som kan være nyttig å vite om for andre. Det ene eksempelet er Midtre Gauldal som har et opplegg med at kontrollutvalgsmedlemmene får tilsendt diverse interessante referatsaker fra andre kontrollutvalg i sin region. Dette mener de gir medlemmene god læring. Det andre eksempelet er Gausdal, der kontrollutvalgslederen i inneværende valgperiode holdt en liten opplæringsbolk for kommunestyret i år to etter kommunevalget. Tema for foredraget var kontrollutvalget generelt, om roller og oppdrag og om kommunestyrets ansvar. Dette ble oppfattet som nyttig, spesielt med tanke på at temaet ikke har noen stor plass i den generelle opplæringen som foregår rett etter valget.

Også fra administrativt hold påpekes det i flere kommuner at man har utfordringer med både politikere generelt og kontrollutvalgsmedlemmer spesielt, som ikke har fått opplæring nok til å forstå rollen sin. Dette

²³ Ibid.

²⁴ KRD (2011), side 65

fører til at de, slik administrasjonen ser det, trår over grensen og «agerer som administrasjon» på detaljnivå. Det er for eksempel flere historier om kontrollutvalg som ønsker svært hyppige orienteringer fra administrasjonen, noe som oppleves krevende på grunn av tidsbruken dette medfører. Det blir sett på som positivt at kontrollutvalget går inn for oppgavene sine, samtidig som flere tidvis opplever at kontrollutvalget «overpresterer» ved å skulle være svært detaljert orientert «til enhver tid». På denne måten mister de, i følge administrasjonen, det overordnede styringsperspektivet. I kommuner der det er tydelig at man har et godt tillitsforhold mellom politikere og administrasjon, har ikke dette kommet opp som en problemstilling.

6.1.4. Sekretariat og revisjonsordninger

Den mest vanlige måten å organisere sekretariatsfunksjonen på blant de ni casekommunene, er gjennom et interkommunalt selskap (IKS)²⁵. Én kommune bruker et enkeltmannsforetak som kontrollutvalgssekretær.

For revisjonsfunksjonen er det også IKS-organisering som gjelder. Alle casekommunene, med unntak av én, bruker IKS-revisor til både regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Tabellen nedenfor viser dette.

Tabell 5: Revisjons- og kontrollutvalgssekretariatsordninger (IKS = Interkommunalt selskap)

Kommune	Regnskapsrevisjon	Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	Kontrollutvalgssekretariat
Oppland:			
Gjøvik	IKS	IKS	Enkeltmannsforetak
Gausdal	IKS	IKS	IKS
Vågå	IKS	IKS	IKS
Sør-Trøndelag:			
Trondheim	Egen revisjon, underlagt bystyret	Egen revisjon, underlagt bystyret	Kommunalt, uavhengig
M-Gauldal	IKS	IKS	IKS
Røros	IKS	IKS	IKS
Telemark:			
Porsgrunn	IKS	IKS	IKS
Bø	IKS	IKS	IKS
Siljan	IKS	IKS	IKS

Casekommunene i Telemark har alle samme kontrollutvalgssekretariat – Agder og Telemark Kontrollutvalgssekretariat IKS (Temark). De bruker også samme selskap for revisjon – Telemark Kommunerevisjon IKS.

Casekommunene i Oppland har noe ulike løsninger for revisjon og sekretariat. Både Gjøvik og Gausdal bruker Innlandet Revisjon IKS til regnskaps- og forvaltningsrevisjon, mens de har ulik leverandør av sekretariatstjenesten. Gjøvik bruker enkeltmannsforetaket Kontrollutvalgstjenester, mens Gausdal bruker Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet. Vågå bruker henholdsvis «sine» selskaper Nord-Gudbrandsdal Kommunerevisjon IKS og Sekretariat for Kontrollutvalga i Nord-Gudbrandsdalen (SKNG).

Casekommunene i Sør-Trøndelag benytter seg av IKS-løsningen for både revisjon og sekretariat, med unntak av Trondheim. Trondheim har et eget kommunalt sekretariat som består av to sekretærer.

²⁵ Deloitte (2014, side 8) konkluderer i sin evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat at åtte av ti kontrollutvalg bruker interkommunale selskap eller samarbeid for sekretariatsløsninger.

Sekretariatet er uavhengig av bystyresekretariatet, revisjonen og administrasjonssjefen. Dette sekretariatet deler for tiden lokaler med KomSek Trøndelag IKS.

Kommunene er i varierende grad fornøyd med revisjonsordningene sine. I tre casekommuner har det å sette ut forvaltningsrevisjon på anbud vært et tema uten at det har blitt gjennomført. Det er gjerne administrasjonen som har hatt ønske om å skifte ut revisor. Vi gjør oppmerksom på at administrasjonen ikke har forslagsrett på dette området, da det er kontrollutvalget som er innstillingsorgan overfor kommunestyret. Bakgrunnen har vært misnøye med revisors spisskompetanse på fagområder som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon. Det har også vært misnøye med kompetansenivå på regnskapsrevisjonen. For de gjeldende kommunene har forslaget om å konkurranseutsette revisjonstjenestene stoppet opp på politisk nivå.

For resterende kommuner i undersøkelsen har det ikke vært noe tema å sette ut revisjonen på anbud. En kommune melder at de også har gjort en grundig evaluering av det eksisterende tilbudet, og konkludert med at de er fornøyd. En kommune opplyser at de er fornøyd med revisor når det gjelder kjernefagene økonomi og forvaltning, men ser et forbedringspotensial for i større grad å kunne benytte revisor som diskusjonspartner på strategisk viktige områder for kommunen. En annen kommune understreker fra politisk og administrativt hold at de opplever å ha en svært dyktig og kompetent revisjon, som utformer gode rapporter som kommunestyret har nytte av i sine debatter.

Vi gjør oppmerksom på at vi for de aktuelle kommunene ikke har gjennomført intervju av revisjonsselskapet, og at deres synspunkt ville vært relevant i denne sammenheng.

De fleste kontrollutvalgsmedlemmene opplyser at de er fornøyd med sekretariatet sitt. Administrasjonen i enkelte kommuner har vært kritiske til sekretariatet og måten de har utøvd rollen sin på. Evalueringen av kontrollutvalg fra 2014 viser også til at det er stor variasjon i hva slags type oppgaver sekretariatene utfører for ulike kommuner, og at det er behov for tydeligere nasjonale føringer for hva et sekretariat faktisk kan og ikke kan utføre på vegne av kontrollutvalget²⁶.

6.1.5. *Budsjett*

Ett av elementene som kommunestyret kan være med å påvirke når det gjelder egenkontrollfunksjonen, er størrelsen på budsjettet til kontrollutvalget. Budsjettet dekker møteutgifter, kostnader ved sekretariat, og kostnader til revisjon. Budsjettframlegget går ikke via administrasjonen, men direkte fra kontrollutvalget til formannskapet, som innarbeider det i budsjettet som går til kommunestyret.

Politikere og administrasjon i alle casekommunene uttrykker stort sett enighet om at kontrollutvalgets budsjett har et tilfredsstillende nivå. Noen kontrollutvalgsledere har påpekt at man kunne ha utøvd mer og bedre kontroll med økt budsjett, men at nivået er på et greit nivå sett i lys av den samlede økonomien i kommunen. Ingen har uttrykt behov for å utfordre dette fra kontrollutvalgets side. Det finnes derimot eksempler på at kontrollutvalg i enkelte kommuner har fått tilført ekstra midler gjennom året på grunn av situasjoner som har oppstått og som har ført til behov for økt aktivitet.

Ett område som flertallet av kommunene har uttrykt ønske om å få økte midler til, er kurs- og opplæringsvirksomhet. Det er gjennomgående at man ønsker seg mer og bredere opplæring – både av kontrollutvalgsmedlemmene spesielt, og av kommunestyremedlemmene generelt.

Alt i alt er ikke kontrollutvalgsbudsjettet noe stort tema i noen av casekommunene.

6.1.6. *Kultur og samhandling*

Kultur er et vidt begrep. I denne sammenheng har vi undersøkt om det er kultur i kommunene for å sette egenkontroll og tilsynsansvar på dagsorden i kommunestyret. Vi har også sett på hvorvidt samhandlingen mellom det politiske og det administrative miljøet fungerer i slike saker.

²⁶ Deloitte (2014), side 9

Ingen av ordførerne setter kontroll- og tilsynsansvar spesifikt på dagsorden utover de sakene som kommer opp på initiativ fra kontrollutvalget eller administrasjonen. I én kommune er imidlertid møteprotokollen til kontrollutvalget oppe som vedtakssak i hvert kommunestyremøte, og i en annen kommune har de bevisst vært konsekvente på å ha egenkontroll saker først på dagsorden. I noen kommuner igjen er det kultur for å ha kontrollutvalgets møteprotokoll kun som referatsak, eller som en orienteringssak sist på sakskartet.

Flere viser til at kontroll og tilsyn er jevnlig på dagsorden i form av tertialrapportering og årsrapportering. Rapporter fra forvaltningsrevisjon og selskapskontroll kommer også på sakskartet. I kommuner med utvalgsmodellen er revisjons- og tilsynsrapporter i større grad behandlet i de enkelte fagutvalg, og det brukes mindre tid på behandling av disse sakene i kommunestyret. I kontroll- og tilsynssaker som får mediedekning er politikerne mer engasjerte enn i saker som ikke har mediedekning.

I kommuner som målbevisst har bygget opp et styringssystem over tid, er det vist til at et velutviklet årshjul for internkontroll bidrar til å fange opp spesielle bekymringer og risikoforhold. Her uttrykker administrasjonssjef og ordfører fra hver sin kant at de har løpende kontakt og god samhandling.

Kontroll- og tilsynsrapporter går ofte gjennom i tråd med forslag fra kontrollutvalg eller administrasjon uten debatt. Noen mener dette kan skyldes at sakene kommer på slutten av lange møter. Andre sier at kommunestyret stoler på administrasjonen og kontrollutvalget, og at det ikke er nødvendig å bruke tid på diskusjon om sakene. Ett unntak er Trondheim kommune som viser til at egenkontroll saker skal debatteres på lik linje med alle andre saker, og at man er bevisst dette i gjennomføringen av møtene.

Det er ofte slik at kontrollutvalgslederne ikke bruker taleretten sin i kommunestyrene i særlig stor grad. Som regel tar kontrollutvalgsleder ordet i forbindelse med at resultat fra revisjonsprosjekter og årsmelding fra kontrollutvalget presenteres. Personlighet og egenskaper hos den som er kontrollutvalgsleder innvirker på dette. Flere kontrollutvalg har ledere som i større eller mindre grad oppfattes som «usynlige».

I én større kommune opplyser de at administrasjonssjef og flere tjenesteledere deltar i alle kommunestyremøter. Dette er omtalt som en arbeidsform som styrker kommunestyrets tilsynsrolle ved at det åpnes opp for direkte kommunikasjon mellom politikere og administrasjon. Styrken ligger i at politikerne kan stille spørsmål og få informasjon direkte fra administrasjonen underveis i saksbehandlingen, samt at tjenestelederne kan ta i mot politikernes tilbakemeldinger. Denne dialogformen oppfattes som et fundament for tillit mellom administrasjonen og det politiske miljøet, og bidrar til godt klima.

I vanskelige saker er samhandling og et sterkt tillitsforhold mellom politikere og administrasjon grunnleggende for å komme seg gjennom sakene på en profesjonell og god måte. Gjennom fokusgruppeintervjuene, der politikere og administrasjon fikk snakke fritt i hver sine intervjubolker, kom det relativt tydelig fram hvorvidt dette tillitsforholdet var mer eller mindre til stede i de ulike kommunene.

Et kjennetegn på de casekommunene som hadde et tydelig tillitsforhold, var den åpenbart positive og profesjonelle holdningen politikere og administrasjon hadde til hverandre. I disse kommunene er det god takhøyde og man har fokus på sak, ikke person.

I kommuner der man var mer kritiske til hverandre, var dette gjenkjennbart i form av kommunikasjonsform og ordbruk i intervjusituasjon. Mye ble sagt mellom linjene, og i noen tilfeller uttalt direkte fra intervjudeltagerne.

I forbindelse med intervjuene har man også fått eksempler fra tidligere valgperioder der kommunikasjon og samhandling mellom kontrollutvalg og administrasjon ikke har vært god. I en kommune hadde man en sak som var såpass tøff at kun administrasjonssjefen møtte i kontrollutvalget, fordi ingen andre «ørket». I en annen kommune opplevde administrasjonen deltagelse i kontrollutvalget som «revolveravhør» og «personforfølgelse» fremfor orientering og klargjøring rundt saksforhold. Disse kommunene har gjort tydeligere rolleavklaringer mellom ordfører, kontrollutvalg og administrasjon i inneværende periode, noe som har ført til klare forbedringer.

6.2. Risikostyring

Helhetlig risikostyring handler om å unngå problemer før de oppstår og å fange opp muligheter for forbedringer og positiv utvikling. Sett fra kommunestyrets ståsted, handler ikke risikostyring om å fjerne risiko, men om å ta riktige valg ut fra kommunestyrets toleranse for risiko. Utfordringen ligger i å løfte kommunens gjerne fragmenterte risikostyring opp på et overordnet og strategisk nivå, slik at kommunestyret kan fatte gode beslutninger med hensyn til risikobildet i kommunen. Som kommunestyremedlem kan man ikke sitte med detaljkunnskapene innenfor de ulike tjeneste- og utviklingsområdene. Helhetlig og integrert risikostyring må derfor relateres til kommunens overordnede målsetninger innen de ulike tjeneste- og utviklingsområdene. Sett fra kommunestyremedlemmets perspektiv handler dette derfor om å forstå hvilke risikoer som kan true at kommunen når sine overordnede målsetninger innen viktige områder.

Begrepet risikostyring er i liten grad kjent for kommunestyremedlemmene som har deltatt i fokusgruppeintervjuene. Heller ikke administrasjonen benytter begrepet risikostyring konsistent etter fagterminologien, men viser gjennom eksempler at man i større eller mindre grad jobber med en risikobasert tilnærming i kommunene. Det fremstår likevel som om de færreste kommunene jobber helhetlig og systematisk på dette området.

Gausdal kommune er et eksempel på en kommune som over tid har jobbet målrettet og systematisk med dette, og som kan vise til gode og gjennomarbeidede styringsdokumenter. Styringsdokumentene og eksemplene som administrasjonen trekker fram, er også godt kjent på politikernivå i kommunen. Kommunen har også en person i stillingen «kvalitetsrådgiver».

I Bø kommune viste man til et eksempel der administrasjon og utvalgsledere i samarbeid gjennomførte SWOT-analyse innen virksomhetsområdene helse/velferd og skole. Utvalgslederne opplyste at det gav verdifull informasjon å jobbe tett med virksomhetslederne i kommunen på denne måten, og at dette var en praksis de ville videreføre.

På kontrollutvalgsnivå jobbes det relativt systematisk med risikoprosessen i forbindelse med utarbeidelse av overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon, mens kommunestyret i varierende grad har vært involvert i arbeidet. Det vanlige er at kommunestyret mottar dokumentet til behandling i kommunestyremøtet, og at analyse og plan tas til orientering uten større diskusjoner. Kun i én kommune var både ordfører, administrasjonssjef, utvalgsledere og gruppeledere involvert da kontrollutvalget jobbet med den overordnede analysen. Generelt er inntrykket at arbeid med overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon burde vært bedre integrert med det øvrige kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen. Informasjonen er i det vesentlige offentlig tilgjengelig.

Når det gjelder administrasjonen sitt arbeid med risikostyring og internkontroll er det også her varierende blant casekommunene hvorvidt kommunestyret har vært involvert. Det er vanlig å behandle denne type saker i formannskapet fremfor i kommunestyret. I noen kommuner er det vanlig å bruke de faglige hovedutvalgene aktivt for å spre informasjon. Det er dessuten mange kommuner der administrasjonen holder en orientering om kommunens internkontroll i kontrollutvalget og ikke i kommunestyret.

Fem av casekommunene har deltatt i KS sitt effektiviseringsnettverk med tema internkontroll – Røros, Gausdal, Gjøvik, Siljan og Bø. Hovedinntrykket etter dokumentgjennomgang og fokusgruppeintervjuer med disse kommunene er at de i stor grad har gode rutiner for risikostyring, uten at de nødvendigvis omtaler det som dette.

Omfanget av konkret rapportering til kommunestyret rundt risikostyring er imidlertid begrenset hos de fleste. En viss rapportering foregår i form av tertialrapporter og årsrapporter, men det er varierende hvor velutviklet presentasjonen av arbeidet med risikostyring og internkontroll er i disse dokumentene. Kommunene som har vært med i KS sitt effektiviseringsnettverk for internkontroll skiller seg heller ikke spesielt ut i å involvere kommunestyret i større grad enn andre kommuner. De som har deltatt i nettverket antyder at det var interessant og nyttig å være med, men at de i større grad kunne vært flinke til å sette lærdommen ut i livet i etterkant.

Kommunenes arbeid med ROS-analyse og beredskap er et spesifikt område som både kommunestyre og administrasjon opplyser å ha god kjennskap til.

6.3. *Kontroll- og tilsynsaktivitet*

Kontroll og tilsyn utføres internt ved administrasjonens internkontroll og rapportering eller eksternt ved at forvaltningsrevisor, regnskapsrevisor eller fylkesmann sjekker om aktivitetene i virksomheten gjennomføres på en måte som er i tråd med regulatoriske forhold, samfunnets interesser og/eller forventninger. Kontroll og tilsyn handler også om aktørenes oppfølging, veiledning og læring.

Vi har i det følgende laget en oversikt over kommunestyrenes kjennskap til og involvering i det konkrete kontroll- og tilsynsarbeidet i casekommunene.

6.3.1. *Administrasjonens internkontroll*

En av de viktigste aktivitetene der kommunestyret formelt sett utfører sitt tilsynsansvar i praksis, slik de selv kommuniserer at de ser det, er gjennomgangen av og godkjenningen av administrasjonens tertial- og årsrapporter.

I disse dokumentene kan det, og for årsberetningens vedkommende skal det, foreligge informasjon om kommunens internkontrollaktiviteter. Siden 2013 har kommunene vært pålagt gjennom Kommunelovens §48, punkt 5, å rapportere på internkontrollaktiviteter i årsberetningen:

«I årsberetningen skal det (...) redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll (...) i virksomheten.»

En gjennomgang av casekommunenes årsrapporter for 2011-2014 viser at det fra og med 2013 har skjedd en konkret og tydelig endring i årsrapporteringen for fem av kommunene på dette området. Fire av disse igjen, har deltatt i KS effektiviseringsnettverk med tema internkontroll. Resten av kommunene har ingen eksplisitt rapportering på internkontrollaktiviteter, selv om årsberetningen på generell basis inneholder informasjon om målsetninger og resultater per virksomhetsområde. I fokusgruppeintervjusituasjonen var det de færreste av både politikere og administrasjon som hadde noe forhold til denne lovparagrafen gjeldende årsberetningen. De opplevde heller ikke at det hadde skjedd noen merkbar endring i kommunestyrets utøvelse av tilsynsansvar ellers, som følge av denne lovendringen.

Administrasjonen rapporterer utover tertial- og årsrapportering på aktiviteter og utfordringer dersom det dukker opp spesielle saker som kommunestyret ønsker orientering om. Ingen av kommunene har derimot administrasjonens risikostyring og internkontroll som eget tema i kommunestyremøtene. Dette har heller vært et tema i de fleste kontrollutvalgene. De kommunene som har deltatt i KS effektiviseringsnettverk for internkontroll ser ut til å ha noe større fokus på temaet enn de andre kommunene.

Delegasjons- og finansreglement er også viktige elementer i kommunestyrets tilsynsansvar som ligger i skjæringspunktet opp mot administrasjonen. Dette er dokumenter som i valgperioden har vært gjenstand for behandling i alle kommunestyrene. Oppfølging av og orientering om innholdet i disse dokumentene varierer.

6.3.2. *Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll*

Kontrollutvalget skal i løpet av det første året etter et valg utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll basert på den overordnede analysen²⁷. Revisjonsplanene skal legges fram for kommunestyret. Hele prosessen, fra overordnet analyse til revisjonsplaner, er ment å sikre at kommunestyret velger ut de mest relevante prosjektene som skal være gjenstand for kontroll i perioden.

²⁷ Kontrollutvalgsforskriften §10 og §13

Alle casekommunene har utarbeidet planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, som er vedtatt i kommunestyret innen utgangen av året etter valget. Involveringen av kommunestyret i utarbeidelsen av planen varierer i stor grad. Både den overordnede analysen og planene tas til orientering i kommunestyremøtene uten noe særlig debatt²⁸.

Kommunene i undersøkelsen ligger på mellom én og fem forvaltningsrevisjoner, og én og fire selskapskontroller per valgperiode. Unntaket er Trondheim, som har gjennomført 36 forvaltningsrevisjoner i perioden. Trondheim opplyser selv at de ligger høyere i ressursbruk på kontroll og tilsyn enn andre byer, og at de har tverrpolitisk enighet om at dette er viktig og riktig.

Tabellen nedenfor viser antallet per casekommune.

Tabell 6: Oversikt over forvaltningsrevisjon og selskapskontroll utført i valgperioden 2011-2015

Kommune	Forvaltningsrevisjoner	Selskapskontroller
Oppland:		
Gjøvik	2	4
Gausdal	5	3
Vågå	3	0
Sør-Trøndelag:		
Trondheim	36	3
Midtre Gauldal	5	1
Røros	2	2
Telemark:		
Porsgrunn	4	2
Bø	4	2
Siljan	1	0

De fleste kommunestyrene i undersøkelsen er ikke direkte involvert i planlegging, gjennomføring og oppfølging av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Dette er i tråd med tidligere studier²⁹.

Når det gjennomføres prosjekter, følger de fleste den praksisen at en ferdig rapport blir lagt fram for kommunestyret etter behandling i kontrollutvalget. Unntaksvis er det forvaltningsrevisjonsrapporter som ikke går til kommunestyret. Vedtakene inneholder oftest formuleringer om at rapporten tas til orientering og at administrasjonen skal følge opp avvik og anbefalinger innen gitte frister og rapportere tilbake til enten kommunestyret eller kontrollutvalget. Utover dette er det liten debatt rundt kontrollutvalgssakene i kommunestyret. Et unntak er Trondheim kommune som er tydelig på at det er like stor debatt i kommunestyret rundt kontroll- og tilsynssaker som for andre politiske saker.

Ikke alle planlagte revisjonsprosjekter gjennomføres. Noen kommuner gjennomfører foranalyser på planlagte temaer, og konkluderer ofte med at de får tilfredsstillende tilbakemeldinger via disse analysene. I andre tilfeller er ett forvaltningsrevisjonsprosjekt mer tid- og ressurskrevende enn planlagt og man utsetter eller skrinlegger derfor andre temaer. Ofte har man også lagt opp til flere prosjekter i planen enn det er økonomi til, samt at det dukker opp «ad- hoc» problemstillinger som kontrollutvalget prioriterer.

Administrasjonen i én kommune viste til at forvaltningsrevisjonsplanen ikke følges fordi kontrollutvalget opptrer for mye «ad hoc». Det ble blant annet vist til et eksempel der kontrollutvalget gjennomførte

²⁸ Dette framgår også av evalueringen av kontrollutvalg (Deloitte, 2014, side 61ff), der 180 kommuner var med i spørreundersøkelse.

²⁹ Ibid.

granskning innen et sektorområde basert på kun én henvendelse om en sak. Saken kom opp selv om tjenesteområdet nettopp hadde vært gjenstand for et statlig tilsyn som ikke hadde avdekket avvik.

Administrasjonen i en annen kommune viste til at kontrollutvalget har en temaliste for orienteringer som er svært omfattende, og som krever mye ressurser fra administrasjonen utover de planlagte revisjonene. De mener at bedre fagkunnskap og koordinering med administrasjonen kunne forebygget unødig ressursbruk til kontrollarbeid på områder der det allerede er etablert betryggende kontroll.

6.3.3. *Regnskapsrevisjon*

Regnskapsrevisjon er en sentral del av den kommunale egenkontrollen, og det er kontrollutvalget som på kommunestyrets vegne skal påse at kommunen blir revidert på en betryggende måte. God dialog mellom revisor og kontrollutvalg er viktig for at denne delen av egenkontrollen skal fungerer tilfredsstillende.

En gjennomgang av revisjonsberetningene for regnskapsårene 2011-2014 i våre casekommuner viser at de fleste stort sett har ren revisjonsberetning. Noen av kommunene har enkelte år fått nummererte brev og/eller revisjonsberetning med presisering eller forbehold. Et nummerert brev er et brev som tar opp vesentlige feil og mangler ved regnskapet og/eller internkontrollen. Brevet skal etter revisjonsforskriften og bestemmelsen om revisors plikter, sendes til kontrollutvalget med kopi til administrasjonssjefen.

Når det gjelder kommunikasjon med revisor, foregår denne stort sett skriftlig i form av utarbeidelse av overordnet analyse, revisjonsplaner, og rapport til kontrollutvalget om årsregnskapet. Revisor møter også i kontrollutvalget i forbindelse med at de behandler sin uttale til årsregnskapet og er som regel til stede i kommunestyret i forbindelse med fremleggelse av årsregnskapet. Revisor er også til stede i kontrollutvalget underveis gjennom året og orienterer om den løpende revisjonen. Revisor har i liten eller ingen grad orientert om årsregnskapen for kommunestyret, men har i flere tilfeller orientert formannskapet.

6.3.4. *Andre kanaler for tilsyn og kontroll via kontrollutvalget*

Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er de mest vanlige formene for kontroll og tilsyn som kontrollutvalget utfører. I tillegg kan kontrollutvalget velge å føre tilsyn og kontroll gjennom andre kanaler, for eksempel:

- Orienteringer fra administrasjonen
- Etatsbesøk
- Selskapsbesøk
- Høringer
- Granskninger
- Ta opp saker på anmodning fra kommunestyret
- Ta opp saker etter henvendelse fra innbyggere
- Ta opp saker på eget initiativ

Disse kanalene er godt egnet for å skape godt samspill mellom kommunestyre, kontrollutvalg, utvalgsledere og administrasjon.

De fleste kontrollutvalgene i våre casekommuner ber i større eller mindre grad om orienteringer fra administrasjonen. I én kommune er det stort sett administrasjonssjefen som stiller, mens i andre kommuner er det kommunalsjefer, enhetsledere, avdelingsledere og andre som orienterer. Dette kan være generelle orienteringer fra sektorområdene, eller mer spesifikke orienteringer fra utvalgte enheter. I én mellomstor kommune har kontrollutvalget faste temaorienteringer i hvert møte – to temaer per møte, og to timer orientering per tema. I denne kommunen opplever administrasjonen at tidsbruken på orienteringer i kontrollutvalget er unødig stor.

Kontrollutvalget kan velge å gjøre besøk ute i virksomhetene – såkalt etatsbesøk. I én kommune har man i siste valgperiode bevisst valgt å gjøre en del etatsbesøk framfor å gjennomføre revisjoner. Her skal kontrollutvalget lage en sluttrapport til kommunestyret om besøkene. Rapporten blir utarbeidet ved hjelp

av kontrollutvalgssekretariatet. Ellers ser ikke etatsbesøk ut til å være en utbredt metode i kontrollutvalgene i våre casekommuner.

Bedrifter som kommunen har eierandel i kan også bli bedt om å orientere i kontrollutvalget. En annen måte å holde seg orientert om bedrifter kommunen eier, er å gjennomføre selskapsbesøk. Dette har ingen av kontrollutvalgene i våre casekommuner benyttet i noen grad.

Høringer er også et virkemiddel kontrollutvalget kan bruke. I evalueringen av kontrollutvalg fra 2014 sies det om høringer at de, i kontrollutvalgssammenheng, «i praksis blir brukt om aktiviteter som strekker seg fra orienteringer / redegjørelser fra administrasjonen til granskninger av begivenheter hvor det er mistanke om straffbare handlinger»³⁰. Av de ni casekommunene i denne undersøkelsen har to kommuner gjennomført det de selv har definert som høringer. I den ene kommunen var dette gjort med en litt «annerledes» vri. Her gjaldt det skoleområdet i en sak om mobbing, etter et statlig tilsyn på elevenes psykososiale miljø. I dette tilfellet innkalte kontrollutvalget både kommunalsjefer, rektorer, lærere, elever og foreldre til en «informasjonsrunde» for å «lytte og lære» om temaet. Dette gav nyttig informasjon til medlemmene av kontrollutvalgene slik de så det, men medførte stor ressursbruk for involverte parter.

Ingen av kontrollutvalgene i våre casekommuner gjennomførte granskninger i inneværende valgperiode.

I noen kommuner har kommunestyret ved flere anledninger i gjeldende valgperiode anmodet kontrollutvalget om å se på saker. Som oftest har dette vært vanskelige og tunge saker med oppslag i media, eller saker med bakgrunn i reformer og nytt lovverk på ulike områder. Noen av tilfellene har også vært knyttet til personalrelaterte saker. Flere opplever det som utfordrende når kontrollutvalget ber om taushetsbelagte opplysninger.

Kontrollutvalget i mange av casekommunene får jevnlig henvendelser fra innbyggere generelt, om saker det er ønskelig at de skal se nærmere på. Dette kan være saker som har hatt oppslag i media, eller enkeltpersoner som mener at familie eller bekjente opplever å ha blitt urettferdig eller feil behandlet av kommunen.

Mange av kontrollutvalgene i denne undersøkelsen sier at de i større eller mindre grad benytter seg av retten til å initiere egne saker. Også her er medieoppslag hovedårsaken til å ta initiativ. Kontrollutvalgsleder i én kommune sier at medlemmene i kontrollutvalget har fordelt utvalgte medier mellom seg, slik at man klarer å følge med på totalbildet og melde inn saker som kan være verdt å se nærmere på.

6.3.5. Eierstrategier og -meldinger

For at kontrollutvalget skal kunne utføre eierskapskontroll, er det en forutsetning at kommunen har tydeliggjort sine strategier og målsetninger for de ulike eierskapene gjennom eierskapsstrategi for det enkelte selskap³¹.

Seks av de ni casekommunene i undersøkelsen har utarbeidet eierskapsstrategi og etablert rutiner for å følge den opp. I det vesentlige er det kontrollutvalget eller administrasjonen, og ikke kommunestyret, som har tatt ansvaret for å sette temaet på dagsorden.

Én liten kommune har vedtatt politisk at det ikke er behov for å etablere eierskapsstrategi, da kommunen i praksis ikke har noen større eierskap å forvalte. I én mellomstor kommune har politisk uenighet ført til at man ikke har fått utarbeidet eierskapsstrategi, mens én stor kommune er i slutfasen med å innføre eiermelding etter først å ha etablert eierskapsprinsipper.

³⁰ Deloitte (2014, side 8) sier om høringer at de, (...) anslår at maksimalt fem prosent av kontrollutvalgene har gjennomført høringer». Kommunelovutvalget, som skal levere sin utredning og forslag til ny kommunelov innen utgangen av 2015, har som en del av sitt mandat at de skal vurdere om det bør fastsettes regler for høring i regi av kontrollutvalget.

³¹ KRD (2011), side 109

Orienteringer om det kommunale eierskapet skjer relativt hyppig via formannskapet. Praksisen med behandlingen av eierskapsstrategi og -meldinger i kommunestyret er relativt ny, men i ferd med å bli implementert.

6.3.6. Statlig tilsyn

Kommunestyrene som er omfattet av denne undersøkelsen er sjelden involvert i forbindelse med statlig tilsyn. Det finnes eksempler på at rapportene har vært oppe som sak i kommunestyret, men da fordi det er snakk om lukking av avvik som krever økonomiske ressurser eller fordi en sak har vært omtalt i media.

Flere politikere opplyser at de har oppdaget statlige tilsynsrapporter innen helse- eller skolesektoren ved en ren tilfeldighet, og at rapportene har inneholdt informasjon som de mener ville være relevant å kjenne til for å utøve politikerrollen på en god måte.

I den grad resultater fra de statlige tilsynene er oppe til politisk diskusjon og behandling, så skjer dette gjennom formannskapet eller de politiske hovedutvalgene i kommunene. Dette oppleves som en relevant ordning fordi de politiske utvalgene gjerne har en mer spesifikk fagkunnskap eller -interesse enn man har i et samlet kommunestyre.

I saker som innebærer medieoppslag, oppleves det som viktig å få god informasjon om sakene både på utvalgs- og kommunestyrenivå. Både kommunestyrets og administrasjonens representanter melder at det er relevant å forbedre rutinene knyttet til rapportering om statlige tilsyn til kommunestyret, blant annet fordi dette gir godt innblikk i kommunens forvaltningsområder.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over antall statlige tilsyn i sektorene helse/velferd, barnevern og skole i valgperioden 2011-2015.

Tabell 7: Oversikt over antall statlige tilsyn per kommune og sektor

Kommune	Helse / omsorg	Barnevern	Skole
Oppland:			
Gjøvik	3	1	3
Gausdal	5	1	1
Vågå	2	0	3
Sør-Trøndelag:			
Trondheim	27	10	9
M-Gauldal	2	3	0
Røros	1	0	1
Telemark:			
Porsgrunn	2	2	3
Bø	0	1	2
Siljan	3	1	1

Få av casekommunene mener at det er en god samordning av egenkontrollaktiviteter og statlige tilsynsaktiviteter³². De fleste mener i tillegg at fylkesmannen ikke tar hensyn til kommunes egenkontroll ved planlegging av sine tilsyn.

³² Denne oppfatningen er hvordan flere kontrollutvalgsmedlemmer eller administrativt ansatte opplever situasjonen. Kommunestyremedlemmene selv hadde sjelden noen direkte befatning med eller oppfatning av dette.

Likevel finnes det unntak. I kommunene i ett av våre fylker gjennomføres det årlige møter mellom Fylkesmannen og kontrollutvalgssekretariatene³³. Fylkesmannen får da en orientering om kommunens egenkontroll via kontrollutvalget, først og fremst i form av planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Dette forsøker fylkesmannen å bruke i sin planlegging av tilsyn, ved å samordne både fag, tematikk og tidsplaner.

Ordningen med årlig møte mellom fylkesmann og kontrollutvalgssekretariat er det ingen av kommunene i de to andre casefylkene som har opplyst om at de praktiserer. Flere har imidlertid et ønske om at det opprettes et slikt kontaktpunkt.

Når det gjelder spørsmålet om fylkesmannen gjenbraker kommunenes egenkontroller i arbeidet med planlegging og gjennomføring av statlige tilsyn, er det enighet fra både fylkesmennene og kommunene at dette gjøres i for liten grad i dag. Fylkesmannen innhenter sporadisk informasjon, men har imidlertid en intensjon om å bruke dette mer.

I skolesektoren bruker fylkesmannen til en viss grad de årlige tilstandsrapportene fra skolene som bakgrunnsinformasjon. Det vanlige er likevel å bruke den generelle kunnskapen man har om virksomheten i kommunene, og ikke en vurdering av kvaliteten i egen- eller internkontrollen spesielt. Fylkesmannen har også andre oppgaver enn tilsyn, og får kjennskap til kvaliteten i egenkontrollen i kommunene gjennom dette – for eksempel gjennom klagesaksbehandling.

6.4. Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon er viktige nøkkelord for å beskrive hvorvidt kommunestyret utøver sitt tilsynsansvar på en god måte. De fleste kommunene i undersøkelsen sier at det på generell basis er en god dialog mellom kommunestyre, administrasjon og kontrollutvalg.

Behandling av saker i kommunestyret er naturlig nok den mest «vanlige» metoden for informasjonsflyt og kommunikasjon mellom aktørene. Her kan både ordfører, administrasjonssjef og kontrollutvalgsleder informere og invitere til dialog og debatt. Kontrollutvalgsleder har om mulig en spesielt viktig rolle med tanke på informasjon og kommunikasjon når det gjelder kontroll- og tilsynssaker. Kontrollutvalgslederens personlige egenskaper og evne til å sette saker på dagsorden i kommunestyremøtene er slik sett en faktor som har betydning for utøvelsen av tilsynsansvaret. Som beskrevet tidligere, er det i mange kommuner slik at kontrollutvalgsleder ikke nødvendigvis bruker taleretten i kommunestyremøtet i stor grad, og at det dermed heller ikke skapes debatt rundt sakene.

Ved behandling av kontroll- og tilsynssaker i kommunestyret er det viktig at resultat og handlingsplaner i forbindelse med revisjonsrapporter og tilsyn kommuniseres tydelig og forståelig. Det er en relativt samstemt tilbakemelding fra de folkevalgte at dagens revisjons- og tilsynsrapporter er omfattende og skrevet i et vanskeligere språk enn nødvendig. Kun én stor kommune sier at dette ikke er noe problem, og at rapporter, informasjon og sammendrag er gode, ryddige og forståelige. De folkevalgte sier også at dersom de får revisjonsprosjektene presentert i kommunestyret av kontrollutvalgsleder og/eller forvaltningsrevisor, er det lettere å forstå innhold og relevans i sakene enn når rapportene kun følger som saksvedlegg.

I tillegg til informasjon og kommunikasjon knyttet til kommunestyremøtene, er det mulig for aktørene å informere og kommunisere på andre formelle eller uformelle arenaer. Eksempelvis kan ordfører eller administrasjonssjef stille i kontrollutvalget for å orientere, eller aktørene kan treffes til mer uformelle samtaler et par ganger i året.

At ordfører stiller i kontrollutvalgets møter, hører til sjeldenhetene. De fleste møter opp når de blir innkalt, men for de fleste vil dette innebære bare én til tre ganger i løpet av valgperioden. Ordføreren i en liten kommune opplyser for øvrig at han alltid leser gjennom sakspapirene til kontrollutvalget i forkant av hvert møte, selv om han sjeldent møter selv. I en annen kommune har de innført et fast årlig møte mellom kontrollutvalgsleder, nestleder i kontrollutvalget, ordfører og administrasjonssjef. Dette møtet er av en mer

³³ DBS, Mattilsynet og Helsetilsynet er også til stede i disse møtene.

uformell karakter, og hovedformålet er å sikre at man har fokus på de samme utfordringsområdene. I én kommune kalles også andre politikere enn ordføreren inn til kontrollutvalget – både utvalgsledere og gruppeledere.

Administrasjonssjefen eller andre ledere i administrasjonen er ofte innkalt til kontrollutvalget for å orientere om saker. Dette gjelder alle casekommunene i denne undersøkelsen. I praksis er det slik for de fleste kommuner at administrasjonssjef eller noen fra administrasjonen er til stede i nesten hvert eneste møte i kontrollutvalget. I én kommune er det dessuten vanlig at kontrollutvalgslederen er til stede i ulike hovedutvalgsmøter og i generalforsamlinger i kommunale selskap. I denne kommunen er kontrollutvalgslederen mer aktiv enn det man har sett i mange av de andre casekommunene.

6.5. Oppfølging og rapportering

Sett fra kommunestyrets ståsted er det viktig å få en bekreftelse på at egenkontrollen i kommunen følges opp på en betryggende måte. Informantene i flere casekommuner har også uttrykt at administrasjonen bør holde kommunestyret jevnlig orientert om hvorvidt vesentlige avvik og forbedringsforslag etter statlige tilsyn er fulgt opp, på lik linje med egenkontrollen.

Når det gjelder administrasjonssjefens rapportering på internkontroll har vi tidligere omtalt lovfestet rapportering på internkontroll i årsrapporten, samt tertialrapportering. Enkelte kommuner har innarbeidet en statusoppdatering på oppfølging av statlige tilsyn i tertialrapporten. Andre eksempler på oppfølging er kommuner som gjennomfører budsjettkonferanser/-seminarer der enhetsledere rapporterer på status innen sine fagfelt, eller kommuner som har dialogmøter mellom politikere og administrative enheter, f.eks. skole og barnehage. To kommuner har ansatt egen kvalitetsrådgiver og én kommune er i ferd med å etablere internrevisjonsfunksjon. Dette er stillinger som har et særskilt ansvar for oppfølging av internkontroll og kvalitetsarbeid i kommunene.

Rapportering om resultat fra revisjonsprosjekter er omtalt tidligere i rapporten. Som nevnt er det vanlig at det fattes vedtak der administrasjonen skal følge opp avvik og forbedringsforslag innen gitte frister. Representanter fra kontrollutvalgene opplyser at sekretariatene følger opp dette.

Enkelte kommuner opplever at administrasjonen ikke har gode nok rutiner for rapportering på internkontroll og vedtaksoppfølging til kommunestyret. Noen kommuner har imidlertid egne systemer for kontinuerlig å sikre vedtaksoppfølging, mens andre orienterer om status på vedtaksoppfølging i tertialrapporten. Noen jobber for å få opp et årshjul for internkontroll, som blant annet beskriver vedtaksoppfølgingen gjennom året og resultat av andre viktige internkontrollaktiviteter. Én liten kommune har oversikt over alle vedtakssaker i sin årsberetning. Én kommune viser også til en ordning de mener fungerer godt, som går ut på at administrasjonssjefen to ganger i året legger opp til rapportering til kommunestyret om status på alle vedtak som er gjort.

Flere kommuner etterlyser tips om gode digitale systemer som kan hjelpe dem med å forbedre vedtaksoppfølgingen.

6.6. Læring og kontinuerlig forbedring

Det er viktig å ha et lærings- og forbedringsperspektiv med seg i kontroll- og tilsynsarbeidet, både for de som kontrollerer og for de som blir kontrollert.

Gjennom fokusgruppeintervjuene uttrykker de folkevalgte i casekommunene at de ved å signalisere en positiv holdning til kontroll- og tilsynsarbeid kan påvirke administrasjonen til å forbedre seg med utgangspunkt i resultatene fra slikt arbeid. Hvorvidt de gjør nettopp dette, varierer. Mange gav uttrykk for at nettopp det å være med som informant i dette prosjektet i seg selv bidro til en bevisstgjøring rundt temaet. Kommunestyremedlemmene sa også at de kan være mer bevisst på muligheten for å inkludere krav om

«Man må være bevisst på læringsaspektet, og jobbe for å skape tillit og ikke frykt når det gjelder tilsyn og kontroll.»

Sitat kommunalsjef

forbedringstiltak i vedtaksutformingen.

Når det gjelder fokus på læring og forbedring hos de som utfører kontroll og tilsyn – det være seg kontrollutvalget, forvaltningsrevisor, eller statlig tilsynsfører – så er tilbakemeldingen fra fokusgruppeintervjuene varierende.

Som et eksempel er administrasjonen i én av casekommunene svært positiv til forvaltningsrevisjon. Grunnen til det er at de er tilfreds med arbeidsprosessen, der revisors datainnsamling foregikk gjennom intervjuer som i seg selv bidro til å bevisstgjøre de ansatte på ny kunnskap og forslag til tiltak som de kunne følge opp direkte. Læringseffekten ble dermed oppfattet som større i selve revisjonsprosessen, enn som et resultat av revisjonsrapporten med beskrivelse av observasjoner og forbedringsforslag.

I en annen kommune er det vist til at forvaltningsrevisjoner har utviklet seg fra å være «en pest og en plage» til å bli et nyttig verktøy. Her mente de at dette hadde sammenheng med fagkunnskapene til revisor. I tillegg er revisors forståelse for styring og drift av kommunale virksomheter av betydning. Konkrete resultat av forvaltningsrevisjon er ofte at det utarbeides nye og forbedrede rutiner og at man får opp konkrete og tidsavgrensede handlingsplaner for gjennomføring av forbedringsforslag og lukking av avvik.

Noen kommuner mener at det ikke er så mye å lære i etterkant av forvaltningsrevisjoner, fordi de som gjennomfører forvaltningsrevisjonen har for dårlig kompetanse både i det aktuelle fagområdet og innen forvaltning generelt. I stedet føler man her at det kan bli læring motsatt vei. Andre mener at det er enklere å forholde seg til nettopp forvaltningsrevisjonsrapportene med tanke på læring, fordi de ikke er så paragraffokusert som et statlig tilsyn ofte kan være.

I én kommune har man etablert et opplæringsprogram for nye ledere basert på LEAN-metodikk, der læring og kontinuerlig forbedring har et sterkt fokus. Man er opptatt av å gjøre ting enklere. Som eksempel investerer man tid i at alle skal lære seg IT-systemene skikkelig, slik at rapportering skal gå raskere og ha bedre kvalitet.

I hvilken grad statlige tilsynsførere har fokus på læring og forbedring varierer fra fylke til fylke og fra etat til etat hos fylkesmannen, i hvert fall slik kommunene (og i hovedsak administrasjonens representanter) opplever det. I ett fylke er det hos alle casekommuner vist til at utdanningsavdelingen er svært fokusert på læring og forbedring, mens de oppfatter at helseavdelingen ikke har fokus på dette. I et annet fylke er opplevelsen av de to avdelingene motsatt. I fylket der man samstemt sier at utdanningsdirektøren bygger en god kultur for læring og forbedring, gjennomføres det samlinger i forkant av tilsynene. Kommunene oppfordres også til å følge opp ulike aktiviteter i forkant av tilsynet, og får i tillegg etterbesøk av fylkesmannen for videre hjelp og opplæring.

De fleste kommuner sier at holdningen til og kommunikasjonen rundt kontroll og tilsyn har endret seg over tid. Sammenlignet med tjue år tilbake, opplever kommunene nå en mer positiv og dialogbasert holdning fra tilsynsførerne. Flere tjenesteledere gir uttrykk for at de ser fram til tilsyn fordi de møter gode faglige diskusjonspartnere, de får innspill til forbedringstiltak og tilbakemeldinger på om arbeidet som utføres innen det aktuelle tjenesteområdet har tilfredsstillende kvalitet. Dialogen skjer i ulike fora, eksempelvis regionale fagsamlinger som fylkesmannen arrangerer i forkant av en tilsynsrekke på et spesielt tema, eller i formøter til oppstartsmøter, i avsluttende møter, eller ad hoc på forespørsel utenom selve tilsynet.

Andre kommuner har hatt negative erfaringer med statlige tilsyn, blant annet med kommunikasjonen i forkant og under selve tilsynet. I disse tilfellene er opplevelsen at tilsynsførerne har en «vi skal komme og ta dere»-holdning og/eller at tilsynet er fokusert på lukking av avvik fremfor hvordan kommunene skal forbedre seg. Fokus på avvik motiverer ikke til læring, spesielt fordi man føler at ethvert avvik, uavhengig av alvorlighetsgrad, teller like mye og blåses like mye opp.

Læring fra statlig tilsyn kan være utfordrende når man opplever at tilsynsfører ikke har en god nok forståelse for enkeltkommuners organisasjonsstruktur. Flere av kommuneinformantene har uttrykt dette. Motsatt mener flere av fylkesmannsrepresentantene at det er utfordrende å ivareta et læringsaspekt fordi fokus, grunnholdninger og kompetanse om internkontroll og forvaltningslovgivning ute i de kommunale virksomhetene ligger på et for lavt nivå.

Fylkesmannen framholder at man forsøker å legge til rette for læring og forbedring gjennom utforming av tilsynsrapportene, mens kommunene selv opplever rapportene som nesten utelukkende avviksfokuserte. Kommunene etterspør at rapportene i større grad kan fremheve positive forhold, og beskrive læringsaspekter på en tydeligere måte. Slik kommunene ser det, framstår ikke rapportene balanserte med tanke på positive og negative forhold. Spesielt er det mange kommuner som nevner dette fordi de ser hvordan media tar tak i slike rapporter og «blåser opp» negative forhold uten å ta hensyn til helheten.

Fylkesmannen på sin side understreker at man legger større vekt på det som går på forbedringspunkter i muntlig dialog for eksempel i sluttmøter i etterkant av tilsyn. De kommuneinformantene som har deltatt i slike møter, er positive til dette.

Tilførsel av kompetanse er nevnt av mange som et svært positivt aspekt ved statlig tilsyn. Man opplever stort sett at fylkesmannen har mange dyktige fagfolk, som er til god støtte for kommunens ansatte.

I våre casestudier har kommunene kommet med eksempler på hvordan statlige tilsyn har ført til læring og forbedring. Et par av disse, som kan være til inspirasjon for andre kommuner, er beskrevet nedenfor:

- I én kommune har et statlig tilsyn innen skolesektoren blitt stående som et utgangspunkt for hovedsatsingsområdet for skolens forbedringsarbeid hele det neste året, fordi tilsynet bidro til å synliggjøre hva det var viktig at skolen fokuserte på framover
- I én kommune har man hatt et statlig tilsyn som gjaldt systemrevisjon av rehabilitering av inneliggende pasienter i sykehjem med fokus på ledelse, organisering og styring. Tilsynet og etterarbeidet har pågått i periode på over tre år. Selv om det har tatt lang tid å lukke alle avvik, opplever man at man har vært gjennom en svært lærerik prosess. Det var et komplekst prosjekt som ble i verksatt etter tilsynet, der man både jobbet tverrfaglig og samhandlet med fylkesmannen som også kom tilbake på etterkontroll ved flere anledninger. Prosjektet gjaldt alle ansatte i pleie og omsorgssektoren, og innebar blant annet opplæring av over 200 personer. Mye av opplæringen gikk på dokumentasjonsproblematikk.

7. *Kommunenenes forslag til tiltak*

I undersøkelsen ble informantene utfordret på å definere det de mente var de viktigste tiltakene for å utvikle kommunestyret som tilsynsorgan, for derigjennom å styrke egenkontrollen. De ble også bedt om å komme med forslag til hvordan man kan bli flinkere på å bruke resultater fra egenkontroll og tilsyn til læring og kontinuerlig forbedring av den kommunale virksomheten. Til slutt ble de også bedt om å komme med innspill til hvordan en styrket egenkontroll i praksis kan bidra til å redusere det statlige tilsynet.

I det følgende presenterer vi forslagene fra kommunene slik de kom fram i intervjuene. Forslagene kan basere seg på enkeltutsagn. Inntrykket er likevel at forslagene var omforente hos deltagerne i gruppene som ble intervjuet.

Forslagene har her ikke vært gjenstand for en vurdering fra vår side. En slik vurdering, og implisitt prioritering av hvilke tiltak det bør settes fokus på, framkommer av kapittelet «PwC sine tilrådinger».

Innholdet gjenspeiler forslag fra både politisk og administrativt nivå. Det er slått sammen fordi det i fokusgruppeintervjuene ikke var store forskjeller eller uenigheter mellom disse to nivåene i hva som kom opp av tiltaksforslag. Representantene for fylkesmannen kom også med enkelte forslag, som er inkludert i materialet.

7.1. *Hvordan styrke egenkontrollen*

Kommunene kom opp med mange forslag til hvordan man kan styrke egenkontrollen på ulike måter.

Når det gjelder kontrollmiljø, og hvordan kommunestyret kan ta et mer aktivt grep om tilsynsansvaret sitt, gikk mye av diskusjonen og forslagene på organisering og sammensetning av kontrollutvalget, samt opplæring. De fleste var enige i at man burde være mer opptatt av personlige egenskaper hos de som skal sitte i kontrollutvalget. Det var også stor enighet om at opplæringen av kommunestyret i tema tilsyn og kontroll er for svak, og at denne delen av opplæringen med fordel kan forsterkes gjennom å legge den opp i flere bolker gjennom det første året etter et kommunevalg.

Angående risikostyring er hovedforslaget at kommunestyret bør ta mer aktivt del i arbeidet med risikoanalyse, i tillegg til å tilegne seg mer kunnskap om hva som faktisk ligger i begrepet helhetlig risikostyring. Også for å skaffe oversikt over hva som faktisk foregår av kontroll- og tilsynsaktivitet ser man at det er behov for å gjøre tiltak som kan gi kommunestyret et samlet bilde på jevnlig basis.

Forslag til forbedring av informasjon om og kommunikasjon rundt tema tilsyn og kontroll går i hovedsak på å opprette mer systematisk og jevnlig rapportering fra både kontrollutvalg og administrasjon på slike forhold. Det å opprette uformelle arenaer der aktørene kan møtes og diskutere disse temaene på tvers er også foreslått.

I det følgende presenteres de detaljerte forslagene til hvordan utvikle kommunestyret som tilsynsorgan, for der igjennom å styrke egenkontrollen:

7.1.7. *Kontrollmiljø*

Tema	Tiltaksforslag
Kontrollutvalget - organisering	Vurdere å få inn mer enn ett kommunestyremedlem i kontrollutvalget Ha fem kontrollutvalgsmedlemmer selv om minimumskravet er tre
Kontrollutvalget – habilitet,	Ha fokus på kompetanse, erfaring og habilitet ved sammensetningen

Tema	Tiltaksforslag
erfaring og kompetanse	av kontrollutvalget
	Sørge for at valgkomiteen har tilstrekkelig kunnskap om kontrollutvalgsfunksjonen
Opplæring	Bedre opplæring både av kommunestyret generelt og kontrollutvalsmedlemmene spesielt – med temaene egenkontroll, statlig tilsyn, rolleforståelse, rutiner, etiske retningslinjer, arbeidsgiveransvar, og samspillet mellom politikere og administrasjon
	Økt bevisstgjøring gjennom folkevalgtopplæring som tilrettelegger bedre for temaet kontroll- og tilsynsansvar
	Opplæring om kontroll og tilsyn kan gjerne kjøres for kommunestyret i samarbeid med administrasjonen
	Tydeliggjøre delegasjonskulturen – både på administrativt og politisk nivå – som en del av folkevalgtopplæringa
	Opplæring om kontroll og tilsyn bør spres gjennom året
	Opplæringen bør bestå av en gjennomgang av kontrollutvalgsboken
	Alle kontrollutvalsmedlemmer, uavhengig av om man er aktivt kommunestyremedlem eller ikke, bør få tilbud om være med på folkevalgtopplæringen
	Nye kommunestyremedlemmer, som i tillegg blir utvalgsledere, bør oppfordres til å skaffe seg en egen innføring i kontrollutvalgets arbeid i aktuell sektor før ens egen tid for å bli kjent med historikken
Sekretariat og revisjonsordninger	Vurdere å sette forvaltningsrevisjon ut på anbud til ulike kunnskapsmiljø og spissa fagmiljø etter behov
Budsjett	Mer målretta ressursbruk på internkontrollfunksjoner
	Økt ressursbruk på kontrollutvalgets oppgaver – eksempelvis mer forvaltningsrevisjon / selskapskontroll og økt tilgang på flere og bedre eksterne miljøer som man kan kjøpe tjenester av for å opprettholde en nødvendig grad av uavhengig kontroll
Internkontroll i administrasjonen	Den juridiske kompetansen i ulike ledd i kommuneorganisasjonen bør styrkes, spesielt gjelder dette kunnskap om forvaltningslovgivning på operativt ledernivå i kommunene (i følge representanter fra fylkesmannen)
Kultur og samhandling	Utarbeide en «policy» for kommunestyrets tilsynsansvar

7.1.8. *Risikostyring*

Tema	Tiltaksforslag
Overordna risikovurdering	Involvere politisk nivå i større grad i slikt arbeid, for å øke forståelsen og profesjonaliteten blant de folkevalgte på dette området
	Helhetlig risikostyring innenfor tjenestoområdene kunne med fordel ha vært underlagt samme metodikk som for beredskap
	Administrasjonen kan bidra til å gjøre kommunestyremedlemmene gode på dette området, ved å orientere bredere om dette feltet – inkludert å sikre en felles begrepsbruk rundt dette med risikostyring og risikovurdering.
Overordna analyse for	Involvere politisk nivå i større grad under utarbeiding av analysen for

Tema	Tiltaksforslag
forvaltningsrevisjon	å øke forståelsen blant de folkevalgte og gi kontrollutvalget grunnlag for å utarbeide en mer treffsikker og engasjerende analyse som legger til rette for å jobbe med forbedring innenfor områder som også er politisk prioriterte
	Bredere kartlegging av utfordringer gjennom brukerundersøkelser
Administrasjonens internkontroll	Administrasjonen kan involvere kommunestyremedlemmer i utarbeidelsen av SWOT-analyser av tjenestekområdene

7.1.9. *Kontroll- og tilsynsaktivitet*

Tema	Tiltaksforslag
Administrasjonens internkontroll	Status internkontroll kan hos mange kommuniseres med et tydeligere budskap gjennom både tertialrapportering og årsberetning
Regnskapsrevisjon	Evaluerer revisjonsordning med hensyn til kvalitet og innhold
Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll – planverk	Kommunestyret bør involvere seg mer i arbeidet, for eksempel gjennom å bli involvert tidligere i prosessen
Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll – gjennomføring	Fagressurser fra administrasjonen kan involveres i kontrollutvalgets utforming av mandat ved bestilling av revisjonsprosjekt – dette for å sørge for mer treffsikker revisjon, og at bestilling av revisjon ikke bygger på eventuelle misforståelser rundt ulike situasjoner
	Formulere vedtak som inneholder tidsfrister når det gjelder å følge opp anbefalinger i revisjonsrapporter
Andre kanaler for tilsyn og kontroll via kontrollutvalget	Kommunestyret bør i større grad ta opp bekymringsverdige saker i kommunestyremøtene og oversende dem til kontrollutvalget for oppfølging
Eierstrategi og Eiermeldinger	Kommunestyret bør involvere seg mer i arbeidet
Statlig tilsyn	Når det har vært statlig tilsyn bør administrasjonen rapportere til kontrollutvalget og kommunestyret om dette
	Politikerne kan i større grad få tilbud om å delta i formøter og åpningsmøter i forbindelse med planlegging og gjennomføring av statlig tilsyn, for derigjennom å få oversikt over hva som skjer av tilsyn utover egenkontrollen
	Sikre at rapporter fra statlig tilsyn blir lagt fram for kommunestyret og ikke bare i hovedutvalgene – gjerne i form av at representant for fylkesmannen legger fram (spesielt i større og litt vanskelige saker)
	Metodikk for årlig tilstandsrapport i skolen bør overføres også til andre sektorområder

7.1.10. Informasjon og kommunikasjon

Tema	Tiltaksforslag
Rutiner kommunestyremøter	Lese opp og signere kontrollutvalgets møteprotokoll i slutten av hvert møte
	Mer spesifikk orientering fra KU-leder i kommunestyremøtene for å vitalisere kontrollfunksjonen i større grad overfor alle kommunestyremedlemmene
	Innføre fast årlig gjennomgang av kontrollutvalgssaker i kommunestyret ved kontrollutvalgsleder – og som et minimum gå skikkelig gjennom kontrollutvalgets årsmelding
	Innføre dialogkonferanser og / eller budsjettseminar for politikere og administrasjon, eventuelt ha temabolker om tilsynsansvaret i tilknytning til noen kommunestyremøter gjennom året
Dialog	Proaktiv administrasjon som gir godt tilrettelagt og nok informasjon til kommunestyret
	Etablere mer systematisk dialog mellom kontrollutvalget og hovedutvalgslederne (i kommuner med utvalgsmodellen)
Forvaltningsrevisor	Utarbeide mer «folkelige» forvaltningsrevisjonsrapporter med enklere språk og mindre omfang

7.2. Hvordan bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring, forbedring og utvikling

Casekommunene mener at de fleste kommuner mener at de allerede har et lærings- og forbedringsfokus når det gjelder egenkontroll og tilsyn. Informantene ble også utfordret på å definere videre tiltak for å legge enda bedre til rette for økt læring og forbedring av virksomheten som følge av kontroll og tilsyn. I tillegg ble de utfordret på hvilken rolle kommunestyret generelt og kontrollutvalget spesielt kan ta i dette arbeidet.

Hovedtilbakemeldingen fra langt de fleste kommunene er at det å kommunisere positivt rundt kontroll- og tilsynsaktiviteter er en viktig forutsetning for å skape et godt lærings- og forbedringsklima i organisasjonen. Å snakke om kontroll og tilsyn som noe nyttig, kontra å snakke om det som noe «farlig», var for eksempel noe mange mente var viktig. Å kommunisere positivt er noe både politiske og administrative ledere kan og bør bidra til. Kvalitetsrådgiveren i en kommune var for eksempel opptatt av å kommunisere at «kontroll og tilsyn er gøy» ute i enhetene – både som en del av opplæring i kvalitetssystemer, i forbindelse med forberedelser til gjennomføring av statlig tilsyn eller i andre sammenhenger. Dette for å understreke en positiv holdning, og at kontroll og tilsyn er noen man lærer av og som gir muligheter for å gjøre en bedre jobb på sikt.

Når det gjelder hvilken rolle kommunestyret kan ta, så er de fleste enige i at kommunestyret bør vie noe mer oppmerksomhet til resultatene og følgene av revisjons- og tilsynsrapporter. Det å stille kritiske spørsmål, sørge for å tilegne seg oppdatert kunnskap om ulike temaer, og være pådrivere for god vedtaksutforming og bestilling av revisjonsprosjekter er eksempler på dette.

Enkelte kommunestyrer føler at de allerede har bra oversikt, og at slike rapporter med fordel kan tas i hovedutvalg og komiteer. I de kommunene der det åpenbart er et sterkt tillitsforhold mellom politikerne og administrasjonen, er det også slik at kommunestyret ikke nødvendigvis ser behov for å dukke ned i detaljene i disse rapportene.

I det følgende presenteres de detaljerte forslagene til hvordan bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring, forbedring og utvikling:

Tema	Tiltaksforslag
Vedtaksoppfølging	Opprette (eller videreutvikle) vedtakskalender, for å forbedre oppfølgingen av status og frist for alle vedtak som kommuniseres til kommunestyret (ikke alle kommuner som oppgir at de har gode nok ordninger her)
	Innføre digitalt (kvalitets)system for oppfølging av vedtak for å sikre gjennomføring av forbedringstiltak i henhold til planer
	Gjøre kommunestyret mindre vedtaksorientert, og mer fokusert på kvalitet og oppfølging
Rapportering	Internkontroll bør inn som et fast punkt i tertialrapporteringen
	Administrasjonen bør informere kommunestyret systematisk om statlige tilsyn
	Tilsynsrapportene kan være mer tydelige på positive forhold, slik at en selv og andre kommuner kan lære mer om hva som er god praksis og ikke bare hva som er avvik
	Metodikk for årlig tilstandsrapport i skolen bør overføres også til andre sektorområder
Dialog	Systematisk erfaringsoverføring mellom gammelt og nytt kontrollutvalg etter valg
	Ha fokus på læringsaspektet ved behandling av kontroll- og tilsynssaker i kommunestyremøter
	Videreutvikle kommunikasjonen med fylkesmannens tilsynsrepresentanter for å sikre at alle aktører har det samme lærings- og forbedringsperspektivet, og at alle avdelinger hos alle fylkesmenn følger den samme linja angående dette
	Videreutvikle samarbeidsaksen KS – enkeltkommuner - fylkesmann
	Bruke eksempler på tilsynsrapporter mer direkte på konferanser som omhandler tilsyn og kontroll
	Etablere en systematisk arena for å dele tilsynsresultater med nabokommuner
Evaluering	Mer bruk av systematisk oppfølgingskontroll / etterkontroll
	Gjennomføre erfaringsmøter mellom kontrollutvalg i regionen
	Videreutvikle allerede eksisterende møteplasser der fylkesmann og kommuner i fellesskap utveksler erfaringer rundt ulike sider av tilsynet – eller opprette nye for de sektorer og/eller fylkesmenn som ikke har slike
	Videreutvikle skolesektorens tilsynsmodell med bred veiledningsrunde i forkant av tilsyn, og tilbud om veiledning i etterkant (gjelder statlig tilsyn)
	Videreutvikle skolesektorens egevalueringsskjema, som gir kommunene en mulighet til å være godt forberedt til (statlig) tilsyn og en mulighet til å utbedre svake områder allerede før tilsynet utføres.

7.3. *Hvordan styrket egenkontroll i praksis kan redusere statlig tilsyn*

Den siste hovedproblemstillingen som informantene i undersøkelsen ble bedt om å komme med konkrete forslag til, var hvordan en styrket egenkontroll i praksis kan redusere statlig tilsyn. Dette viste seg å være noe utfordrende, da det var en utbredt holdning blant mange av informantene at mengden statlig tilsyn ikke nødvendigvis er for stor³⁴. Utfordringen ligger, i følge svært mange, i større grad på forhold som gjelder samordning og koordinering mellom ulike statlige tilsyn og mellom statlig tilsyn og kontrollutvalgets forvaltningsrevisjon.

Et par kommuner mente at en bedre internkontroll burde kunne redusere behovet for statlig tilsyn. De fleste var imidlertid opptatt av å beholde statlig tilsyn begrunnet i behovet for å bli kontrollert av en uavhengig instans. Mange var også opptatt av å beholde den kompetansen man tilføres gjennom kontakten med fylkesmannen og representantene for det statlige tilsynet. Flere var også opptatt av det teoretiske aspektet om at et uavhengig, statlig tilsyn skal gi en lik evaluering av kommunene.

«Vi er folkevalgte uten spesialistkompetanse. Da trengs en uavhengig rapport som sier noe om hvorvidt forholdene ute i tjenestene holder mål.»

*Sitat fra et erfarent
kommunestyremedlem
i en mindre kommune*

Innenfor de sektorene man har fokusert på i undersøkelsen – helse/velferd, skole og barnevern – er det heller ikke et flertall av informantene som opplever at mengden tilsyn er for stor. Eventuelle frustrasjoner går mer på samordning og fleksibilitet i tidspunkter for gjennomføring av tilsyn. Et annet ankepunkt er at de opplever å møte tilsynsrepresentanter med negative holdninger. Dette bidrar til å skape dårlig samarbeidsklima i tilsynssituasjonen.

Tilsynsmodellen innenfor utdanning framheves spesifikt av flere kommuner som et eksempel der man har gått gjennom en positiv moderniseringsprosess. I stedet for fokus på avvik, mener mange kommuner at man her har kommet opp med en modell som i stedet har blikket rettet mot forbedring. I denne situasjonen ser ikke kommunene behov for at det statlige tilsynet innen skole skal reduseres – tvert om synes de det er god hjelp i tilsynene.

Med dette som bakgrunn, har informantene likevel kommet opp med noen forslag til hvordan en styrket egenkontroll kan redusere statlig tilsyn i praksis. Hovedforslaget handler om samordning, og at det må opprettes en jevnlig (årlig) felles møteplass mellom kontrollutvalg, kommuneadministrasjon og alle aktuelle avdelinger hos fylkesmannen slik at man kan koordinere det som finnes av planer om kontroll og tilsyn. I tillegg vil man i et slik møte kunne dele informasjon om risikoanalyser og gjøre vurderinger av egenkontrollarbeidet i kommunen. Flere kommuner kom også med forslag om at kommunene kan samarbeide regionvis om å kontrollere hverandre på ulike fagfelter etter gitte krav og metoder, for på den måten å redusere behovet for statlige tilsyn.

Ingen av informantene mente at det statlige tilsynet skulle bortfalle helt som en følge av god egenkontroll i egen kommune. De fleste var likevel av den oppfatning at omfang og innhold bør tilpasses nivået på kommunens egenkontroll. Et element som har vært trukket fram av mange, er den omfattende rapporteringen til staten som skjer også utenom tilsynene. Dette oppleves av kommunene som en nesten større byrde enn tilsynene.

Tilbakemeldingen fra fylkesmannsrepresentantene når det gjelder realismen i at en styrket egenkontroll kan bidra til å redusere statlig tilsyn, er relativt ensartet. En gjennomført egenkontroll er ikke nødvendigvis tilfredsstillende for staten – da må også innholdet i egenkontrollen undersøkes, sier flere. En styrket egenkontroll vil likevel kunne være en styrke for kommunen, selv om det ikke reduserer omfanget av statlige tilsyn. Statlig tilsyn anses som viktig i et demokratisk perspektiv, for å ivareta det nasjonale demokratiet, samt for å ivareta likebehandling og rettssikkerhet. Tilsyn er også en viktig kilde til kunnskap

³⁴ Det var primært informanter fra administrativt nivå i kommunene som hadde en mening om dette. Informanter fra politisk nivå hadde i mindre grad meninger om dette.

om hva som skjer i kommunene. Dette er en viktig informasjon for staten som lovgiver og sektoransvarlig, mener de.

I det følgende presenteres de detaljerte forslagene til hvordan bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring, forbedring og utvikling:

Tema	Tiltaksforslag
Samordning	Kommunen ved kontrollutvalget bør sende oversikt over planlagte forvaltningsrevisjoner til fylkesmannen
	Fylkesmannen bør sende en totaloversikt over planlagte tilsyn til både administrasjonssjefen og kontrollutvalget
	Opprette et møtepunkt mellom fylkesmann og kontrollutvalg / kontrollutvalgssekretariat
	Dokumentasjonen bør brukes aktivt til å styre og koordinere kontroll- og tilsynsaktiviteten fra begge hold, for å skape minst mulig belastning på de som skal kontrolleres
	Innføre fast rapportering på internkontrollarbeid fra kommune til fylkesmann, som igjen fører til at man slipper tilsyn dersom innholdet i rapporteringen viser at kommunen tilfredsstiller fastsatte krav
	Etablere egnede arenaer mellom kommuner og fylkesmenn for (videre)utvikling av et tolkningsfellesskap som bidrar til å sikre felles forståelse og tolkning av lovverket
Hyppighet	Gitt en sterk egenkontroll, etablere «regler» på statlig nivå om at hyppigheten på tilsyn kan gå ned i slike kommuner og enkeltsektorer
	Færre landsomfattende tilsyn, slik at fylkesmannen får mer rom for selv å ta initiativ til tilsyn basert på egen risikovurdering av kommuner og sektorer der også den kommunale egenkontrollen er med vurdert
Organisering i kommunene	Kommuner i samme region kan inngå samarbeid om å utføre kontroll og tilsyn hos hverandre innenfor definerte sektorer, gjerne også med fylkesmannen som fasilitator
	Etablere kommunestyrets internrevisjon slik man har i det private næringsliv
	Opprette en dialog med fylkesmannen om hvilke parametre kommunen faktisk kan kontrollere seg selv på, som i dag kontrolleres av fylkesmannen – og hvilke parametre fylkesmannen bør beholde
Sektorspesifikke forslag	Skille mellom tilsyn på lukkede og åpne tjenester – eksempelvis barnevern versus teknisk etat. I lukkede systemer utvikler det seg oftere subsystemer som kan være destruktive for de som oppholder seg der – dette trenger da i større grad ekstern kontroll.
	Kommuneoverlegen kan overta noe tilsyn på helseområdet
	Tilsynslegene ute på institusjonene kan gjøre mer omfattende internkontrollrapportering mot at statlige tilsyn reduseres

8. *PwC sine tilrådingar*

8.1. *Hvordan styrke egenkontrollen*

Kapittel 6 gav en beskrivelse av hvordan kommunestyret utøver sitt tilsynsansvar i praksis i dag – både gjennom selve kommunestyrets behandling av saker, kontrollutvalgets sammensetning og oppgaver, og administrasjonens egenkontroll. I kapittel 7 og i vedlegg har vi samlet de forslagene som informantene i prosjektet selv har kommet med, angående hvordan egenkontrollen kan styrkes. Med bakgrunn i dette har vi laget et sett med tilrådingar, som i all hovedsak er ment å ha et kommunestyreperspektiv, slik det er lagt til grunn i mandatet for undersøkelsen.

Det finnes allerede mange gode tiltaksforslag i tidligere studier innenfor temaet egenkontroll, som har munnet ut i eksempelvis «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane», Kontrollutvalgshåndboken, KRD-rapporten «Internkontroll i norske kommuner», og KS-heftet «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus». Her ligger det mye god informasjon om hvordan både kontrollutvalget og administrasjonen kan og bør utøve sin del av egenkontrollen. Fylkesmannen i Oppland har også gjennomført et prosjekt der man har utformet anbefalinger om hvordan kommunene kan styrke sin egenkontroll, med fokus på administrasjonens internkontroll og forvaltningsrevisjoner bestilt av kontrollutvalget³⁵. Mange av forslagene for å forbedre egenkontrollen som har kommet fra informantene i vår undersøkelse samsvarer med mye av innholdet i disse publikasjonene.

I vårt tilrådingsskapittel har vi forsøkt ikke å gjenta forbedringsforslag som finnes i eksisterende publikasjoner. Vi har i stedet valgt å holde fokus på kommunestyreperspektivet, jamfør mandatet for prosjektet. I flere av tilrådingene bygger vi likevel på tidligere anbefalinger som retter seg mot forhold knyttet til kontrollutvalget og administrasjonssjefen. Dette er gjort for å fange opp tiltak som går på vekselvirkningene mellom de aktørene som i praksis utgjør totaliteten i kommunestyrets tilsynsansvar. Vi mener at en styrket egenkontroll best kan oppnås om man evner å sette inn tiltak både mot de folkevalgte, mot kontrollutvalget og mot administrasjonen.

Våre tilrådingar til en styrket egenkontroll er sortert i delkapitler innenfor de samme hovedkategoriene som i kapittel 6. Unntatt er våre tilrådingar for kategoriene «oppfølging og rapportering» og «læring og kontinuerlig forbedring», som er lagt under delkapittel 8.2 om tilrådingar til hvordan man kan bruke resultater fra egenkontroll og tilsyn til læring og kontinuerlig forbedring.

Vår overordnede tilråding til kommunestyrene når det gjelder problemstillingen «*Hvordan styrke egenkontrollen*», er å utarbeide et «årshjul» for hvordan de kan utøve kontroll- og tilsynsrollen gjennom hele valgperioden. I figuren under har vi laget et forslag til hvordan dette kan se ut.

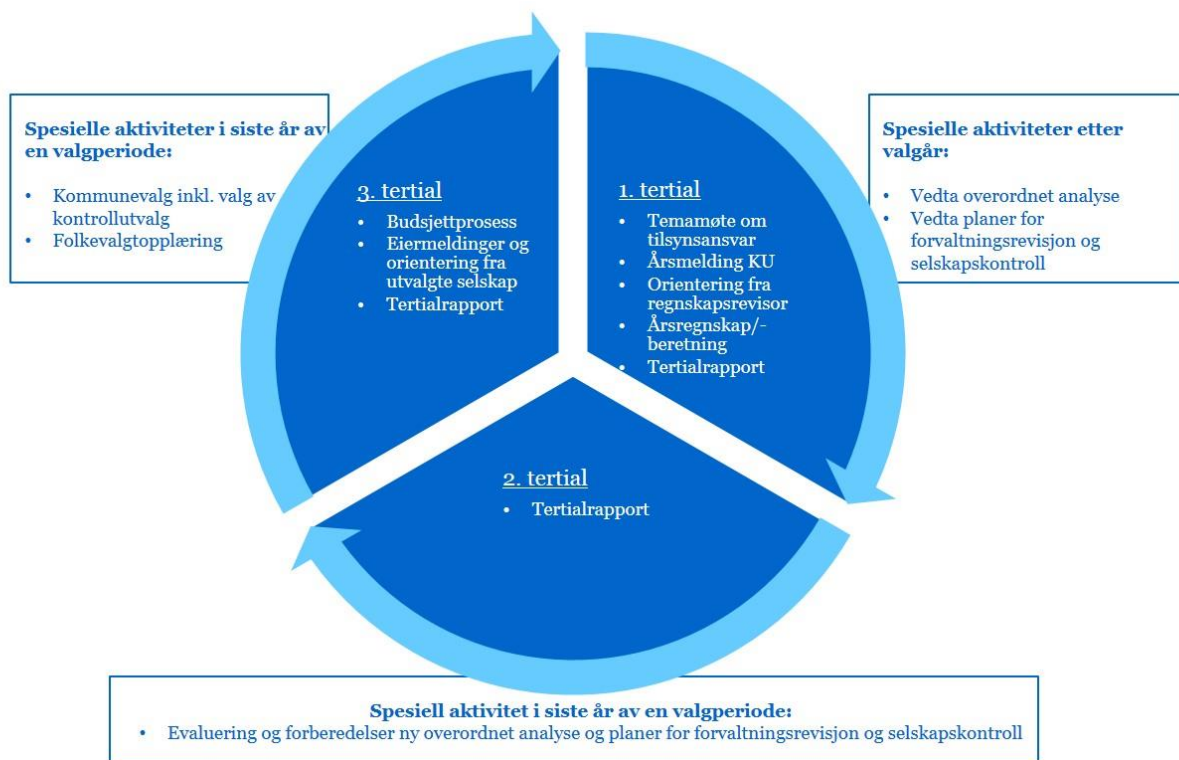
Som en del av denne tilrådingen vil vi anbefale at Kommunelovutvalget, som skal utarbeide sin utredning om ny kommunelov, vurderer å gjøre en begrepsavklaring i kommuneloven som sier noe mer konkret om det faktiske innholdet i kommunestyrets tilsynsansvar – både det som går på å føre tilsyn med egenkontrollen (administrasjonen og kontrollutvalget), og det som går på å følge opp tilsynsaktiviteter fra statlig hold. Med en slik begrepsavklaring i loven, vil det også være enklere å gjennomføre bestemte aktiviteter i et slikt «årshjul». I ny kommunelov bør man også preisere kommunestyrets ansvar og plikter på dette område.

Betydningen av et godt samspill mellom ordfører, kontrollutvalgsleder, administrasjon og sekretariat er framhevet i flere sammenhenger. Ordfører og kontrollutvalgsleder bør koordinere aktivitetene i årshjulet med administrasjonssjefen, og påse at de blir inkludert og får en tydeligere plass i kommunestyrets arbeid. Årshjulet kan også inngå som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen, og tas fram som en påminnelse

³⁵ Fylkesmannen i Oppland (2014), «Prosjekt egenkontroll – Godt nok. En god nok egenkontroll i kommunene gir mindre behov for statlige tilsyn.»

ved ulike anledninger gjennom året. En viktig tilråding går på å etablere gode samhandlingsarenaer mellom aktørene i egenkontrollen og tilsynsarbeidet. Det må likevel understrekes at ansvaret til den enkelte aktør ikke må pulveriseres, og at de ulike rollene ikke må blandes sammen. Spesielt er det viktig å få fram at administrasjonssjefens ansvar for internkontroll ikke kan ivaretas av andre. Kontroll og tilsynsarbeid utført av kontrollutvalg, revisor og/eller statlige tilsynsaktører bør være viktige bidrag til læring og utvikling i kommunene.

Figur 3: Skisse til kommunestyrets "årshjul" for kontroll- og tilsynsansvar gjennom valgperioden



Årshjulet tar for seg alle fire årene i en valgperiode. De aktivitetene som foregår jevnlig hvert eneste år er listet opp per tertial i midten av figuren. Utenfor figuren har vi lagt inn noen aktiviteter som kommer i året for kommunevalg eller i året rett etter et kommunevalg.

8.1.1. Ta aktivt grep om kontroll- og tilsynsansvaret

Våre tilrådingene for å styrke egenkontrollen gjennom et forbedret kontrollmiljø, er knyttet opp mot tema som omtalt i kapittel 6.1. Vi har i dette kapittelet beskrevet hvordan kommunestyret kan legge til rette for et kontrollmiljø i den kommunale virksomheten med høy etisk standard.³⁶

Kommunestyret bør fokusere på etikkreglement for kommunen:

Egenkontrollen i en kommune påvirkes av de kommunale ledernes etiske standarder og deres holdninger til kontroll- og tilsynsansvaret.

Etikkreglementet er et overordnet styringsdokument for kommunen, og tar opp viktige punkter med hensyn til hvordan man bør opptre som folkevalgt, leder eller medarbeider i kommunen. Etikkreglementet bør årlig behandles i kommunestyret, enten som orienterings- eller vedtakssak. Vi anbefaler å innarbeide praktiske

³⁶ Både ordfører, utvalgsledere og administrative ledere i kommunen bør ha et bevisst forhold til hvordan de kommuniserer om tema egenkontroll, og hvilke møteplasser de etablerer for å sette tema på dagsorden. Dette kan ses på som en del av kontrollmiljøet, men vi har valgt å behandle dette i kapittel 8.1.4 under tema samhandling da dette er relatert til tema kommunikasjon og informasjon, jfr. omtale av rammeverk i kapittel 4.

eksempler som viser hvordan reglementet skal etterleves i praksis, gjerne relatert til rollen som folkevalgt. Et slikt etikkreglement kan også ligge til grunn for utvikling av en positiv organisasjonskultur i kommunen, både politisk og administrativt.

Kommunestyret bør vedta at kontrollutvalget skal bestå av flere enn minimumskravet om tre medlemmer:

Kommuneloven sier at kontrollutvalget skal ha minimum tre medlemmer. Et flertall av våre casekommuner har allerede fem medlemmer, og et par kommuner vurderer å øke fra tre til fem. Dette er en utvikling vi slutter oss til. En slik anbefaling er også framført i en evaluering av kontrollutvalg fra 2014³⁷. Kontrollutvalget vil med fem medlemmer være et mindre sårbart organ der man får en bedre debatt og bredere kompetanse.

Vurder om mer en ett kommunestyremedlem bør sitte i kontrollutvalget:

I undersøkelsen er det flere som har tatt til orde for at det med fordel kunne vært flere enn ett kommunestyremedlem i kontrollutvalget. Bakgrunnen er at det er vanskelig for de «eksterne» medlemmene i kontrollutvalget å være tilstrekkelig orientert om kommunens virksomhet. God kjennskap til samspillet mellom folkevalgte, administrasjon og den kommunale forvaltningen generelt er en viktig forutsetning for å gjøre en god jobb i kontrollutvalget. Deltagelse i kommunestyret, vil trolig styrke denne forståelsen og gjøre kontrollutvalgsmedlemmet bedre rustet for kontrollutvalgsrollen. Det er imidlertid pekt på det prinsipielt uheldige i kombinasjonen av verv i både kommunestyret og i kontrollutvalget. Argumentasjonen har vært at kommunestyret er øverste beslutningsorgan i kommunen, og at kontrollutvalget bør være uavhengig av beslutningsprosessen i kommunen.

De som skal velge medlemmer til kontrollutvalget må sette seg inn i funksjonen til utvalget og være bevisst at medlemmene må oppfylle krav til habilitet, erfaring, kompetanse og personlige egenskaper:

Beskrivelsen av nå-situasjonen i kapittel 6 viser at flere av kontrollutvalgene i våre casekommuner har medlemmer med lang erfaring og forståelse både for det kommunale styringssystemet, arbeidsdelingen mellom politikere og administrasjon, og egen rolle i dette samspillet. Informantenes tilbakemeldinger tyder likevel på at man ikke tar hensyn til erfaring og kompetanse i like stor grad som anbefalt³⁸.

Undersøkelsen indikerer at personlige egenskaper ved både kontrollutvalgsmedlemmer generelt, og kontrollutvalgsleder spesielt, er vel så viktig som erfaring og kompetanse. Flere kommuner har eksempler på hendelser der mangel på de rette personlige egenskapene hos en eller flere i kontrollutvalget har hatt negative konsekvenser for den praktiske utøvelsen av kommunestyrets tilsynsansvar. Slike hendelser kan for eksempel være at kontrollutvalgsleder ikke er sterk nok til å ta profesjonelt grep i vanskelige situasjoner eller ikke evner å avvise saker til kontrollutvalget. Det finnes også eksempler på at kontrollutvalgsmedlemmer ikke evner å skape gode relasjoner til samarbeidende aktører, og at kommunikasjon og aktivitet foregår på en måte som er utydelig, uryddig og irrelevant. En bevisstgjøring overfor de personene som foreslår medlemmer til kontrollutvalget, er derfor å anbefale.

Opplæringen som kommunestyret får om egenkontroll og tilsynsansvar bør forsterkes og spres utover i valgperioden:

En av de tydeligste tilbakemeldingene, er at temaet kontroll og tilsynsansvar er noe som de fleste kommunestyremedlemmer ikke får med seg i forbindelse med folkevalgtopplæringen. Spesielt for de som er nye i politikken, er dette et område som forsvinner i en enorm mengde informasjon. For å forbedre og forsterke opplæringen foreslår vi følgende tiltak:

- Fastsette et årlig temamøte for kommunestyret som handler om kontroll- og tilsynsansvar. Disse temamøtene er også illustrert i «årshjulet» ovenfor. Det første temamøtet bør vie spesiell

³⁷ Deloitte (2014)

³⁸ Kontrollutvalgshåndboken side 19

oppmerksomhet mot kontrollutvalget sin rolle som kommunestyret sitt kontrollorgan. Vi har gjennom undersøkelsen sett at det er viktig å øke kommunestyremedlemmene sin forståelse for kontrollutvalgets oppgaver og hvordan samspillet mellom kontrollutvalget og kommunestyret bør fungere. I påfølgende temamøter gjennom året kan det være relevant å vise eksempler fra foregangskommuner, og å diskutere hvordan kommunestyret bør involveres i forbindelse med forvaltningsrevisjon, selskapskontroll, eierstyring og/eller statlige tilsyn.

- Fastsette temamøter for politiske hovedutvalg per sektornivå, der man går gjennom ulike sider ved egenkontrollen i kommunen. Her bør man spesifikt gå gjennom hvordan administrasjonens internkontroll fungerer innenfor aktuell sektor og hvilke planer som foreligger for forvaltningsrevisjon innen det aktuelle tjenestoområde.
- God forberedelse og gjennomføring av møtene, m.a. gjennom nær samhandling, veiledning og oppfølging fra profesjonelle sekretariat.
- Bruk av revisjons- og sekretariatsmiljø som diskusjonspartner og bidragsyter i forbindelse med møter i kontrollutvalget og kommunestyret. Tidlig involvering i valgperioden er viktig.

Kommunestyret bør sørge for at kontrollutvalgsmedlemmene får nødvendig opplæring i henhold til anbefalingene i Kontrollutvalgshåndboken:

Som nevnt i kapittel 6, er opplæringen av kontrollutvalgsmedlemmene varierende fra kommune til kommune. Dette gjelder både rolleforståelse og oppfatning av hva som faktisk er (og ikke er) kontrollutvalgets oppgaver.

Kontrollutvalgshåndboken foreslår noen opplæringstema det er relevant at medlemmene får ut i fra en individuell vurdering av erfaring og kompetanse. Disse temaene er kommunal virksomhet, regnskap og revisjon, offentlighetsloven, offentlige anskaffelser, etikk, virksomhetsstyring og internkontroll³⁹. Vi vil i tillegg foreslå følgende tema:

- Rolleforståelse for kontrollutvalgsmedlemmer
- Samspillet mellom politikere og administrasjon
- Informasjon om hvordan statlige tilsyn fungerer
- Læring og kontinuerlig forbedring som en del av kontroll- og tilsynsarbeidet, og hvordan kontrollutvalget bør opptre og kommunisere for å øve en positiv innflytelse på dette

Casekommunene beskriver også utfordringer forbundet med at «hele» kontrollutvalget ikke er tilstrekkelig oppdatert på status i den kommunale virksomheten. Av dette følger at alle i kontrollutvalget bør delta i folkevalgtopplæringen, slik Kontrollutvalgshåndboken også foreslår.

Kommunestyret bør evaluere sekretariats- og revisjonsordningene:

Undersøkelsen har vist at de fleste av våre casekommuner benytter seg av interkommunale selskaper for kontrollutvalgssekretariat, regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. På politisk nivå er tilbakemeldingen at de jevnt over er fornøyd med sekretariats- og revisjonsordningene, mens administrasjonens representanter i større grad har vært kritiske til fagkompetansen hos revisor.

Kommunene bruker vesentlige ressurser på kontroll- og tilsynsarbeid, og bør være bevisst hvordan de kan få en størst mulig nytteverdi av disse tjenestene. Vår tilrådning er derfor at revisjonsordningene i kommunene bør evalueres med hensyn til pris, effektivitet og kvalitet i tjenesteutførelsen.

En slik evaluering kan også inneholde en drøftelse rundt alternative revisjonsordninger, for eksempel om det er hensiktsmessig at både regnskapsrevisor og forvaltningsrevisor er representert ved det samme selskapet. Vi vil likevel påpeke at den dominerende ordningen i norske kommuner er IKS-løsninger for

³⁹ Kontrollutvalgshåndboken side 65

disse oppgavene. Hyppige vurderinger av deltagelse i et interkommunalt samarbeid kan være uheldig sett fra et eierperspektiv.

Kommunestyret må sørge for et forsvarlig budsjett til kontrollutvalget basert på resultat fra den overordnede analysen og årlig rullering av forvaltningsrevisjonsplanen:

Vi tilrår at man setter fokus på gode avklaringer mellom kontrollutvalg og administrasjon i forbindelse med utarbeidelse og årlig rullering av plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Man må avstemme behovet opp mot egenkontroll i kommunen som helhet og på sektornivå.

Det er vanskelig å gi en samlet vurdering av kommunens interne kontroll bl.a. fordi en kommune er en kompleks og forskjelligartet virksomhet med ulike risikofaktorer innen de ulike tjenesteområdene. Forvaltningsrevisjoner er et nyttig verktøy for å kontrollere enkeltområder av den kommunale forvaltningen, og bør av denne grunn ikke reduseres til et minimum. Budsjettet må ta hensyn til dette, samt forskriftskrav om at det skal gjennomføres årlig forvaltningsrevisjon⁴⁰.

Utarbeidelsen av budsjettet må ta høyde for realisme med dette som bakgrunn. Ordfører og/eller utvalgsledere kan med fordel involveres før budsjettinnstillinger legges fram.

8.1.2. *Skaft deg kjennskap til risikobildet i kommunen*

Våre tilrådinger for å styrke egenkontrollen gjennom forbedret risikostyring, er knyttet opp mot tema som omtalt i kapittel 6.2. Vi har i det følgende beskrevet hvordan kommunestyret kan ta grep for å videreutvikle risikostyringen i kommunen til å bli mer helhetlig og systematisk.

Kommunestyret bør utfordre administrasjonssjefen på å gi dem en grundigere innføring i hvordan kommunen jobber med virksomhetsstyring/helhetlig risikostyring:

I undersøkelsen framkommer det at mange, både folkevalgte og tjenesteledere, ikke er kjent med begrepene virksomhetsstyring og/eller risikostyring. Flere gir uttrykk for at de mangler en oversikt over vesentlige risikoforhold i kommunen. Unntaket er ROS-analyser og beredskapsplaner, som de fleste gir uttrykk for å kjenne godt.

Etter vår vurdering bør derfor administrasjonen orientere om risikostyring i kommunen i et mer helhetlig og systematisk perspektiv enn det som gjøres i casekommunene i dag. Som et eksempel kan representanter fra politiske utvalg involveres i forbindelse med at kommunalsjefer gjør SWOT-analyse av sine tjenesteområder. Dette er en praksis man har god erfaring med i Bø kommune. Begrunnelsen er at man både får innsikt i tjenesteområder og forståelse for «hvor skoen trykker». På den måten blir de folkevalgte i stand til å stille relevante spørsmål og utøve tilsynsrollen på en god måte. Tilsvarende fremgangsmåte kan benyttes i forbindelse med en helhetlig risikovurdering på kommunestyrenivå. Arbeidet bør ledes av personer med god forståelse for tematikken og kommunal sektor. Dette blir også mer aktuelt med stadig større grad av oppgaveoverføring til kommuner, større grad av interkommunalt samarbeid og eksterne leverandører av viktige kommunale ytelser.

Kommunestyret og de politiske utvalgene bør i større grad involveres i arbeid med overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll:

Den overordnede analysen er et viktig styringsdokument i kontroll- og tilsynsarbeidet. Analysen skal være førende for utarbeidelse av forvaltningsrevisjonsplan og plan for selskapskontroll. I flere casekommuner viser undersøkelsen at den overordnede analysen ikke er godt kjent hos kommunestyremedlemmene. Ordfører har gjerne bidratt i prosessen, mens de øvrige kommunestyremedlemmene har vært involvert i liten grad utover å gjøre vedtak i saken.

Undersøkelsen viser at forvaltningsrevisjonsplan og plan for selskapskontroll i varierende grad følges opp og at det gjøres flere endringer underveis i planperioden, ofte uten debatt i kommunestyret. Å rullere

⁴⁰ Forskrift om kontrollutvalg for kommuner og fylkeskommuner § 9

planene ligger i praksis hos kontrollutvalget. Vi vil påstå at det ville vært positivt for egenkontrollen om kommunestyret var mer aktive på dette området. Vi viser også til en Riksrevisjonsrapport der det framkommer at kommunene i liten grad er flinke til å utnytte de mulighetene for kontroll med kvalitet i tjenesteområdene som ligger i forvaltningsrevisjon⁴¹.

Vår oppfatning er at egenkontrollen vil styrkes dersom kommunestyret og utvalgene får en dypere forståelse for risikobildet (for eksempel i temaøkter), planene og bakgrunnen for prioriterte kontroll- og tilsynsaktiviteter. Som et minimum bør ordfører, politiske utvalgsledere, tillitsvalgte, verneombud og kontrollutvalg involveres i tillegg til administrasjonssjef og kommunalsjefer. Gode avklaringer rundt rollene til de ulike bidragsyterne vil være viktig, m.a. å presisere at det er kontrollutvalget som skal utforme mandatet. De andre aktørene kan bidra med innspill som gjør kontrollutvalget i stand til å spisse og målrette arbeidet.

Vi tilrår videre at ordfører eller kontrollutvalgsleder oppfordrer til mer diskusjon i forbindelse med behandling av overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon i kommunestyret. Eksterne aktører som har bistått med analyse og plandokumenter bør bidra under presentasjonen. Vi viser også til følgende standpunkt fra evalueringen av kontrollutvalg der det konkluderes med at:

«...kvaliteten på arbeidet med overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse er avgjørende for at en velger de rette forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjektene, og dermed retter oppmerksomheten mot de områder i kommunen hvor det er størst behov for kontroll og forbedring. Det at prosjektene oppfattes som relevante er også viktig for om rådmennene opplever at forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjektene fører til læring og forbedring i forvaltningen»⁴².

Kommunestyret bør påse at administrasjonen videreutvikler (digitale) kvalitetssystemer:

Informasjonsmengden fra den kommunale virksomheten er stor. For at kommunestyret skal kunne fatte gode vedtak, er man avhengig av å motta relevante rapportering, inkludert beskrivelse av risikobildet innen de aktuelle områdene. Det er etter vår vurdering et vesentlig potensial for å systematisere og rapportere informasjon mer helhetlig innen de ulike tjenesteområdene. En slik rapportering bør skje via integrerte og digitale løsninger.

Kommunestyret bør påse at administrasjonen tilbyr kurs eller videreutdanning i internkontroll for kommunale tjenesteytere med profesjonsutdanning:

Som anbefalt i NIBR 2013:20⁴³ vil vi understreke viktigheten av at tjenesteytere i kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å utøve sin profesjon, også når det gjelder lovkrav og internkontroll innenfor den enkelte tjeneste. Informantene i vår undersøkelse underbygger behovet for mer kunnskap og opplæring. Fra både kommunalt og fylkesmannshold har det kommet signaler om at kommunene i varierende grad har kompetansemangler på det juridiske området og når det gjelder internkontroll generelt.

Deltagelse i nettverk som setter risikostyring og internkontroll på dagsorden vil også være å anbefale, for eksempel KS sine fagnettverk.

8.1.3. Følg opp kontroll- og tilsynsaktivitetene

Våre tilrådinger for å lykkes med styrking av egenkontrollen gjennom utøvende kontroll- og tilsynsaktiviteter følger de samme underpunktene som i kapittel 6.3. For kommunestyret sin del handler dette i hovedsak om å få en bedre totaloversikt over egenkontroll som utføres. Vi har i det følgende beskrevet hvordan kommunestyret kan ta grep for å få til dette.

⁴¹ Riksrevisjonen (2013), side 7

⁴² Deloitte (2014), side 7

⁴³ NIBR2013:20 side 184ff

Legg opp til orientering fra forvaltningsrevisor, kontrollutvalgsleder eller sekretær i forbindelse med behandling av resultat fra forvaltningsrevisjon og selskapskontroll:

I forbindelse med gjennomføring av forvaltningsrevisjoner foretas bestilling av revisjon/selskapskontroll på et gitt område. Basert på den gjennomførte revisjonen, rapporteres observasjoner og forbedringsforslag tilbake til kontrollutvalget. Med bistand fra sekretariatet utarbeides innstilling til vedtak, som sammen med rapport fra revisor sendes til kommunestyret. Basert på dette skal kommunestyret fatte sine vedtak om hvordan forbedringsforslagene bør følges opp.

I undersøkelsen fremkommer det at de folkevalgte opplever at budskapet etter en revisjon er lite tilgjengelig, og at det benyttes fagterminologier som er vanskelig å forstå. For å skape debatt og innsikt hos de folkevalgte, bør man legge opp til at de som har utført revisjonen presenterer resultat og forbedringsforslag muntlig for de folkevalgte. Det bør brukes et språk som er lett å forstå og de folkevalgte bør oppfordres til å komme med spørsmål og synspunkt. Vedtak bør utformes konkret og med angivelse av ansvarlig for oppfølging og tidsfrist. I vedtaket bør det framgå at man skal rapportere tilbake til kontrollutvalget at tiltak er gjennomført. Sekretariatet til kontrollutvalget har en viktig rolle i å koordinere og følge opp dette arbeidet.

Vi anbefaler for øvrig å følge praksis på dette område som beskrevet i kontrollutvalgshåndboken.

Legg opp til orientering om internkontroll på økonomiområdet i forbindelse med behandling av årsregnskapet:

I undersøkelsen fremkommer det at regnskapsrevisor i liten eller ingen grad tar ordet i kommunestyret. Det er mer vanlig at regnskapsrevisor gir orienteringer for formannskap og/eller kontrollutvalg. Økonomi- og budsjettstyring er en sentral aktivitet i alle kommuner, og de folkevalgte bør ha en helhetlig forståelse for de økonomiske nøkkeltallene for å fatte gode budsjettvedtak. Vi anbefaler derfor at administrasjonssjef, økonomisjef og/eller revisor gir en orientering til kommunestyret i forbindelse med behandling av årsregnskapet. I denne sammenheng bør man også orientere om forbedringsområder innen økonomiområdet og eventuelle merknader i nummererte brev fra revisor.

Følge opp KS' anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper, med fokus på opplæring av folkevalgte og utarbeidelse av Eiermelding og selskapsstrategier:

Når det gjelder kommunestyrets ansvar for kontroll og tilsyn med kommunens eierinteresser i aksjeselskaper, interkommunale selskaper og andre type selskaper viser undersøkelsen at våre casekommuner i varierende grad har satt dette på dagsorden. En NIBR-rapport fra 2015 indikerer også at det er et «betydlige politisk informasjonsunderskudd knyttet til de kommunaleide selskapene i mange kommuner»⁴⁴.

De kommunene som er flinke på dette området, har utarbeidet Eiermelding med oversikt over de selskapene kommunen har eierinteresser i, hvilke prinsipper for Eierstyring som gjelder på et overordnet nivå, og hvilke formål, forventninger og strategier kommunen har knyttet til hvert av selskapene. Det å ha disse tingene på plass, er også en grunnleggende forutsetning for at kontrollutvalget skal kunne gjøre en god jobb med selskapskontroll. Å utøve god Eierstyring er en krevende øvelse for kommunestyret, og det forutsettes at man har både kapasitet, kompetanse og bevissthet på dette området for å lykkes⁴⁵.

KS har utformet «Anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak», og vi tilrår at kommuner som ikke har satt Eierstyring tilstrekkelig på dagsorden starter med å sette seg inn i og følge opp disse anbefalingene. Vi mener at de to første punktene i dette dokumentet, som går på opplæring av folkevalgte og utarbeidelse av Eiermelding, er noe av det som bør prioriteres høyest.

⁴⁴ Bjørnsen, H.M. et.al. (2015), side 185

⁴⁵ Ibid. Side 186

KS sine anbefalinger er en parallell til Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) sitt dokument «Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse». Det skiller seg imidlertid fra NUES-dokumentet ved «(...) at de ikke bare er opptatt av hvordan selskapene skal organiseres og drives, og hvordan eierstyringen skal foregå, men også hva kommunen eller fylkeskommunen bør legge vekt på i sitt arbeid med å sikre god eierstyring»⁴⁶. I dette ligger at KS-anbefalingene kommer inn på forhold som er relevante utover det som ligger i aksjeloven og lov om interkommunale selskaper.

For å få innspill til hvordan man kan jobbe godt med eierstyring, tilrår vi også at kommuner ser hen til NIBR-rapporten om kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap som ble publisert i januar 2015. Spesielt kapittel 4 om «virkemidler for eierstyring» gir nyttige tips.

For øvrig slutter vi oss til NIBR sine konkluderende anbefalinger om at det bør utredes hvorvidt forankring av eierskapspolitikken i kommuneplanens samfunnsdel kan være et nyttig grep for å sikre at den blir gjenstand for en bred og helhetlig politisk prosess og behandling⁴⁷. Vi støtter også ideen om at det kan være nyttig å innføre regler om kommuners eierstyring, for eksempel i form av et lovkrav til Eiermelding, som Kommunelovutvalget har i sitt mandat at de skal vurdere.

Legge til rette for mer systematisk orientering i kommunestyret eller formannskapet fra daglig leder eller styreleder i kommunalt eide selskaper:

Mange kommuner har allerede en god rutine på oppfølging av sine selskaper, mens andre har et forbedringspotensial. Ett viktig punkt kan være å ha en systematisk orientering fra minimum de største og strategisk viktigste selskapene i kommunestyret, eventuelt i formannskapet. Her kan man invitere inn daglig leder eller styreleder til å orientere om status for bedriften, både med tanke på økonomi, strategi, organisasjon, drift og andre tema.

Bruke tertialrapportering og årsrapportering som et virkemiddel for å informere tydelig og tilstrekkelig om status på egenkontroll og statlig tilsyn, samt gjøre en egenvurdering av hvordan internkontrollen fungerer:

Som kartlagt i kapittel 6, er det flere av casekommunene som ikke følger Kommunelovens §48, punkt 5 om rapportering på internkontrollaktiviteter i årsberetningen. Kvaliteten på tertialrapportene varierer. Noen beskriver kort og konsist hva som har vært gjennomført av både egenkontrollaktiviteter og statlige tilsyn i forrige periode. Det er også eksempler på de som lister opp planlagt aktivitet for kommende periode. Noen av de andre kommunene har vesentlig mindre fokus på dette.

Vi tilrår at alle kommuner sørger for å ha en tertial- og årsrapportering som inkluderer god og tilstrekkelig informasjon om egenkontroll og statlige tilsyn. For å sikre at relevant informasjon kommer med må ordfører, kontrollutvalg og administrasjon koordinere arbeidet. Dersom rapporter fra internkontroll, forvaltningsrevisjon eller statlig tilsyn fører til større endringsprosjekter kan også hovedpunktene i disse inkluderes for å gi kommunestyret en bedre helhetsforståelse.

Årsberetningen bør også inneholde en egenvurdering av hvordan egenkontrollen fungerer.

Vurder å etablere internrevisjons- og/eller kvalitetsledelsesfunksjon:

I undersøkelsen fremkommer det at noen kommuner har, eller skal etablere en internrevisjons- og eller kvalitetsledelsesfunksjon. Formålet er å videreutvikle styringssystemene til kommunene. Sett i lys av størrelsen og kompleksiteten på de kommunale virksomhetene, er vår vurdering at dette er et fornuftig grep. Ved å tydeliggjøre ansvaret for denne funksjonen i form av egne stillinger, bidrar man også til å understøtte viktigheten av kontroll- og tilsynsarbeid i kommunen.

⁴⁶ Ibid. side 87

⁴⁷ Ibid. side 189

8.1.4. *Skap gode samhandlingsarenaer*

Sett fra kommunestyret sitt ståsted vil det å styrke egenkontrollen handle mye om å bidra til å skape gode samhandlingsarenaer og å sette av tid til kontroll- og tilsynssaker i kommunestyret. Et viktig poeng er her at kommunestyret selv bør opptre proaktivt i form av å etterspørre informasjon dersom den ikke tilflyter automatisk. Vi har i det følgende beskrevet hvordan kommunestyret i samhandling med kontrollutvalget og administrasjonssjefen kan ta grep for å få til dette.

Innføre gode samhandlingsarenaer mellom ordfører, utvalgsledere, kontrollutvalgsleder, revisjonsmiljø og administrativ ledelse i kommunen:

God samhandling mellom politisk ledelse og nøkkelpersoner i administrasjonssjefens internkontroll er omtalt som et suksesskriterium for å skape et godt tillitsforhold mellom politisk og administrativ ledelse. I samhandlingen må man være bevisst på å ikke skape uklarhet om roller og ansvarsforhold, og å sikre «armlengdes avstand» mellom den som kontrollerer og den som blir kontrollert.

Vi foreslår følgende samhandlingsarenaer:

- Oppstartsmøte mellom ordfører, administrasjonssjef, kontrollutvalgsleder og kontrollutvalgssekretariatet (eventuelt også revisor) hver høst
- Møteplasser mellom ordfører, kontrollutvalg, hovedutvalgslederne og kommunalsjefer, for eksempel i forbindelse med utarbeidelse av overordnet analyse, forvaltningsrevisjonsplan og mandat for konkrete revisjonsprosjekt. Tanken er at de som sitter tettest på tjenesteneområdene kan tilføre relevante opplysninger til bruk i forbindelse med kontrollutvalgets/sekretariatets utarbeidelse av plan/mandat.
- Avklaringsmøter mellom ordfører, kontrollutvalg, sekretær og administrasjonssjef/tjenesteleder i forbindelse med gjennomføring av kontrolltiltak på spesifikke tjenesteområde.

Knapphet på tid er en utfordring. Kontrollutvalgsleder og sekretær må derfor legge til rette for effektiv gjennomføring av møter, spesielt når de har eksterne deltagere. Sekretæren har en viktig rolle når det gjelder å støtte kontrollutvalgsleder i gode saksforberedelser. Kontrollutvalgslederen bør på sin side lede diskusjonene på en effektiv og strukturert måte innenfor de rammene som er satt av for møtene.

Sett av tid til - og sørg for kvalitet - i behandling av kontroll- og tilsynssaker i kommunestyremøte:

De fleste av våre casekommuner, med unntak av Trondheim, har ingen praksis for å sette kontroll- og tilsynssaker høyt på agendaen i kommunestyremøter. De fleste har kontrollutvalgets møteprotokoll som en av mange «referatsaker». Faren er da at innholdet drukner i en stor saksmengde. Gjøvik kommune har en ordning der kontrollutvalgets møteprotokoll er løftet fram som egen vedtakssak.

For å øke kommunestyrets bevissthet rundt tilsynsansvaret, og samtidig heve egenkontrollaktivitetenes status, bør det settes av nok tid til sakene i møte. Man kan vurdere å løfte fram kontrollutvalgets møteprotokoll som egen sak på agendaen, eventuelt integrere viktige saker fra kontrollutvalget i tertialrapporteringen.

Undersøkelsen har vist at flere kontrollutvalgsledere er lite synlige i rollen i kommunestyret. Kontrollutvalgslederen bør ta ordet når kontrollutvalgets saker er på dagsorden, og gi et kort resymé av saken slik at politikerne får med seg hovedbudskapet. Kontrollutvalgsleder er, sammen med ordfører, en viktig kulturbærer for å fremme interesse for tema blant resterende kommunestyremedlemmer. Det er derfor viktig at han eller hun fyller rollen på en synlig og tydelig måte.

Det bør innføres en fast årlig gjennomgang av kontrollutvalgets arbeid i forbindelse med fremleggelse av årsmeldingen.

Det er også viktig med en proaktiv administrasjon som løpende gir godt tilrettelagt og nok informasjon til kommunestyret. Vi viser her til vår tilrådning i kapittel 8.1.2 som går på at administrasjonen bør orientere om risikostyring i kommunen i et mer helhetlig og systematisk perspektiv enn det som gjøres i casekommunene i dag.

Kontrollutvalget bør stille krav til presentasjonsform når de bestiller revisjonsprosjekter hos forvaltningsrevisor, og sørge for at det utarbeides presise oppsummeringer av resultat og lærepunkter fra forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Her bør man bruke et enkelt språk og folkeliggjøre innholdet.

8.2. Hvordan bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring, forbedring og utvikling

Tidligere studier av kommunal egenkontroll og statlig tilsyn har fokusert på læring og forbedring, og vi vil innledningsvis oppsummere viktige synspunkt og anbefalinger fra dette arbeidet.

- I Stortingsmelding nr 12 Stat og kommune⁴⁸ – styring og samspel er det m.a. vist til at et godt innrettet statlig tilsyn kan medvirke til mer langsiktig læring og kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen, utover at kommunen retter opp eventuelle, konkrete avvik som blir påpekt gjennom tilsynet. En forutsetning er at lederskapet i den enkelte kommune viser vilje til å lære av egne og andres erfaringer. Det er pekt på at målet om å medvirke til gode tjenester for innbyggerne bør være et sentralt moment når man vurderer innretning av statlige tilsyn med kommunene. Verken staten eller kommunen tjener på at det blir lagt ned store ressurser i gjennomføring av statlig tilsyn uten at det medvirker til bedre tjenesteproduksjon på kort og lang sikt.
- I «85 tilrådninger»⁴⁹ blir det vist til viktige forutsetninger for læring basert på forvaltningsrevisjon: Rapporten må skrives på en god og tilgjengelig måte, rapporten må ha god kvalitet, og de som utarbeider rapporten må ha riktig kompetanse. Det må være god samhandling underveis i arbeidet med rapporten og rapportens merknader må følges opp. Rapporten må være offentlig tilgjengelig.
- I evalueringsrapporten om kontrollutvalg er det vist til at den største læringseffekten av forvaltningsrevisjonsprosjekt ligger i administrasjonen⁵⁰. Når det gjelder læringseffekten for de folkevalgte er den i størst grad knyttet til at de får bedre kjennskap til den kommunale forvaltningen.
- I rapport om bedre samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll på opplæringsområdet kommer det tydelig frem at læringseffekten av tilsyn oppleves svært ulikt fra kommune til kommune⁵¹. For eksempel hevder representanter fra enkeltkommuner at de i liten grad opplever en langsiktig læringseffekt knyttet til tilsyn. Det etterlyses mer veiledning, og flere konkrete råd fra fylkesmannen. Samtidig som representantene fra disse kommunene er negative til effektene av tilsyn, viser de til at de opplever mye større grad av læring knyttet til forvaltningsrevisjoner, og at det i forbindelse med forvaltningsrevisjoner er mer fokus på veiledning. Bildet fra fokusgruppeintervjuene i vår undersøkelse er imidlertid ikke entydig rundt dette. I kommuner hvor kontrollarbeidet er modent, og samarbeidet med fylkesmannen oppleves som godt, trekkes det frem at tilsyn oppfattes som en positiv og lærerik aktivitet selv om kommunene får avvik i tilsynene.
- I NIBR-rapporten⁵² – Hvordan påvirker statlig tilsyn kommunene hevdes det at tilsynsutøvelsen ofte skjer på en slik måte at de (sosial) psykologiske forutsetningene for læring ikke ivaretas. Det hevdes at tilsyn er lite egnet til målrettet og gradvis læring og forbedring. Noen fremholder at avvik ofte kan lukkes ved å gjøre strategiske endringer i noen dokumenter, uten at dette gir seg utslag i varig forbedring i praksis.

⁴⁸ Side 88

⁴⁹ KRD (2009), side 87f

⁵⁰ Deloitte (2014), side 37

⁵¹ Deloitte (2013), side 26

⁵² NIBR (2013) side 10

- I samme rapport⁵³ gis det en anbefaling om å begrense tilsynet for å frigi kapasitet til dialogbasert veiledning. Det vises til at tilsyn ikke skal ivareta alle funksjoner, men avgrenses til lovligheitsilsyn. Dermed bør ikke selve tilsynet gjøres mer veiledende, men kommunene bør stå fritt til å søke veiledning der de vil. Tilsynsobjektene bør ikke settes i en situasjon der de gjøres medansvarlige for løsningene som velges av tilsynsobjektene eller der de undergraver det lokale selvstyret og kommunens eget ansvar ved å gi råd som oppfattes som bindende. Oppfølgingen av tilsyn bør i større grad innebære dialogbasert veiledning, noe som også etterspørres av mange kommuner. Det er videre vist til at kommunene ikke må avskjæres fra å trekke på den betydelige kompetanse som de regionale tilsynsmyndighetene sitter på, men å skille klart mellom selve tilsynet og de dialogbaserte veiledningstiltakene. Det anbefales her at tilsynets omfang begrenses for å frigjøre kapasitet til dialogbasert læring og utvikling.

Det finnes også mye faglitteratur om hvordan organisasjoner evner å lære. For eksempel boka «The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization»⁵⁴, der forfatter Peter Senge fremstiller den lærende organisasjonen som fem ulike disipliner.

Basert på fokusgruppeintervjuene i undersøkelsen, tidligere studier av læringsaspekter ved kontroll og tilsyn, og teori om lærende organisasjoner, har vi i delkapitlene nedenfor oppsummert våre anbefalinger til hvordan man i større grad kan lykkes med å bruke resultater fra egenkontroll og statlig tilsyn til læring, forbedring og utvikling.

Politisk og administrativ ledelse, kontrollutvalget og kontroll- og tilsynsmiljø vil være kulturbærere og budbringere for at resultater fra kontroll- og tilsynsarbeid skal brukes til læring, forbedring og utvikling i kommunen. Vi har derfor primært rettet våre anbefalinger til denne målgruppen.

8.2.1. Bruk revisjonsmiljø som har relevant erfaring, kompetanse og pedagogiske evner

Undersøkelsen viser at noen kommuner har hatt stor læringsverdi av forvaltningsrevisjoner, mens andre er mer kritiske. Kommunenes tilbakemeldinger tyder på en sammenheng mellom opplevd nytteverdi og revisors/tilsynsførers forståelse for kommunal forvaltning og det spesifikke tjenesteområdet, samt evne til å skape god dialog med de som blir kontrollert.

Vår anbefaling er derfor at man for forvaltningsrevisjon bør vektlegge å benytte revisjonsmiljø som har den rette faglige bakgrunnen og kunnskap om kommunal drift i kombinasjon med en proaktiv og pedagogisk tilnærming til revisjons- og tilsynsarbeidet.

8.2.2. Utvikle en lærende og endringsvillig organisasjonskultur

Tidlig involvering av nøkkelpersoner – både politiske og administrative – innen et område som er gjenstand for forvaltningsrevisjon eller statlig tilsyn, er viktig for å sikre god forståelse for kontrollarbeid og endringsforslag. I hvilken grad dette gjøres varierer fra kommune til kommune, men tilbakemeldingene er at de kommunene som lykkes med god involvering og forankring, også opplever god nytteverdi og læring. Når det gjelder tilsynsarbeid er det blant annet vist til at veiledning i forkant, underveis og i etterkant av statlig tilsyn medfører en betydelig tilleggsverdi i form av ny læring for det tjenesteområdet som blir kontrollert. Et eksempel er praktisk regelanvendelse ved ny lovgivning.

For både kontrollutvalget og kommunestyret vil det være viktig å skape debatt rundt hvordan organisasjonen kan lære gjennom å implementere anbefalte utviklingstiltak og pålagt avviksretting. Vi anbefaler at læringsperspektivet innarbeides i vedtaksutformingen i kommunestyret. Man bør være konkret i beskrivelse av mål, tiltak og hvilke resultater som forventes. Ansvarlig og frist for gjennomføring bør angis.

⁵³ NIBR (2013) side 187

⁵⁴ Senge (2006)

Tiltaksplanen bør også omfatte en beskrivelse av hvordan eventuelle opplærings- og ressursbehov skal ivaretas.

Videre gjelder det å sikre at planen blir forstått, samtidig som man må jobbe for at alle nødvendige personer tar eierskap til og slutter opp om hva som skal gjøres. At lederne stiller seg bak, og er positive til å gjennomføre forbedrings- og utviklingstiltak, er avgjørende for å skape en lærende organisasjonskultur. For at man skal lykkes med endringer, må lederne gå foran som gode eksempler og demonstrere ny og endret adferd i tråd med de vedtatte endringsforslagene.

Når det gjelder kontrollutvalg, anbefaler vi at man i forbindelse med oppstart etter et kommunevalg legger mer systematisk til rette for erfaringsoverføring mellom gammelt og nytt kontrollutvalg. På den måten får også de nye medlemmene en klar forståelse for hvilke saker som har vært prioritert i forrige periode, og som behøver fortsatt oppfølging framover.

Revisjons- og tilsynsmiljøet har også en viktig rolle med hensyn til å være en pådriver for en lærende organisasjonskultur. De kan m.a. tilby veiledning og opplæring i forkant, underveis og etterkant av revisjons- og tilsynsarbeidet. Vi anbefaler at de som enda ikke har lyktes med å bidra til læring og kontinuerlig forbedring, utfordres på i større grad har fokus på dette.

8.2.3. Kunnskapsdeling i og mellom kommuner

Det legges ned et betydelig arbeid i revisjons- og tilsynsarbeid, og resultatene fra dette har en klar overføringsverdi mellom kommuner. Det er i fokusgruppeintervju nevnt som et positivt eksempel at fylkesmannen gjennomfører såkalte «tilsynskonferanser» der det orienteres om bakgrunn og formål med tilsyn og resultater fra tidligere tilsyn. I forbindelse med disse konferansene har man også lagt vekt på å utveksle erfaringer rundt ulike sider av tilsynet og å fokusere på hva man kan lære av hverandre.

Felles møteplasser for kontrollutvalg på tvers av kommuner og de ulike KS-nettverkene er referert til som gode læringsarenaer, hos de som har opplevd at det finnes slike arenaer. Det er også vist til at kommuner som har samarbeidet om å kontrollere hverandre har hatt gjensidig nytte av dette. Vi vil derfor anbefale at eksisterende arenaer innen tilsyn og kontroll videreutvikles, og eventuelt innføres i kommuner, fylker eller enkeltsektorer der en ikke har jobbet på denne måten tidligere.

Videre er tilrettelegging for kompetanseheving og kunnskapsdeling i form av deltagelse i andre relevante faglige forum viktig.

8.2.4. Utfordre revisjons- og tilsynsmiljø på å styrke den læringsbaserte tilnærmingen

Undersøkelsen viser som omtalt i kapittel 6 at læringsperspektivet blir ivaretatt i varierende grad i de ulike kontroll- og tilsynsmiljøene. Vi anbefaler derfor at læringsperspektivet innarbeides i planer og bestillinger av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Regnskapsrevisor bør også oppfordres på å komme med forbedringsforslag for utvikling av internkontrollen på økonomiområdet.

Når det gjelder tilsynsaktivitet kan fylkesmannen utfordres på at man i større grad gjennomfører veiledningsopplegg i forkant og etterkant av tilsyn, selvsagt på en slik måte at det ikke kommer i konflikt med kravet om at veiledning ikke skal være en del av selve tilsynet. Dette er en arbeidsform som får mye positiv omtale i de sektorene der den praktiseres. Utdanningsavdeling benytter for eksempel ofte et opplegg for læring eller veiledning i forkant av at man skal i gang med et landsomfattende tilsynsprosjekt. Dette kan man vurdere også i andre sektorer. Bruken av egenevalueringer, som for eksempel er benyttet innen skolesektoren i Sør-Trøndelag, omtales også positivt.

I NIBR rapporten om statlig tilsyn⁵⁵ er det vist til at det er meget stor variasjon kommunene imellom når det gjelder ivaretagelse av systempålagte krav, og at kravene er for omfattende. Kommunene og statlige

⁵⁵ NIBR (2013) side 184-186

myndigheter har ofte ulikt fokus på forholdet mellom system og resultat. Dette medfører at opplevelsen av, og oppfatningene om statlig tilsyn varierer mye. Sett i lys av våre observasjoner, støtter vi spesielt anbefalingene om å bedre systemkompetanse i kommuner og hos tilsynsmyndigheter samt anbefalingen om å frigi kapasitet hos fylkesmannen til dialogbasert veiledning.

Vi anbefaler at kommunene, eventuelt gjennom sin interesseorganisasjon, utfordrer fylkesmannen og deres tilsynsrepresentanter på å sikre at lærings- og forbedringsperspektivet ivaretas på en enhetlig måte innenfor ulike sektorer og tilsynsformer (se også kapittel 8.3.6). Det er her viktig å fokusere på at det må settes av tid til dialogbasert veiledning, jfr. også anbefalingene i NIBR-rapporten på dette område⁵⁶.

8.2.5. Følg opp, rapportér og evaluér resultat av forbedringsarbeid

I undersøkelsen har flere informanter vist til at man må jobbe langsiktig for å skape endring og læring. Dette krever både økonomiske og menneskelige ressurser, samt prioritet innen de aktuelle tjenesteområdene. Deretter må det jobbes kontinuerlig med å følge opp og evaluere resultater for å sikre en varig og ønsket endring.

Vi har følgende anbefalinger på dette område:

- Bevisstgjøring av kommunestyret med hensyn til at kvalitets- og forbedringsarbeid bør ha et langsiktig perspektiv, og at dette handler om å utvikle en kultur som gjennomsyrrer hele organisasjonen
- Opprette (eller videreutvikle) en vedtakskalender som viser status på alle kommunale vedtak, jfr. at flere av kommunene oppgir at de ikke har gode nok ordninger for oppfølging av vedtak. Kalenderen bør inngå i kommunens styrings-/kvalitetssystem og kunne oppdateres løpende av ledere med oppfølgingsansvar. Hver sak som rapporteres i kalenderen bør inneholde presis informasjon om saksforhold, formål, tiltak, ansvarlig, frist for gjennomføring og status per periode
- Rapportér positive resultat fra forbedringstiltak basert på kontroll- og tilsynsarbeid, gi en status på hvilke avvik som er lukket, og orienter om avvik som eventuelt ikke er lukket – alt dette i forbindelse med tertialrapport og internkontrollrapportering i årsrapport
- Utfordre fylkesmannen på å ha en dialog med kommunen, eventuelt opp mot de folkevalgte, når det gjelder positive erfaringer fra tilsynsarbeid, jfr. at rapporteringen i dag oppleves som lite balansert når det gjelder sterke og svake sider ved kommunens internkontroll

8.3. Hvordan styrket egenkontroll i praksis kan redusere statlig tilsyn

Kommunestyret har ansvar for den kommunale egenkontrollen, mens det statlige tilsynet kommer inn og kontrollerer lovligheten av den kommunale virksomheten.

Det er allerede bekreftet i stortingsmeldingen «Stat og kommune – styring og samspel»⁵⁷, at regjeringen legger til grunn at «aktiv bruk av folkevald egenkontroll og administrativ internkontroll i kommunane på sikt bør kunne redusere behovet for statleg tilsyn og kontroll».

- Det er vist til at et tiltak for å oppnå bedre samhandling mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll er å innrette det statlige tilsynet ulikt overfor kommunene, avhengig av hvilken situasjon kommunene er i. Gjennom slik differensiering av tilsynet, vil tilsynet både bli mer effektivt ressursmessig, men også mer målrettet. Det er også anbefalt at tilsynsorganene blir mer målrettede, m.a. at de gjenbraker

⁵⁶ NIBR (2013) side 187

⁵⁷ Kapittel 7

dokumentasjon som kommunene har skaffet fram i egen kontrollvirksomhet som grunnlag for forberedelse, prioritering og gjennomføring av statlig tilsyn.

- Flertallet i komiteen pekte på behovet for å innrette tilsynene på en slik måte at de faktisk bidrar til å fremme kvalitet i kommunale tjenester. Det kan virke lite hensiktsmessig at de ulike tilsynene går etter hverandre i samme kommune på de samme tjenesteområdene, spesielt der kommunenes egne kontrollrutiner fungerer tilfredsstillende. Fylkesmannen er den statlige instansen som kjenner kommunene best og bør gis stor frihet til selv å avgjøre når og hvor det er viktig å gjennomføre tilsyn. Der kommunene har et kontrollutvalg som fungerer bra, kan for eksempel tilsynene baseres på kommunens egne kontrollutvalgsrapporter og gjennomføres der utvalget selv påpeker mangler. Det kan frigjøre kapasitet hos fylkesmannen til å gå tynge inn i mindre veldrevne kommuner, ikke bare med tilsyn, men også med råd og veiledning, for å bidra til varige kvalitetsforbedringer.

Flere andre rapporter har også undersøkt forhold knyttet til denne problematikken:

- I 2011 gjorde NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) en undersøkelse som blant annet tok for seg i hvilken grad statlige tilsynsmyndigheter aktivt tok i bruk den kommunale egenkontrollen i sitt tilsynsarbeid – både under planlegging, utvelgelse av tilsynsobjekt, gjennomføring og dokumentasjon⁵⁸. Hovedkonklusjonen i dette arbeidet var at tilsynsmyndigheten i begrenset omfang tar i bruk informasjon fra den kommunale egenkontrollen i tilsynsarbeidet. I tillegg var det en hovedobservasjon at kommunene ligger på svært ulike modningsnivåer når det gjelder å ivareta kravet om egenkontroll. De samme observasjonene har gjort seg gjeldende i vår undersøkelse.
- NIBR gjorde en annen undersøkelse i 2013, der hovedproblemstillingen var hvordan det statlige tilsynet påvirker kommunene og det lokale selvstyre⁵⁹. En av hovedkonklusjonene i denne studien er at det er et stort gap mellom statens etterspørsel etter og kommunenes tilbud av systemregulert atferd. Med dette menes det at man i kommunene har varierende tro på at etterleving av prosedyrer og rutiner gir god problemløsning, mens man fra staten sin side har store forventninger til at man faktisk skal følge slike prosedyrer og rutiner. For å redusere dette gapet anbefaler NIBR at man både reduserer omfanget av foreliggende systemkrav slik at det blir realistisk å ivareta dem, samtidig som de anbefaler at kommunene i større grad må gå inn for å etterleve de prosedurale kravene som finnes. NIBR sier videre at man bør redusere kontroll- og korreksjonsaktiviteten for i stedet å bruke ressurser på mer langsiktige læringsaktiviteter. De foreslår også å sette et tak på antall tilsyn per kommune, at særlovgivningen bør bli mindre omfattende og mer konkret, og at tilsyn i ytterligere grad avgrenses til lovlighetstilsyn.
- I 2013 gjorde Deloitte en undersøkelse på vegne av Utdanningsdirektoratet om samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll på opplæringsområdet⁶⁰. Med opplæringssektoren i fokus, tok undersøkelsen for seg hvordan fylkesmannen nyttiggjør seg av dokumentasjon fra kommunal egenkontroll, og hvilke muligheter som finnes for en mer hensiktsmessig og praktisk samordning av statlig tilsyn og kommunale egenkontrollaktiviteter. Liten utnyttelse av dokumentasjon på kommunal egenkontroll hos fylkesmannen og variasjon i kvaliteten på kommunenes egenkontroll er også to hovedobservasjoner i denne studien.
- I 2013-14 gjennomførte Fylkesmannen i Oppland et prosjekt med formål om å komme opp med anbefalinger til hvordan kommunene kan styrke sin egenkontroll, slik at fylkesmannen kan redusere omfanget av statlige tilsyn. I sluttrapporten fra prosjektet legger Fylkesmannen tydelig til grunn en holdning om at en reduksjon av statlige tilsyn er mulig, gitt at kommunene forbedrer sin egenkontroll.

I tillegg jobber KS aktivt for at det statlige tilsynet skal reduseres, at det skal begrenses til kun lovlighetskontroll, og at tilsynet i praksis tar mer hensyn til den kommunale egenkontrollen⁶¹. Med dette som grunnleggende premiss, har vår undersøkelse forsøkt å komme fram til forslag på hvordan man konkret kan få til en reduksjon i det statlige tilsynet gitt en styrket kommunal egenkontroll.

⁵⁸ Indseth, M. (2011)

⁵⁹ Askim, J. (2013)

⁶⁰ Deloitte (2013)

⁶¹ KS (2015), side 80

Hvordan man kan klare å styrke egenkontrollen i seg selv, var gjenstand for vurdering i våre tilrådinger i kapittel 8.1. Gitt at kommunene klarer å gjennomføre en rekke av disse tiltakene og faktisk forbedre egenkontrollen, hvordan kan så det statlige tilsynet reduseres? Vår tilråding er som følger:

8.3.1. Etabler forhåndsdefinerte kriterier for kvalitetsvurdering av kommunal egenkontroll

Dersom kvaliteten i egenkontrollen skal legges til grunn for om en kommune velges ut for statlig tilsyn eller ikke, bør det etableres et system som gjør det mulig å vurdere egenkontrollen i kommunene – som per i dag ligger på ulike modningsnivåer – etter forhåndsdefinerte kriterier. En innføring av slike kriterier, bør i tilfelle utredes med hensyn til nasjonale og lokale forhold, og hvorvidt kriteriene skal avgrenses mot områder med stor risiko eller dekke helheten i egenkontrollen⁶².

Gitt et slikt system, og at en vurdering konkluderer med at egenkontrollen i en kommune er tilfredsstillende, bør det føre til at kommunen prinsipielt sett ikke skal få tilsyn – eventuelt kun hendelsesbasert tilsyn. Av dette følger at man implisitt bekrefter kvaliteten i kommunens egenkontroll. En slik ordning vil også bidra til standardisering av dokumentasjonen som kommunen må legge fram for fylkesmannen for at de skal kunne gjøre tilstrekkelige risikovurderinger i forbindelse med utvelgelse av tilsynsobjekter.

Tilsvarende systemer ser man i privat sektor, for eksempel i leverandørindustrien. Dersom en leverandør har utarbeidet et styringssystem som er sertifisert etter en viss standard, for eksempel ISO9001 eller ISO14001 for kvalitets- og miljøstyringssystemer, så kan de komme på en liste over godkjente leverandører som brukes av bedrifter med strenge kvalitetskrav til sine samarbeidspartnere. Formålet med systemet er at bedrifter som trenger en leverandør, skal kunne plukke fra en liste forhåndsgodkjente selskaper, og ikke selv ta jobben med å prekvalifisere leverandører. Tilsvarende tankesett kunne man sett for seg ved at fylkesmannen «forhåndsgodkjenner» kommunenes egenkontroll basert på en overordnet vurdering av styringssystemet til kommunen.

Et tilsvarende forslag til endring av tilsynspraksis ser vi i en NIBR-rapport fra 2011⁶³. Der foreslår man en bred «første fase» i forbindelse med tilsyn innenfor et bestemt område, der et høyt antall kommuner redegjør for og dokumenterer sitt arbeid med egenkontroll. I «fase to» blir enkelte kommuner valgt ut basert på en vurdering av dokumentasjonen de har sendt inn om sin egenkontroll, og i de kommunene som kommer dårlig ut går man dypere inn og utfører et mer ordinært tilsyn. Vi gir vår tilslutning til en slik type ordning. Gitt at kommunene på sikt styrker og forbedrer sin egenkontroll, vil en slik ordning også på sikt redusere behovet for statlig tilsyn. En slik ordning vil, slik vi tolker den ut fra den korte teksten i NIBR-rapporten, også være mindre «rigid» enn en «sertifiseringsløsning» lik den vi foreslår ovenfor.

Et annet og lignende forslag er anbefalingen i rapporten fra Fylkesmannen i Oppland (2014). Her står det: «ved at kommuner gir en årlig egenvurdering av risiko og internkontrolloppfølging, som gjøres kjent for Fylkesmannen, vil det være med i vurderingen av behovet for tilsyn. Fylkesmannen kan da selv, på bakgrunn av kommunenes egenvurdering (...), tidligere tilsyn, klagebehandlinger, medieoppslag og andre observasjoner, gjennomføre egne risikovurderinger som grunnlag for å velge ut hvilke kommuner og hvilke tjenesteområder som det skal gjennomføres tilsyn med»⁶⁴.

Avslutningsvis vil vi påpeke at denne tilrådingen innebærer at man fra statlig hold må sette i gang et omfattende arbeid for å utrede hvordan et slikt system kan se ut og fungere i praksis. Dette vil være et langsiktig arbeid, som ikke setter begrensninger for at man kan sette i gang en eller flere av de andre tilrådingene i dette kapitlet.

⁶² Se også Kommunal- og forvaltningskomiteen (2012) side 40

⁶³ Indseth, M. (2011), side 21

⁶⁴ Fylkesmannen i Oppland (2014), side 9

8.3.2. Kommuner som får «bekreftet» god egenkontroll, bør få redusert omfanget av statlige tilsyn

Målet for denne rapporten er ikke å foreslå tiltak som fjerner det statlige tilsynet, men å komme opp med konkrete forslag som kan redusere det. Det er her viktig å presisere at dersom man fjerner det statlige tilsynet, så fjerner man også en uavhengig kontroll som casekommunene i det vesentlige er positive til.

Dersom man legger til grunn at en vurdering av den kommunale egenkontrollen skal være avgjørende for i hvilken grad en kommune blir gjenstand for statlig tilsyn eller ikke, mener vi at det er fornuftig å innføre en ordning der «godkjente» kommuner bare får et regulert og lavt antall tilsyn over en definert periode. For eksempel kan man velge å si at dette skal ligge på kun ett tilsyn i året, på én utvalgt sektor. Hvilket tilsyn dette skal være, må fylkesmannens ulike avdelinger velge ut i samarbeid. Valget bør gjøres med utgangspunkt i en risikobasert tilnærming der felles kunnskap om kommunens virksomhet ligger til grunn. «Ett tilsyn per år» er også i tråd med anbefalingene i NIBR-undersøkelsen fra 2013⁶⁵.

8.3.3. Staten bør legge færre føringer på hvordan fylkesmannsembetet skal utøve sin tilsynsmyndighet

Tidligere studier har dokumentert hvordan sterk statlig styring har innflytelse på fylkesmennens utøvelse av tilsynsmyndighet⁶⁶. Sentrale tilsynsmyndigheter styrer i dag i stor grad både operasjonalisering av funksjonskrav, tilsynsmetodikk, og valg av tema for tilsyn. Svært mange av tilsynene er i praksis landsomfattende tilsyn bestemt på departementsnivå. Dette, kombinert med statlig fastsatte volumkrav, bidrar til at fylkesmannsembetet i begrenset grad har mulighet til å utøve tilsynsmyndighet etter intensjonen om å legge kommunenes egenkontroll til grunn for utvelgelsen av hvem som skal få tilsyn.

For at fylkesmannen skal få kapasitet til i større grad å utføre tilsyn basert på kvaliteten i den kommunale egenkontrollen, er det nødvendig at embetet får større spillerom til å gjøre lokale og regionale vurderinger av både tilsynstema og metodikk. Bruk av statlig fastsatte volumkrav for regionale tilsynsmyndigheter bør også fjernes, eller i det minste reduseres.

8.3.4. Tilsynsmyndigheten og kommunene må kommunisere oftere og tydeligere med hverandre

Både informantene i denne undersøkelsen, og informasjon fra tidligere studier om statlig tilsyn og kommunal egenkontroll⁶⁷, bekrefter manglende kommunikasjon mellom tilsynsmyndigheten (som oftest fylkesmannen) og kommunene. Fylkesmannen vet ikke hva kommunene gjør når det gjelder egenkontroll, og kommunene opplever at tilsyn fra fylkesmannen kommer uten at det er koordinert med hva som ellers foregår av forvaltningsrevisjon og internkontrollaktiviteter.

Et minimumstiltak for å lykkes med å oppnå redusert statlig tilsyn er etter vår syn at det opprettes systematiske kontaktpunkter mellom kommunene og fylkesmannen med det formål å informere hverandre og koordinere kontroll- og tilsynsaktivitet. Fra kommunen sin side bør både kontrollutvalg inkludert sekretariat, administrasjon og eventuelt revisjonen være representert for å dekke inn ulike sider av egenkontrollen. Fra fylkesmannen sin side bør ledere for de respektive tilsynssektorene være representert. Gjennom slike kontaktpunkter vil man få overordnet kjennskap til hverandres arbeid, noe vi ser på som en forutsetning for å lykkes med en bedre samordning av statlig tilsyn og egenkontrollaktiviteter.

Kommunelovutvalget, som skal levere sin utredning om ny kommunelov innen utgangen av 2015, har i sitt mandat at de skal gjøre vurderinger knyttet til egenkontroll og at de skal se på mindre justeringer i regelverket når det gjelder statlig tilsyn⁶⁸. Vi foreslår at Kommunelovutvalget sier noe konkret om at det

⁶⁵ Askim, J. (2013), 184ff

⁶⁶ Ibid. side 147

⁶⁷ Indseth, M. (2011)

⁶⁸ Jf. mandat for offentlig utredning av ny kommunelov

statlige tilsynet via fylkesmannen skal koordinere sin aktivitet med egenkontrollen i kommunene – det vil si både interkontrollaktiviteter i administrasjonen og aktiviteter utført via kontrollutvalget.

Begge parter må i en slik situasjon også gå inn med en holdning om at man er villig til å avlyse eller skyve på egne planlagte prosjekter, fordi det allerede er igangsatt eller planlagt tilsvarende aktiviteter hos motparten. Noen kommuner og fylkesmenn opplyser at slike fora er etablert, hvilket er svært positivt.

Systematisk utveksling av relevant dokumentasjon er også en naturlig del av å utvikle bedre kommunikasjon mellom kommunene og tilsynsmyndigheten. På samme måte som kommunene bør sende over sine planer og rapporter til Fylkesmannen, bør Fylkesmannens ulike avdelinger koordinere et plandokument som kan sendes ut til kommunene. Her bør det orienteres om planlagte tilsyn og tidsperiode for gjennomføring. Sistnevnte er en anbefaling fra rapporten til Fylkesmannen i Oppland. Dokumentasjonen bør brukes aktivt til å styre og koordinere kontroll- og tilsynsaktiviteten fra begge hold, for å skape minst mulig belastning på de som skal kontrolleres.

8.3.5. Etabler faglige fora som støtter behovet for mer kompetanse på forvaltningsområdet

De fleste av casekommunene opplever det som nyttig med treffpunkt med fylkesmannen fordi de får tilgang til spisset og god fagkunnskap innen sine respektive sektorer. Spesielt nevnes veiledning i forbindelse med regelendringer og praktiske eksempler på regelanvendelse som nyttig.

Fylkesmannen (og noen informanter fra kommunene) opplever det som utfordrende at ansatte i kommunene har for liten forståelse for forvaltningsrollen og regelanvendelse. Dersom omfanget av den statlige kontrollen skal reduseres, vil det derfor være viktig å utvikle faglige fora som ivaretar dette kompetansebehovet i kommunene. Fylkesmannen har kompetansen som etterspørres, og kan i større grad fylle en veilederrolle overfor kommunene ved å redusere tilsynsaktiviteten. Dette kan også skape et bedre klima for læring og kontinuerlig forbedring, jfr. blant omtale av forutsetninger for lærende organisasjoner i kapittel 8.2.

Kommuner i samme region har mulighet for å inngå samarbeid om å utføre kontroll og tilsyn hos hverandre innenfor definerte sektorer, gjerne også med fylkesmannen som fasilitator.

8.3.6. Fylkesmannen bør utfordres på å jobbe mer koordinert og enhetlig tvers av fylker og sektorer

Både vår undersøkelse og tidligere publikasjoner peker på at en utfordring ved det statlige tilsynet, slik det oppleves av kommunene, er at det utføres ulikt fra fylke til fylke og i ulike avdelinger innen samme fylke.

Vi ser konturene av en «silotenkning» innad i organisasjonene, der det ikke nødvendigvis foregår læring og utveksling av beste praksis mellom avdelinger eller sektorer. Dette var for eksempel svært tydelig i to av fylkene som var med i vår undersøkelse, der casekommunene i det ene fylket var veldig fornøyd med fylkesmannens utdanningsavdeling og mer enn misfornøyd med helseavdelingen. I det andre fylket var det motsatt. Årsakene til at man var fornøyd eller misfornøyd virket stort sett å ha med arbeidsmetodikken i tilsynene å gjøre. Viktige forutsetninger for gode tilsynsopplevelser er presis og god informasjon i forkant, oppfølging og veiledning, positiv tone og et tydelig læringsperspektiv. Forhold som har bidratt til negative opplevelser er ensidig fokus på avdekking av lovbrudd kombinert med en negativ tone generelt i kommunikasjonen med tilsynsførerne.

Dersom fylkesmannen videreutviklet og tok i bruk en beste praksis for utøvelse av tilsynsmyndigheten, vil tilsynene kunne bli både mer effektive og mer lærerike for kommunene. Å definere og utvikle en slik beste praksis er noe fylkesmannen selv kan gjøre gjennom interne prosjekter der ulike fylker og avdelinger deler informasjon og suksesscase med hverandre. Kommuner og andre interessenter må gjerne og bidra med innspill i en slik prosess.

Et viktig poeng er også å koordinere tilsynsaktiviteten innad i fylkesmannembetet med hensyn til å sikre at totalbelastning av tilsyn ikke blir for stor. Som en ordfører i en av våre mindre casekommuner sa det: *«Det er ikke alltid at den ene statlige handa veit hvor den andre statlige handa har planer.»*

9. *Litteraturliste*

2. AGENDA Utredning og Utvikling (2008), Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov
3. Askim, J., H. Baldersheim, J.E. Klausen, H. Renå, E. Smith og H. Zeiner (2013), Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret. NIBR-rapport 2013:20.
4. Bjørnsen, H.M, J.E. Klausen og M. Winswold (2015), Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap. NIBR-rapport 2015:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
5. Deloitte (2013), Utdanningsdirektoratet. Bedre samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll på opplæringsområdet.
6. Deloitte (2014), Evaluering: Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat
7. Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (Kontrollutvalgskriften)
8. Fylkesmannen i Oppland (2014), «Prosjekt Egenkontroll: Godt Nok.»
9. Indseth, M., J.E. Klausen, E. Smith og M. Winswold (2011), Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode. NIBR-rapport 2011:28.
10. Kommunal- og forvaltningskomiteen (2012), Innst. 270 S (2011-2012). Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel
11. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2009), 85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane
12. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2011), Veileder. Kontrollutvalgsboken. Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver
13. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2012:1)), Meld. St. 12 (2011-2012) Melding til Stortinget. Stat og kommune – styring og samspel. Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 10. februar 2012, godkjend i statsråd same dagen (Regjeringa Stoltenberg II).
14. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2012:2), Veileder. Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren
15. KS (2012), Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus
16. KS (2015), Tillit – KS Folkevalgtprogram 2015-2019
17. Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
18. PwC (2009), Internkontroll i kommuner. Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet
19. Riksrevisjonen (2013), Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål. Dokument 3:7 (2012-2013).
20. Senge, Peter (2006), The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization, Currency
21. Statistisk sentralbyrå (2011), Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008

