

Bedre samspill mellom tilsyn og kommunal egenkontroll

Tilsynsrapporter kan gi nyttig og relevant informasjon til kontrollutvalgets arbeid, for arbeidet med overordnet analyse og for tema og vinkling i en forvaltningsrevisjon. Motsatt kan god egenkontroll redusere behovet for tilsyn.

Av: Hanne Reitan Øksnes og Sigrid Hynne, seniorrådgivere Fylkesmannen i Trøndelag.

Tilsyn er et statlig kontrollvirkemiddel som har lange tradisjoner i Norge. På samme måte som kommunesektoren jobber mye med fornying og omstilling for å løse samfunnsoppdraget, har det vært sterkt fokus i mange år på hvordan statlig tilsyn kan bli mer koordinert og effektivt. Det er mye å hente på et bedre samspill mellom statens tilsyn og kommunal egenkontroll.

I ny kommunelov som trer i kraft til høsten, er kravet til samordning mellom statlig tilsyn og forvaltningsrevisjoner styrket. Vi vil i denne artikkelen vise hvordan vi løser samordningsrollen i Trøndelag, og peke på forhold som vi må jobbe videre med.

Samordning av tilsyn med forvaltningsrevisjon og ny kommunelov

Difi gjennomførte i 2015 og 2016 flere kartlegginger av statlig tilsyn med kommunene. Difi-rapport 2016:5 *Statens tilsyn med kommunene – Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*, pekte blant annet på at samordning mellom statlig tilsyn og kommunens egenkontroll syntes å være svak.

Rapporten dannet bakgrunnsmateriale for omtalen av statlig tilsyn i Prop. 128 S (2016 – 2017), der det å utnytte synergier mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn ble løftet fram. Ny kommunelov bygger opp under samspillet mellom statlig tilsyn og egenkontrollen, ved å regulere forholdet mellom statlige tilsynsmyndigheter og forvaltningsrevisjonen. I lovens § 30-7 fremgår det at statlige tilsynsmyndigheter både i planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn får en lovfestet plikt til å ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommune – og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter.

Videre skal tilsynsmyndighetene vurdere å utsette eller ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet.

Effektive samordningsverktøy – kalender med tilsyn og forvaltningsrevisjoner

Lovfesting av plikten til å ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter både i forberedelse og ved gjennomføring av tilsyn skjerper kravet til en systematisk tilnærming fra vår side, og fordrer at vi skaffer oss rutiner for å holde oversikt over de forvaltningsrevisjoner som gjennomføres i kommunene på våre fagområder. Vi har gode registre også i dag, som for eksempel forvaltningsrevisjonsregisteret, som viser gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

Vi har også en kalenderløsning på hjemmesiden vår, som gir en oversikt over våre kommunerettede tilsyn. Men vi mangler en samlet oversikt over våre og andre statlige tilsynsmyndigheters tilsyn mot kommunene, og som også omfatter planer for forvaltningsrevisjoner. Fra årsskiftet får vi et nytt nasjonalt samordningsverktøy.

På oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har Fylkesmannen i Møre og Romsdal leder arbeidet med å utvikle en felles kalender som skal vise alle statlige tilsyn rettet mot kommunene, i tillegg til at kontrollutvalgssekretariatene kan legge inn planlagte forvaltningsrevisjoner. Tilsynsrapporter og forvaltningsrevisjonsrapporter kan legges til etter hvert som de blir ferdigstilt. Kalenderløsningen kan bidra til at kommunene samlet sett får en bedre oversikt over revisjoner og tilsyn, samtidig som vi får et verktøy som gjør det enklere for oss å planlegge og ta hensyn til hverandres planer og rapporter. Vi imøteser oppstart av kalenderen, og håper kontrollutvalgssekretariatene vil bidra til samspillet ved å benytte seg av muligheten til å legge inn planer og rapporter i verktøyet.

Felles møteplasser – statlig tilsyn og forvaltningsrevisjon

I likhet med flere andre fylkesmannsembeter avholder vi årlige koordineringsmøte med andre tilsynsaktører og kontrollutvalgssekretariatene. Denne arenaen må vi forsterke og videreutvikle. I år ble koordineringsmøtet avholdt i starten av året med representanter fra Kartverket, Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Arkivverket og fire kontrollutvalgssekretariater.

Formålet med disse møtene har først og fremst vært å gjennomgå årsplaner for tilsyn og forvaltningsrevisjoner;

Hvilke tilsyn- eller kontrolltema er særlig relevante? Bør vi gjøre tilpasninger i planer slik at enkeltkommuner ikke får for stor kontroll- og tilsynsbelastning?

Framover vil ny felles tilsynskalender gjøre denne delen av samordningsoppgaven enklere.

Felles møteplasser mellom tilsynsaktører og kommunal egenkontroll bidrar til at vi får helt nødvendig og bedre kunnskap om hverandres arbeid. Kjennskapen gjør det igjen lettere å opprette kontakt ved behov. I høst skal vi vurdere form og innhold for våre koordineringsmøter nærmere, blant annet med bakgrunn i lovendringen. Vi vil se på hvordan vi kan innrette treffpunktene slik at vi fremover i enda større grad, bygger på hverandres arbeid.

Vi har enkeltteksempler der vi får dette til i dag også. Vi har for eksempel i år valgt å ikke gjennomføre landsomfattende tilsyn om samarbeidet mellom barneverntjenesten og nav i en enkeltkommune som ellers utpekte seg, fordi det er gjennomført en forvaltningsrevisjon med tilnærmet samme tema i kommunen i 2017/2018. Motsatt har vi eksempler på at kontrollkomiteen bygger videre på funn fra våre tilsyn – blant annet ved forvaltningsrevisjonen som ble bestilt i oktober i fjor av barnevernarbeidet i Østbyen i Trondheim. Vi ser likevel at vi kan ha mer å hente med en mer systematisk innsats.

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) har fått i oppdrag fra KMD å lede arbeidet med å utvikle en veileder for samordning av kommunal egenkontroll og statlig tilsyn.

Veilederen vil forhåpentligvis gi oss mer kunnskap om likheter og ulikheter i måten statlige tilsynsetater og kommunal egenkontroll jobber på, og gi nyttig erfaringsoverføring.

Forvaltningsrevisjon og våre risiko- og sårbarhetsvurderinger

Valg av tilsynstema og tilsynsobjekter for våre kommunerettede tilsyn fra år til år er i stor grad basert på risiko- og sårbarhetsvurderinger. Et nytt sammenslått Trøndelag fylke teller i år 48 kommuner. Både for at vi skal ha god dialog og oppfølging med kommunene, og føre tilsyn med de «riktige» kommunene, fordrer dette at vi systematisk sammenstiller kunnskapen vi sitter på. Dette kan omfatte kunnskap fra statistiske data, dialog, henvendelser, tidligere tilsyn, kommunens egenkontroll, klagesaksbehandling og annet.

Fylkesmannen i Trøndelag iverksatte derfor i 2018 flere prosjekt for å utvikle tidsaktuelle kommunebilder, som støtter seg på et felles verktøy for å vurdere risiko- og sårbarhetsområder i kommunene. Verktøyet bygger på modell for tjenestebarmeter for barnevernet, utviklet av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. Kunnskap vi får om tjenestene fra forvaltningsrevisjonsrapporter kan inngå som en del av det kildematerialet som Fylkesmannen tar hensyn til når vi risikovurderer kommunene innenfor de enkelte fagområder. Kunnskapsbaserte risiko- og sårbarhetsvurderinger er noe Fylkesmannen i Trøndelag vil jobbe mye med framover, og dette bør også være tema i møtet med andre statlige tilsynsmyndigheter, kontrollutvalgssekretariatene og kommunenes revisjonsselskaper fremover.

Lovendring – hva så?

Etter vårt syn bidrar lovfesting av plikten til å ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjoner både ved planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn til at vi vil få et mer bevisst forhold til denne siden av kommunal egenkontroll. Vi ser behov for at det gjøres en jobb med å markedsføre ny kalenderløsning, slik at kontrollutvalgssekretariatene også vil benytte seg av løsningen. Samtidig er det etter vårt syn viktig å ha for øye at statlig tilsyn og forvaltningsrevisjon til dels har forskjellig formål. Dette må få betydning for vurderingen av om vi skal utsette eller ikke gjennomføre tilsyn dersom det nylig er gjennomført forvaltningsrevisjon med det samme temaet. Utfordringsbildet for kommunesektoren gjør det helt nødvendig med systematisk arbeid og dyrking av en kultur for fornying og omstilling.

Fylkesmannen i Trøndelag tror vi har mye å hente på å utvikle samspillet mellom tilsyn og egenkontrollen i kommunene, og gjennom ny kommunelov får vi virkemidler til dette. Det er også andre viktige områder som statlig tilsyn må utvikle seg på. Vi ønsker å videreutvikle tilsynsarbeidet vårt på tvers av sektorer og fag, og vil videreutvikle dialogen med andre embeter, statsetater og kommunesektoren for å få til dette. Dette er nødvendig, om statlig tilsyn skal bli noe mer enn «bare» kontroll.