

Saksframlegg Metode og framdrift for gjennomføring av risiko- og vesentlighetsanalyser

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget bestiller en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering av Innlandet Revisjon IKS. Analysen skal omfatte både forvaltning og eierskap. Revisjonen bes om å orientere om gjennomføringen av dette i møtet i februar. Om mulig ønskes det at revisjonen i februar også kan legge fram KOSTRA-analyser for de to gamle fylkeskommunene med mål om å identifisere likheter og ulikheter.
2. De endelige analysene må legges fram for kontrollutvalget senest i mai, slik at plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll kan vedtas av kontrollutvalget i mai og legges fram for fylkestinget i juni.
3. Det settes av tid på møtene i kontrollutvalget våren 2020 til revisor ved behov, slik at analysen forankres godt i utvalget.

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i fylkeskommunens egenkontroll og er et viktig redskap for de folkevalgtes kontroll med fylkeskommunens administrasjon og beslutningsgrunnlag.

Kommuneloven pålegger kontrollutvalget å utarbeide både en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for eierskapskontroll. Kommunelovens §§ 23-3 og 23-4 beskriver dette, og følgende tekst er hentet fra Lovdata:

§ 23-3. Forvaltningsrevisjon

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

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

§ 23-4. Eierskapskontroll

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og

vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegerere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

På bakgrunn av dette legger sekretariatet fram denne saken slik at kontrollutvalget tar aktivt del i utarbeidelsen av planene og at det legges en plan for hvordan man vil gjøre dette og når.

Saksframlegg

Selve lovteksten gir ingen konkrete føringer på hva en risiko- og vesentlighetsvurdering er, eller hvordan den skal gjennomføres. Det eneste som presiseres er at hensikten er å identifisere hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Norges kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet en veileder vedrørende gjennomføring av risiko- og vesentlighetsanalyser (oppdatert desember 2019 i henhold til ny kommunelov). Denne sier at analysen må ta utgangspunkt i fylkeskommunens virksomhet på et overordnet plan, og legger opp til en omfattende prosess.

Det er kontrollutvalget som har ansvar for at det utføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i fylkeskommunen. Dette framgår av § 23-2, bokstav c og d hvor det står at kontrollutvalget skal påse at:

c. det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i

d. det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)

Kommuneloven definerer i § 23-3, første ledd, forvaltningsrevisjon på følgende måte:

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

Kommuneloven definerer i § 23-4 eierskapskontroll på følgende måte:

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunes eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Det er viktig å merke seg at det er fylkestinget selv som skal vedta planen. Det er uansett vanlig å be om at kontrollutvalget i løpet av perioden får fullmakt til å rullere planen og ta opp andre tema dersom utvalget vurderer det som riktig.

Kommunelovens første del omhandler en del generelle bestemmelser. I § 1 defineres formålet med kommuneloven:

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

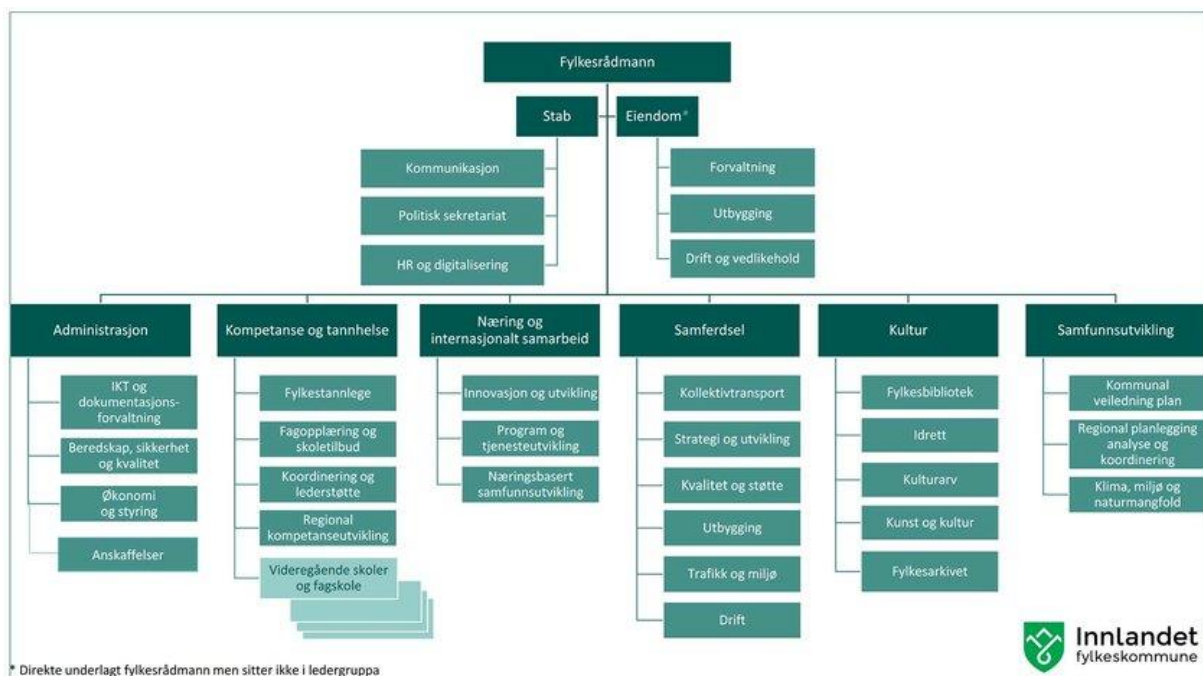
Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes

og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Dette er elementer man også kan velge å se på overordnet som for eksempel:

- Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?
- Produserer fylkeskommunen de tjenestene innbyggerne har krav på, og skjer myndighetsutøvelse og produksjon på en effektiv måte?
- Bidrar fylkeskommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?
- Har fylkeskommunen en tillitsskapende forvaltning?

Den overordnede risiko- og vesentlighetsvurderingen kan gjennomføres med ulik detaljeringsgrad. Analysen kan gjennomføres på et overordnet nivå, på sektornivå, på tjenestenivå, målområde eller annet. Forhold som organisering, kompleksitet og planverk kan spille en rolle i denne vurderingen. Innlandet fylkeskommune er en helt ny organisasjon, og sekretariatet er ikke kjent med at det per i dag er en vedtatt målstrategi på plass. Organisasjonskartet er vedtatt og ansatte er plassert i sin enhet. Under er organisasjonskartet limt inn:



Det antas derfor at en analyse bør ligge på enhetsnivå, og at man i den sammenheng har 8 ulike enheter som bør vurderes:

- Stab
- Eiendom
- Administrasjon
- Kompetanse og tannhelse
- Næring og internasjonalt arbeid
- Samferdsel
- Kultur
- Samfunnsutvikling

Vurderinger

Hvem utfører risiko- og vesentlighetsanalysene?

Kontrollutvalget står fritt med hensyn til hvem som skal utføre den overordnede risiko- og vesentlighetsanalysen som skal ende i plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, fylkeskommunens revisor eller andre. Praksis tidligere har vært at Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet har utført analysen for alle utvalgene som er tilknyttet sekretariatsordningen. Revisjonen har blitt invitert med på et samarbeid, for å nyttiggjøre den kunnskapen og innsikten revisor får i arbeidet knyttet opp mot forvaltningsrevisjoner.

I denne valgperioden er det en spesiell situasjon for Innlandet fylkeskommune som en ny organisasjon. Man kan ikke i like stor grad som før se tilbake på hva som har vært gjort og hvilke områder det ikke har vært gjennomført revisjon av tidligere. De forrige to «gamle» kontrollutvalgene var bevisst regionreformen i de siste par årene, og bestilte flere like undersøkelser i de to fylkeskommunene. Dette kan være en fordel for det nye utvalget. Allikevel er det verdt å merke seg at de revisjonskriteriene som ble brukt i gjennomførte revisjoner, ikke nødvendigvis er tilstede i ny organisasjon da nye rutiner og måter og jobbe på må fastlegges i ny fylkeskommune.

Analysen kan gjennomføres på ulike måter, med ulik detaljeringsgrad og ressursbruk. Erfaringer viser at det er en ressurskrevende prosess å utarbeide en analyse dersom denne skal involvere alle deler av fylkeskommunen på en grundig måte. Man bør derfor vurdere kost/nytteverdi og sekretariatet foreslår at det gjennomføres en relativt enkel, men effektiv analyse for å finne de rette temaene i forvaltningen eller hvilke selskaper som bør prioriteres.

Sekretariatet anbefaler også at kontrollutvalget setter seg som mål at planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll vedtas av fylkestinget innen sommeren 2020. For å sørge for at dette blir gjennomført innen den tid, antar sekretariatet at kontrollutvalget bør bestille den overordnede risiko- og vesentlighetsvurderingen av sin revisor Innlandet Revisjon IKS. For første halvår er det kun en bestilling inne, og det antas at revisor har kapasitet til dette i løpet av vinteren/våren 2020. Når det skal vedtas ny plan etter to år, kan man da ta en ny vurdering av kapasitet og behov.

Fylkesordfører og fylkesrådmann kan/bør inviteres med i diskusjoner sammen med utvalget. Det kan også være aktuelt å utarbeide en KOSTRA-analyse. I dette tilfellet finnes det jo ingen tall for Innlandet fylkeskommune, men KOSTRA-tall for OFK og HFK kan være med på å finne områder hvor de to fylkeskommunen skiller seg fra hverandre.

Dersom revisjonen utarbeidet en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse som peker ut noen fagområder som skiller seg ut, så kan man se for seg å utvide kartleggingen ved å gjennomføre enkle forundersøkelser innenfor disse områdene. En slik tilnærming kan være mindre ressurskrevende enn om man f.eks. skulle følge hele veilederen i risiko- og vesentlighetsanalyse fra NKRF, men innebærer selvsagt en risiko for å overse områder/problemstillinger i forvaltningen eller i selskaper.

Sekretariatet anbefaler at revisjonen kan komme med et forslag til opplegg på møtet i februar, og om mulig kanskje KOSTRA-tall kan presenteres også da. Mål bør være at den endelige analysen er klar i april/mai, slik at man kan jobbe fram forslag til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll til møtet i mai/juni og endelig vedtak i fylkestinget i juni.

Endelig plan vil som nevnt bli behandlet i fylkestinget, som kan komme med sine prioriteringer eventuelt nye/andre tema. Dersom kontrollutvalgets virksomhet er tydelig ovenfor fylkestinget, kan det også i perioden komme bestillinger direkte fra dem. De siste årene har det ikke vært slike bestillinger. Men av og til ser man at fylkestinget bestiller evalueringer av deler av forvaltningen i

fylkeskommunen fra administrasjonen. Slike bestillinger kunne i stedet ha gått til kontrollutvalget som kunne gitt en mer nøytral rapport/evaluering av et område i forvaltningen.

Planperiodens lengde:

Ifølge kommuneloven er kravet at det minimum lages en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll en gang i valgperioden, senest året etter valget.

På bakgrunn av det som er nevnt over om at fylkeskommunen er helt ny, anbefales det å lage en plan som gjelder kun i to år. Det antas at det skjer mye nytt i organisasjonen og at en analyse fort kan gå ut på dato.

Framdriftsplan 1. halvår 2020:

Sekretariatet foreslår at det settes et mål om at plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll vedtas i fylkestinget i juni. Det vil si en forholdsvis stram prosess i løpet av vinter/vår 2020.

Følgende framdriftsplan kan settes opp:

- Metode og framdrift for arbeidet med analyse og planer drøftes på kontrollutvalgets møte den 16.1.2020. Samtidig gis en orientering om mobbing samt status på sammenslåingen. Det legges opp til en idemyldring omkring aktuelle tema/områder.
- Fylkesrådmannen er invitert til et møte for å presentere organisasjonen og hvordan det jobbes med intern kontroll, dette ser ut til å bli i mars. Dette vurderes som et godt bakteppe for arbeidet
- Fylkesordfører er invitert på et møte og har signalisert at dette kan skje i februrmøtet. Innspill og tanker kan diskuteres i møtet.
- Revisjonen presenterer status på risiko- og vesentlighetsarbeidet i februar, inkl. KOSTRA-tall? Om aktuelt kan det være man allerede da ser områder det ønskes orienteringer om.
- Hvis utvalget ønsker kan drøftinger omkring aktuelle tema og områder fortsette på møtet i mars. Det er da mulig å bestille enkle forundersøkelser som grunnlag for behandlingen i neste møte.
- Drøftinger med fylkesordfører og fylkesrådmann; det kan legges opp til et eget møte med kontrollutvalgsleder, revisjon og sekretariat for å diskutere aktuelle tema. Fylkesrådmannen kan vurdere om han ønsker å ta med innspill fra sin ledergruppe.
- Risiko- og vesentlighet legges fram i april (evt. mai). Foreløpige prioriteringer og eventuelle bestillinger til revisjonen.
- Endelige prioriteringer og utforming av plandokumenter; sak i utvalgets møte i mai eller juni 2020 slik at planen kan behandles i fylkestinget i juni 2020. Dersom denne prosessen blir for "stram" kan det vurderes om det er tilstrekkelig at fylkestinget behandler planen tidlig høsten 2020. Det bør antagelig forutsette at kontrollutvalget bestiller forundersøkelser på bakgrunn av sitt arbeid våren 2020, slik at revisjonen kan komme i gang i løpet av året.