



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder



Pilotprosjekt

Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Læring, utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll



Kristiansand
august 2016

0.1 Forord


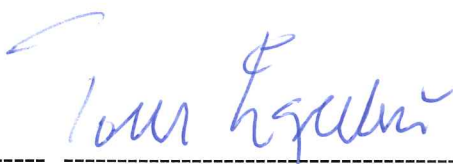
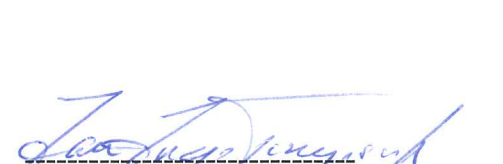
For Fylkesmannen er tilsyn et arbeidsområde som omfatter alle fagavdelinger. Tilsyn har fått et økt fokus de senere årene og utgjør et betydelig anfall årsverk i embetene. Både rollen som myndighet og som veileder inngår i dette arbeidet.

Norske kommuner er i stor grad involvert i tilsynene som Fylkesmannen gjennomfører. I tillegg utgjør kommunenes egenkontroll en stor og viktig del av de kommunalt ansattes hverdag.

Bakgrunnen for dette pilotprosjektet er ønsket om å undersøke nærmere hvordan tilsynsaktivitetene som Fylkesmannen og kommunerevisjonene har ansvaret for, kan innrettes for at læringsutbyttet i kommunene skal bli størst mulig, samtidig som kontrollvirksomheten blir utført på en mest mulig effektiv måte.

Vi mener dette prosjektet viser at man med relativt enkle grep kan forbedre Fylkesmannens tilsyn med kommunene i samarbeid med kommunenes egenkontroll.

Rapporten om pilotprosjektet er utarbeidet av prosjektleder Bjørn Wattne Østerhus hos Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. Forvaltningsrevisor Stein Fossgard Grøntoft hos Agder Kommunerevisjon IKS har også bidratt i dette arbeidet.

		
Tor Ole Holbek Revisjonssjef Agder Kommunerevisjon IKS	Tom Egerhei Assisterende fylkesmann Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Jan Inge Tunesvik Regiondirektør KS Agder

0.2 Innhold

0.1	FORORD.....	3
0.2	INNHold	4
0.3	SAMMENDRAG.....	6
0.4	TILRÅDNINGER OPPSUMMERT.....	8
1	BAKGRUNNEN FOR PILOTPROSJEKTET	10
1.1	PROSJEKTDeltakernes utgangspunkt	10
1.2	MELD. ST. 12 (2011–2012) STAT OG KOMMUNE – STYRING OG SAMSPEL.....	11
1.2.1	<i>Problematisering av systemrevisjon som metode.....</i>	<i>11</i>
1.2.2	<i>Et statlig tilsyn som gir grunnlag for læring og forbedring av tjenestene.....</i>	<i>11</i>
1.2.3	<i>Sammenhengen mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll.....</i>	<i>11</i>
1.3	PROBLEMSTILLINGER	12
1.4	ORGANISERING AV PROSJEKTET	12
2	ØKT LÆRING, FAGLIG VEILEDNING OG FORBEDRING AV UTDANNINGSTJENESTENE. 14	
2.1	AVGRENSING; IKKE STILLE SPØRSMÅL VED SYSTEMREVISJON SOM METODE	14
2.2	I REALITETEN GLIDENDE OVERGANG MELLOM KONTROLL OG VEILEDNING	14
2.3	POTENSIAL FOR Å UTNYTTE GLIDENDE OVERGANG MELLOM TILSYN OG VEILEDNING	16
2.3.1	<i>Veiledning og roller.....</i>	<i>16</i>
2.3.2	<i>Veiledning ifm gjennomføring av tilsyn i Vennesla kommune.....</i>	<i>17</i>
2.4	KOMMUNIKASJON OG PEDAGOGISK BEVISSTHET IFM GJENNOMFØRING AV SYSTEMREVISJON	19
2.4.1	<i>Kommunikasjon ifm forberedelsene til felles tilsyn.....</i>	<i>19</i>
2.4.2	<i>Pedagogisk bevissthet og bidrag til refleksjon rundt egen praksis i gjennomføringen.....</i>	<i>20</i>
2.5	KOORDINERE TILSYN MED KOMMUNEREVISJONENS FORVALTNINGSREVISJON	22
2.6	DIFFERENSIERING AV STATLIG TILSYN: SNU PYRAMIDEN	23
2.7	TILRÅDNINGER	24
3	STYRKET KOMMUNAL EGENKONTROLL OG REDUSERT STATLIG TILSYN.....	25
3.1	OM EGENKONTROLL	25
3.1.1	<i>Tilsyn og egenkontroll.....</i>	<i>25</i>
3.1.2	<i>Hva kan danne grunnlag for redusert statlig tilsyn?.....</i>	<i>25</i>
3.1.3	<i>Fylkesmannens betraktninger omkring oppfølging av tilsyn</i>	<i>27</i>
3.2	IMPLEMENTERING AV TILRÅDNINGER OM STYRKET INTERNKONTROLL IFM PILOTPROSJEKT	27
3.2.1	<i>Risikovurdering som utgangspunkt for kommunenes internkontroll.....</i>	<i>28</i>
3.2.2	<i>Andre tiltak.....</i>	<i>30</i>
3.3	TILRÅDNINGER	33
4	SAMHANDLINGSRUTINER MELLOM KOMMUNAL EGENKONTROLL OG FYLKESMANNENS TILSYN SAMT GJENBRUK AV DATA	34
4.1	SAMHANDLINGSRUTINER: TILSYNSFORUM OG TILSYNSKALENDER	34
4.2	GJENBRUK AV DATA	36
4.2.1	<i>Dokumentasjon og gjenbruk.....</i>	<i>36</i>
4.2.2	<i>Utfordringer knyttet opp mot gjenbruk av data.....</i>	<i>39</i>
4.2.3	<i>Taushetsplikt: juridiske betraktninger.....</i>	<i>40</i>
4.3	TILRÅDNINGER	43

5	FELLES TILSYN/EGENKONTROLL – ERFARINGER.....	44
5.1	FELLES TILSYN: KOORDINERT TILSYN OG FORVALTNINGSREVISJON I VENNESLA	44
5.1.1	<i>Forberedelser.....</i>	44
5.1.2	<i>Overordnet analyse.....</i>	45
5.1.3	<i>Tilsynsplanlegging.....</i>	46
5.1.4	<i>Møte med skoleledelsen i Vennesla kommune.....</i>	48
5.1.5	<i>Formøte og veiledningsmøte i Vennesla mars 2016.....</i>	49
5.1.6	<i>Erfaringer fra overordnet analyse og tilsynsplanleggingen.....</i>	49
5.1.7	<i>Tilsynet/revisjonen.....</i>	51
5.1.8	<i>Evaluering av tilsyn og revisjon.....</i>	51
5.2	HENDELSESBASERT TILSYN	53
5.2.1	<i>Forberedelser.....</i>	53
5.2.2	<i>Juridiske betraktninger</i>	54
5.2.3	<i>Tilsyn / revisjon - gjenbruk av data.....</i>	55
5.2.4	<i>Erfaringer.....</i>	55
5.3	TILRÅDNINGER	56
6	KONKLUSJON.....	57
6.1	KONKLUSJON.....	57
6.2	TILRÅDNINGER OPPSUMMERT.....	59
7	LITTERATUR.....	61

0.3 Sammendrag

Stortingsmeldinger og andre rapporter peker på at statlig tilsyn kan oppleves som en betydelig belastning for kommunene, uten at tilsynet samtidig bidrar til læring og økt kvalitet i kommunenes tjenesteproduksjon. I forbindelse med tilsyn og konferanser i Agder har det samtidig kommet innspill fra kommunene i retning av at Fylkesmannen i utøvelsen av sin kontrollvirksomhet med fordel kan styrke samarbeidet med den kommunale egenkontrollen, legge større vekt på vurdering av praksis og innrette sin virksomhet på en måte som gir større læringsgevinst for kommunene.

Denne rapporten viser at det i realiteten er en glidende overgang mellom Fylkesmannens kontroll og veiledning, og det pekes på at det ligger et potensial for økt læring for den reviderte part i det å utnytte dette spillerommet og i større grad vektlegge veiledningsdimensjonen. Vi mener at større grad av medvirkning fra kommunens side i valget av, og i innretningen av, tilsynet – kort sagt, å «snu pyramiden» –, kan bidra til økt eierskap og større vilje i kommunene til å jobbe konstruktivt med tilsynet, samtidig som tilsynets relevans for den enkelte kommune økes. Vi har videre pekt på at potensialet for læring øker dersom Fylkesmannen selv kan anvende de strategiene for god pedagogikk og kommunikasjon som man i tilsyn på utdanningsområdet forventer at lærerne har et bevisst forhold til i møte med elevene. I forbindelse med gjennomføringen av felles tilsyn med Agder Kommunerevisjon IKS i Vennesla kommune, gikk Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, uten å kompromittere tilsynsrollen, langt i sin rolle som veileder, og prosjektdeltakerne mener at denne tilnærmingen var vellykket. Vi argumenterer avslutningsvis for at læringspotensialet ute i kommunene øker ytterligere dersom man klarer å koordinere Fylkesmannens proseduralt orienterte tilsyn, som fokuserer på aksene «lovlig-ulovlig», med kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon, som i tillegg har mulighet til ta for seg den kommunale tjenesteproduksjonens innhold langs aksene «hensiktsmessig - mindre hensiktsmessig».

Skal man redusere det statlige tilsynet, forutsettes det en styrket kommunal egenkontroll og velfungerende mål- og resultatstyring i kommunene, og under denne betingelsen konkluderer vi med at andelen landsomfattende tilsyn kan reduseres til fordel for egeninitierte tilsyn som tar utgangspunkt i kommunens risikovurderinger, jf. ideen om å «snu pyramiden». Den kommunale egenkontrollen bør i så måte styrkes slik at man i kommunene i større grad bruker risikovurderinger som grunnlag for internkontrollen og rullering av denne. Vi bemerker at mange av tilrådingene i KRDs rapport fra 2009 støtter opp om denne tilnærmingen.

Samhandlingen mellom Fylkesmannens tilsyn og den kommunale egenkontrollen kan deles i to løp. (i) På den ene siden har man i Aust-Agder og Vest-Agder etablert et årshjul. Sentralt her er etableringen av en årlig *Kvalitetskonferanse*, et *Tilsynsforum* og en *Tilsynskalender*, noe som etter alt å dømme styrker og effektiviserer den samlede kontrollvirksomheten på Agder. Gjenbruk av data, samt utfordringer knyttet til dette, har også blitt diskutert. (ii) På den andre siden kan Fylkesmannen i større grad samarbeide med kommunerevisjonen om gjennomføring av konkrete tilsyn. I forbindelse med gjennomføringen av felles tilsyn i Vennesla kommune, samkjørte Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder og Agder Kommunerevisjon IKS sine respektive innretninger av kontrollvirksomheten. Da det ble klart at Fylkesmannen ville ta utgangspunkt i Felles nasjonalt tilsyn, innrettet kommunerevisjonen sitt forvaltnings-

revisjonsprosjekt slik at begge kontrollinstansene kunne anvende samme datamateriale og utføre tilsyn på skolen parallelt, samtidig som kommunerevisjonen kompletterte Fylkesmannens lovlighetskontroll ved å vektlegge spørsmål av mer innholdsmessig karakter knyttet opp mot kommunens pedagogiske plattform. Kort sagt ligger forholdene til rette for økt læringsgevinst når Fylkesmannens lovlighetstilsyn (gjøres tingene på rett måte?) ses i sammenheng med kommunerevisjonens arbeid og forvaltningsrevisjons vektlegging av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (gjøres de rette tingene?).

Erfaringene fra det felles tilsynet/egenkontrollen i Vennesla kommune er mange. Det er positivt at kommunen i større grad var en medspiller i valget av tema og i innretning på tilsynet, og i forlengelsen hadde kommunen således større forståelse for hvordan tilsynet ble innrettet, samt for hvilke forventninger Fylkesmannen hadde til hva som skolene må ha på plass for å oppfylle krav i lovverket. Videre var dialogen med kommunen bedre enn den tradisjonelt har vært, og økt vektlegging av veiledning i forbindelse med gjennomføringen av tilsynet, både i forhold til skolens ansatte og kommuneadministrasjonen, gjorde at læring med stor sannsynlighet i større grad enn vanlig fulgte av tilsynet. Også med tanke på effektivitet i datainnsamlingen er erfaringene i kjølvannet av det koordinerte tilsynet svært positive. Erfaringene tilsier samtidig at man ikke skal undervurdere viktigheten av planlegging og kommunikasjon. Samhandling fordrer å være tydelig, både tilsynsetatene imellom og overfor de ulike delene av kommunen. Begge deler har vi positive erfaringer fra, ikke minst etter at man høsten 2015 stod overfor en akutt hendelse i Søgne kommune der både Fylkesmannen og kommunerevisjonen var sentrale aktører i etterspillet.

Avslutningsvis bemerker vi at der hvor det ligger et potensial for synergi i det å samordne Fylkesmannens og kommunerevisjonens forskjellige tilnærminger til kontrollvirksomhet, samtidig også ligger begrensninger i forhold til det å etablere et nært samarbeid over tid. Eksempelvis vanskeliggjøres et nært og formalisert samarbeid av at Fylkesmannen og kommunerevisjonen i henhold til kommuneloven har ulike oppdrag, av at Fylkesmannen og kommunerevisjons referanseramme «revisjonskriteriene» ikke er identisk, samt av at Fylkesmann og kommunerevisjons linje for bestilling og rapportering avviker (man kan tenke seg et scenario hvor Kontrollutvalget ikke ønsker forvaltningsrevisjon på området som rådmannen peker ut i sin bestilling). Satt på spissen, mens Fylkesmannens utgangspunkt er rammestyringsprinsippet og lovlighetstilsyn, er utgangspunktet for kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon, forstått som resultatorientert «performance audit», New Public Management og kommunenes mål- og resultatstyring.

0.4 Tilrådninger oppsummert

- Spillerommet som den glidende overgangen mellom tilsyn som systemrevisjon og veiledning gir, bør utnyttes. Det ligger et potensial for økt læring hos den reviderte part i det å i større grad vektlegge veiledningsdimensjonen ved Fylkesmannens oppdrag.
- Potensialet for læring øker dersom Fylkesmannen selv kan anvende de strategiene for god pedagogikk og kommunikasjon som man i tilsyn på utdanningsområdet forventer at lærerne har et bevisst forhold til i møtet med elevene.
- For å øke potensialet for læring hos den reviderte part samt for å realisere synergieffekter i datainnsamlingen, bør det jevnlig undersøkes om Fylkesmannens lovlighetstilsyn kan samordnes med kommunerevisjonens resultatorienterte forvaltningsrevisjon.
- For å øke det statlige tilsynets relevans samt eierskapet i den reviderte kommunen, bør man søke å differensiere statlige tilsyn ved å involvere den enkelte kommune i arbeidet med å velge ut og formulere tema for tilsyn («snu pyramiden»). Utgangspunktet for kommunens innspill må være risikovurderinger.
- Som grunnlag for redusert statlig tilsyn, bør kommuner kunne sannsynliggjøre en ledelseskultur hvor ledelsen kontinuerlig er tett på og følger opp tjenesteproduksjonen i enhetene med utgangspunkt i mål- og resultatstyring.
- Vi stiller oss bak de tilrådingene fra KRDs rapport *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* fra 2009 som nevnes i kapittel 3 i denne rapporten. Disse fremstår fortsatt som aktuelle, og de bør ses i sammenheng med KS' arbeidshefte *Rådmannens internkontroll - orden i eget hus!* fra 2012. På den annen side fremstår brorparten av de resterende tilrådingene i KRDs rapport som mindre aktuelle i forhold til problematikken som diskuteres i dette pilotprosjektet.
- Fylkesmenn bør etablere et fast møtepunkt hvor statlige tilsynsetater og kommunerevisjoner møtes.
- Fylkesmenn bør etablere en tilsynskalender som konkretiserer tilsynsetatenes tilsyn i tid, omfang og med tema. Kalenderen bør lages så tidlig som mulig på året. Ansvarlige for den digitale plattformen fylkesmennene bruker, bør også se på muligheten for å etablere en egnet plattform, fortrinnsvis i eksisterende digitale portaler.
- For å i størst mulig grad gjenbruke data, bør Fylkesmannen konferere med andre tilsynsetater og kommunerevisjoner om det finnes aktuell dokumentasjon som kan inngå som grunnlagsdokumenter i et tilsyn.

- En bestillingsdialog mellom kommunene og fylkesmennene bør gjennomføres på årlig basis, det vil si også i de årene hvor kommunerevisjonen ikke gjennomfører overordnet analyse. Kommunerevisjonen bør delta i denne dialogen.
- Fylkesmannen bør delta i møtet hvor kommunerevisjonens overordnede analyse, det vil si kommunerevisjonens gjennomgang av kommunens virksomhet med vekt på risiko- og vesentlighetsvurderinger og på hvor behovet for forvaltningsrevisjon er størst, presenteres for og diskuteres med administrasjonssjefen.
- Vår erfaring er at det lønner seg for Fylkesmannen å sette av mye tid til planlegging og forberedelser før møter om overordnet analyse.
- Samordnede tilsyn må planlegges godt med hyppig kontakt og utveksling av informasjon både etatene imellom og mellom tilsynsetatene og kommunen som skal ha tilsyn.

1 Bakgrunnen for pilotprosjektet

1.1 Prosjektdeltakernes utgangspunkt

Agder Kommunerevisjon IKS, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder og KS Agder gikk i 2012 sammen om å søke midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til et 3-årig pilotprosjekt. Bakgrunnen for søknaden var ønsket om å undersøke nærmere hvordan tilsynsaktivitetene som Fylkesmannen og kommunerevisjonen har ansvaret for, kan innrettes for at *læringsutbyttet* ute i kommunene skal bli størst mulig, samtidig som kontrollvirksomheten blir utført på en mest mulig *effektiv* måte. Aktørene bak søknaden ønsket med dette å se nærmere på forskjellige innfallsvinkler til det å drive kontrollvirksomhet, samt på hvordan man kan utvikle og styrke samarbeidet mellom kommunal revisjon, Fylkesmannen og KS på tilsynsområdet.

Ideen om at potensialet for samarbeid mellom Fylkesmannen og kommunerevisjonen burde undersøkes nærmere, hadde sitt utspring i at både Fylkesmannen og kommunerevisjonen i 2011 gjennomførte tilsynsvirksomhet rettet inn mot grunnskoleelevers psykososiale miljø i Kristiansand kommune. Tilbakemeldingene fra kommunen og erfaringene fra dette arbeidet indikerte at samarbeidet mellom Fylkesmannen og kommunerevisjonen kunne styrkes, samt at det ville være interessant å utrede og gjennomføre koordinert tilsyn og kontroll på utdanningsområdet. Videre tydet tilbakemeldinger fra kommunene på Fylkesmannens Kvalitetskonferanse på at måten Fylkesmannen gjennomførte tilsyn på, med fordel kunne vurderes nærmere. Eksempelvis ble det oppfattet som problematisk at skriftlighet i stor grad ble vektlagt på bekostning av praksis, samtidig som samhandling med kommunenes egenkontroll ble etterlyst. Det ble understreket at for kommuner handler det om å ivareta helheten, noe som kan være en motsetning til tilsynsetatenes eget fokusområde. Videre pekes det fra kommunenes side på at prioriteringsevnen er avgjørende i den kommunale virkelighet, mens prioritering av ressurser er uinteressant i tilsynsperspektiv. En rådmann spilte blant annet inn at man i større grad bør se virksomhetsstyring, internkontroll, folkevalgt egenkontroll og statlig tilsyn og kontroll i sammenheng.

Gitt at Fylkesmannen og kommunerevisjonen ifølge kommuneloven skal gjennomføre henholdsvis *lovlighetstilsyn* (kml § 60 b) og *forvaltningsrevisjon* (kml § 78), så fremstod raskt samordning av metode som langt mindre aktuelt enn samordning i tid og sted og gjennomføring av felles tilsyn. Styringsgruppens hypotese var i så måte at Fylkesmannens juridiske innfallsvinkel, med vekt på lovverk, lovlighet, rettssikkerhet, formelle forhold, skriftlighet og prosedyrer, kompletterer kommunerevisjonens innfallsvinkel, som også kan ta for seg i hvilken grad skolefaglige og økonomiske forhold innvirker på skolens resultater og på det psykososiale miljøet. I tillegg til å gi et mer helhetlig bilde av situasjonen i en gitt kommunes skolesektor som kan øke potensialet for læring i kjølvannet av kontrollvirksomheten, antok styringsgruppen at et slikt samarbeid ville generere synergieffekter, idet forberedende møter og datainnsamling etter alt å dømme i betydelig grad kunne koordineres.

Oppsummert kan vi innledningsvis si at det eksterne målet med pilotprosjektet var at tilsyns- og kontrollvirksomheten skulle bidra til økt læring og forbedring av tjenestene som produseres i utdanningssektoren. Samtidig var det interne målet for prosjektet å

styrke og effektivisere kontrollvirksomheten gjennom økt koordinering og samhandling blant de sentrale aktørene. Prosjektdeltakerne ønsket i så måte å vektlegge synergi og forsterkning mellom aktørene heller enn å fokusere på roller og grenser mellom dem.

1.2 Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel

Det viste seg at opplevelsen og ideene til prosjektdeltakerne kunne knyttes opp mot problematikk som ble diskutert i Stortingsmelding 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, og da spesielt i kapittel 7 *Rapportering, dokumentasjon og tilsyn*.

1.2.1 Problematisering av systemrevisjon som metode

I Stortingsmeldingen vises det blant annet til forskningsrapporter hvor det i intervjuer med embetene kommer frem at informantene opplever at den pålagte tilsynsmetodikken på utdanningsområdet ikke blir sett på som heldig, blant annet fordi metodehåndboken er svært omfattende og vanskelig å operasjonalisere, samtidig som systemrevisjon som metode ikke bidrar til å finne ut hvor god skolen egentlig er (s. 87). Det pekes også på at systemrevisjon kan oppleves som svært ressurskrevende for kommunene, blant annet som følge av store dokumentasjonsbyrder, og at fokus ofte kun blir på avvik (s. 89).

1.2.2 Et statlig tilsyn som gir grunnlag for læring og forbedring av tjenestene

I Stortingsmeldingens kapittel 7.5.1 og 7.5.2 diskuteres problematikk knyttet opp mot i hvilken grad statlig tilsyn bidrar til læring i kommunene. Det pekes på 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. I hvilken grad man oppnår en slik positiv konsekvens av tilsynet, kommer an på hvordan tilsynsorganene innretter tilsynet. Det er selvsagt også vesentlig at ledelsen i hver enkelt kommune viser vilje til å lære av egne og andres erfaringer (s. 88).

Det pekes videre på at forskning viser at påfølgende veiledning ofte er nødvendig for at kontrollvirksomhet som baserer seg på systemrevisjon som metode, skal ha en lærende og forebyggende effekt (s. 90).

1.2.3 Sammenhengen mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll

Kapittel 7.5.3 i Stortingsmeldingen tar opp problematikk knyttet opp mot sammenhengen mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Det tas blant annet til orde for at Fylkesmannen kan medvirke til å oppnå varige forbedringer i kommunale tjenester gjennom å differensiere tilsynet sitt, både med hensyn til når og hvor det er viktig å gjennomføre tilsyn, samtidig som det statlige tilsynet bør innrettes ulikt overfor

ulike kommuner, avhengig av situasjonen den enkelte kommunen befinner seg i (s. 90).

Videre legges det vekt på at man i gjennomføringen av statlig tilsyn i størst mulig grad bør søke å gjenbruke kommunale data, og at det etter alt å dømme ligger en effektivitetsgevinst i det å se statlig tilsyn og kommunal egenkontroll i sammenheng (s. 91).

Det konkluderes med at i kommuner med en aktiv bruk av forvaltningsrevisjon og egenkontroll, bør statlige tilsynsetater ta hensyn til det og redusere tilsynet sitt (s. 92).

1.3 Problemstillinger

Med dette utgangspunktet, det vil si erfaringer og opplevde utfordringer både på regionalstatlig og kommunal side, og Stortingsmelding 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, søker styringsgruppen med dette pilotprosjektet å belyse følgende punkter:

1. Utarbeide forslag til hvordan økt læring, faglig veiledning og forbedring av utdanningstjenestene kan realiseres i forbindelse med gjennomføring av Fylkesmannens tilsyn og kommunal egenkontroll, jf. kapittel 2.
2. Utarbeide forslag til tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen som forutsetning for redusert statlig tilsyn, jf. kapittel 3.
3. Utarbeide forslag til samhandlingsrutiner mellom den kommunale egenkontrollen og Fylkesmannens tilsyn på utdanningsområdet, blant annet hvordan gjenbruk av kommunale data kan brukes i det statlige tilsynet, jf. kapittel 4.
4. Gjennomføre felles tilsyn/egenkontroll på utdanningsområdet og rapportere erfaringer fra dette, jf. kapittel 5.

Gitt at prosjektet kom i gang etter kontakt mellom Utdannings- og barnevern-avdelingen hos Fylkesmannen og kommunerevisjonen, er det først og fremst utdanningsområdet som det fokuseres på i dette pilotprosjektet. Vi understreker samtidig at konklusjonene og tilrådingene i denne rapporten har overføringsverdi i forhold til alle delene av Fylkesmannens og kommunerevisjonenes virksomhet.

1.4 Organisering av prosjektet

Pilotprosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av alle involverte parter. Styringsgruppen har hatt månedlige møter med fokus på fremdrift, justering av prosjektets retning og innspill til måloppnåelse, rapport og felles tilsyn/egenkontroll. Agder Kommunerevisjon IKS og Fylkesmannen har hatt ytterligere møter vedrørende gjennomføring av felles tilsyn/egenkontroll.

Pilotprosjekt - Utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll

Styringsgruppen har bestått av følgende medlemmer:

Prosjektleder

- Bjørn Wattne Østerhus (*Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*)

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (tidl. Fylkesmannen i Vest-Agder)

- Daværende utdanningsdirektør Gunnar Skaar i perioden frem til medio 2014.
- Utdanningsdirektør Kristin Eidet Robstad i perioden fra januar 2015.
- Assisterende fylkesmann Tom Egerhei.

Agder Kommunerevisjon IKS (tidl. Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS)

- Revisjonssjef Tor Ole Holbek
- Forvaltningsrevisor Stein Fossgard Grøntoft
- Forvaltningsrevisor Maren Stapnes

KS Agder

- Regiondirektør Jan Inge Tungesvik
- Spesialrådgiver Per Bendixen
- Spesialrådgiver Torbjørn Torblå

Kristiansand kommune

- Oppvekstdirektør Arild Rekve

Under felles tilsyn/egenkontroll har seniorrådgiver Elisabeth Attramadal og seniorrådgiver Maiken Messel fra Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder deltatt i forarbeid, gjennomføring og rapportering.

Rapporten om pilotprosjektet er utarbeidet av prosjektleder Bjørn Wattne Østerhus hos Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. Forvaltningsrevisor Stein Fossgard Grøntoft hos Agder Kommunerevisjon IKS har også bidratt i dette arbeidet.

2 Økt læring, faglig veiledning og forbedring av utdanningstjenestene

2.1 Avgrensing: ikke stille spørsmål ved systemrevisjon som metode

Innledningsvis bemerker vi at vi i dette prosjektet ikke stiller spørsmål ved systemrevisjon som metode eller om iboende trekk ved den formen for tilsyn, eksempelvis manglende vektlegging av innholdet og kvaliteten i de kommunale tjenestene samt fokus på avvik og mangler, begrenser læringspotensialet ved denne typen tilsyn. Årsaken til dette er at det viste seg at Utdanningsdirektoratet, forut for prosjektets første fase, blant annet med støtte i kommunelovens § 60 om statlig tilsyn, alt hadde tatt stilling til det grunnleggende metodespørsmålet om hvordan statlig tilsyn på utdanningsområdet skal gjennomføres: kort sagt skal juridisk og økonomisk rammestyring være hovedregelen for statlig styring av kommunesektoren, og lovlighetstilsyn i form av systemrevisjon anses å være et uttrykk for det nevnte rammestyringsprinsippet.

Med dette utgangspunktet ble fokus dreiet bort fra metodespørsmålet, og vi har snarere vært opptatt av hvordan man, med utgangspunkt i gjeldende regelverk og forutsetninger, kan øke læringsutbyttet i kjølvannet av Fylkesmannens kontrollvirksomhet innenfor gjeldende rammeverk:

- For det første vil det fortsatt være rom for å problematisere forholdet mellom tilsyn og veiledning.
- For det andre vil det være interessant å se nærmere på hvordan Fylkesmannen selv kan anvende de strategiene for pedagogikk og kommunikasjon som man i tilsyn forventer at lærerne har et bevisst forhold til i møtet med elevene.
- For det tredje kan gode risikovurderinger og innspill fra kommunen selv om hvor behovet er størst, bidra til at ressursene settes inn der hvor utviklingspotensialet er størst.
- For det fjerde kan koordinering av kontrollvirksomhet mellom Fylkesmann og kommunerevisjon bidra til å øke læringsutbyttet for kommunene.

2.2 I realiteten glidende overgang mellom kontroll og veiledning

Fylkesmannens myndighet til å føre tilsyn med kommunene er lovbestemt og faller således inn under de juridiske virkemidlene staten har for å styre kommunene. Begrepet «tilsyn» fremstår imidlertid etter styringsgruppens skjønn som utydelig, både når det gjelder hva som skal prøves og med tanke på grensene mellom veiledning og tilsyn.

Ifølge kommunelovens § 60 b fremgår det at det kan føres tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av respektive plikter («lovlighetstilsyn»). Selv om det ikke kommer klart frem i lovteksten hva som ligger i ordet

«tilsyn», kan tilsyn her tolkes i smal forstand, begrenset til kontroll med at virksomheten til kommunene er i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Fokus og mål for denne typen tilsyn er lovlighet og etterlevelse av regelverket («compliance»), og ikke vurdering av kvalitet i tjenestene. Dette innebærer et fokus på prosesser og prosedyrer samt tradisjonelt ettersyn av om aktiviteter er utført i henhold til lovverk. En slik avgrensing til legalitetskontroll kan ses i sammenheng med hensynet til det kommunale selvstyret: innenfor de grenser som følger av dette, fremgår det at skjønn i betydelig grad skal utøves av kommunene selv, og staten skal ikke overprøve det frie forvaltningsskjønnet til kommunene. En effekt av å anlegge et slikt smalt perspektiv, kan være at Fylkesmannen i mindre grad oppfatter utstrakt samhandling med kommunene som nødvendig for å løse oppdraget man er pålagt.

Ifølge *Stortingsmelding 17 (2002-2003) Om statlig tilsyn*, blir på den annen side tilsyn definert i vid forstand som all virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp lovverket og dets intensjoner. Eksempelvis kan tilsynsaktivitet med denne innfallsvinkelen i større grad ta form som veiledning og forhåndsvurderinger, og med en mer veiledningsorientert innfallsvinkel bygger legitimitetsgrunnlaget i større grad også på fagkyndig ekspertise og profesjonell autoritet snarere enn kun på legalt fundert autoritet. Med denne noe bredere tilnærmingen vil man også være opptatt av om resultater er i tråd med intensjonene, og i motsetning til det rent kontrollbaserte tilsynets vektlegging av etterkontroll, vil et veiledende tilsyn i like stor grad kunne omfatte ex. ante forhåndsvurderinger og tilsyn i form av erfarings- og kunnskapsutveksling underveis i en prosess. Et veilederbasert tilsyn synes således å åpne opp mot flere dimensjoner enn kun ren kontrollvirksomhet når Fylkesmannen skal løse oppdraget sitt.

Utgangspunktet for dette prosjektet er som nevnt at systemrevisjon som metode, og dermed en grunnleggende kontrollbasert innfallsvinkel, tas for gitt som utgangspunkt for Fylkesmannens arbeid. *Stortingsmelding 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel* vektlegger et strengt skille mellom tilsyn som systemrevisjon og veiledning: Tilsynsorganene skal ikke gi veiledning som ledd i gjennomføringen av tilsynet. Veiledning skal kun gis når den er etterspurt av kommunen, og Fylkesmannen skal således praktisere et strengt skille mellom de to aktivitetene (s. 83). Også i Utdanningsdirektoratets metodehåndbok er det formuleringer som indikerer at Fylkesmannen skal tilstrebe et strengt skille mellom tilsyn og veiledning:

Tilsyn og veiledning har det samme overordnede målet, nemlig regelverksetterlevelse. Veiledning og regelverksinformasjon skiller seg imidlertid fra tilsyn ved at det ikke er rettslig bindende og ikke er å regne som offentlig myndighetsutøvelse. Veiledning er et tilbud for kommunen og skal ikke ha karakter av kontroll eller reaksjon (s. 13).

Samtidig understreker samtlige av informantene i NIBR-rapport 2011: 28 *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* at det er viktig at systemrevisjon gir rom for læring og veiledning. Forfatterne fremholder at «dette behovet fremstår som større enn behovet for å avgrense tilsynet i forhold til dialog og veiledning» (s. 10). I Odelstingsproposisjon. nr. 97 (2005-2006) understrekes det at det i praksis vil være vanskelig å rendyrke tilsynsrollen helt og at det kan være «en glidende overgang mellom påpeking av lovbrudd og informasjon om hva som kan gjøres for å oppfylle kravene i loven» (s. 59). Det er videre interessant at det i Utdanningsdirektoratets metodehåndbok også konkluderes med at grensene mellom tilsyn og

veiledning i realiteten kan være glidende, og for å øke den samlede effekten av en tilsynssatsing, kan det være nyttig å supplere den med ulike veiledningsaktiviteter (s. 13). Det pekes videre på at for å oppnå målene om effektive undersøkelser og retting av lovstridig praksis, bør metoden være tilpasset den konkrete tilsynssituasjonen (s. 10). I innledningen til metodehåndboken til Utdanningsdirektoratet understrekes det også at tilsynet skal bidra til «langsiktig læring og kvalitetsforbedring» både for kommunen som får tilsyn og andre (s. 6).

2.3 Potensial for å utnytte glidende overgang mellom tilsyn og veiledning

Etter styringsgruppens skjønn ligger det et potensial for økt læring i kjølvannet av Fylkesmannens tilsyn i det å utnytte spillerommet som den glidende overgangen mellom tilsyn som systemrevisjon og veiledning gir. Før vi belyser dette nærmere, spør vi imidlertid hvordan begrepet veiledning kan forstås i forbindelse med Fylkesmannens tilsynsvirksomhet.

2.3.1 Veiledning og roller

Hvordan kan man forstå begrepet «veiledning» når utgangspunktet er at Fylkesmannens virksomhet med utgangspunkt i kommuneloven § 60b begrenses til å føre tilsyn med lovligheten av kommunens virksomhet og tjenesteproduksjon? Det er her interessant å vise til studien til Pollitt et al. (1999), som tar for seg revisorrollen i riksrevisjonene i fem europeiske land. Pollitt identifiserer fire idealtyper:

- a) *Revisorrollen*: «*ex. post. bekreftelse*»: vurdere og bekrefte, ex. post., om den informasjonen som virksomheten legger fram, er korrekt og i tråd med regelverket.
- b) *Dommerrollen*: «*etterlevelse av regelverk*»: legge vekt på å vurdere om virksomheten er i samsvar med, og etterlever lover og regelverk, formelle prosedyrer og krav.
- c) *Forskerrollen*: «*vitenskapelig forklaring*»: ta utgangspunkt i fagfeltet som tjenesten/virksomheten er en del av (fokus på tjenestens innhold snarere enn på prosedyrer og formkrav), og søke å bidra til holdbar kunnskap, nye analyser, ny innsikt og nytenkning.
- d) *Konsulentrollen*: «*hjelp klienten med forbedring*»: sterkere fokus på forbedring tilsier en revisorrolle som heller mot konsulentrollen. Samtidig skal den som utøver kontrollvirksomhet være varsom med å foreslå detaljerte løsninger når det konkluderes i en sluttrapport.

Som vi har sett, er det for Fylkesmannen spørsmålet om lovlighet («*gjøre tingene rett*»), og ikke vurderinger av i hvilken grad den kommunale virksomheten er effektiv, hensiktsmessig eller bidrar til god måloppnåelse («*gjøre de rette tingene*»), som er i fokus når Fylkesmannen utøver kontrollvirksomhet. For det første betyr det at Fylkesmannens kontrollvirksomhet synes å være avskåret fra konsulentrollen: det er i

utgangspunktet ikke opp til Fylkesmannen å hjelpe den reviderte part med å forbedre tjenesten. Men også forskerrollen synes å ligge utenfor Fylkesmannens mandat slik det per i dag foreligger: det er ikke opp til Fylkesmannen å bidra til å analysere og forstå hvorfor den enkelte kommune har dårlig måloppnåelse langs gitte dimensjoner. Videre synes den delen av revisorrollen som handler om å bekrefte at fremlagt informasjon er korrekt i liten grad å være aktuell for Fylkesmannen. Snarere er det dommerrollen som først og fremst synes å prege Fylkesmannens virksomhet: etterleves lovverket, og er kommunens virksomhet lovlig eller ulovlig? I en slik kontekst vil en smal tolkning av begrepet veiledning innebære at veiledningsbegrensnes til

- I. veiledning om lovverket, og
- II. veiledning om tilsyn generelt samt om gjennomføringen av systemrevisjon spesielt (hvordan forstå begreper som brukes i spørreskjemaer etc.)

Vi bemerker at denne tilnærmingen baserer seg på en stor tro på rasjonaliteten i de lover, regler og normer som er nedfelt på et gitt område, på sammenhengen mellom prosessuelle bestemmelser på den ene siden og kvaliteten på tjenestene på den andre siden. Denne sammenhengen er spesielt problematisk på utdanningsområdet, hvor vidt forskjellige pedagogiske plattformer, fra de som genererer segregering til de som legger til rette for inkludering, kan være innenfor lovverket. Imidlertid er det klart at vurderinger langs aksene «lovlig – ulovlig» og vurderinger langs aksene «god – dårlig» ikke nødvendigvis overlapper med at skriftlige prosedyrer og internkontrollsystemer kan fremskaffes: man kan godt tenke seg en skolepraksis i en kommune som vurderes både å være innenfor lovverket, men dårlig sett i lys av sektorens egne oppfatninger av kvalitet. Det er her verdt å merke seg at på den annen side vil kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon, som i tillegg til lov og forskrift også kan ha kommunestyrets vedtak og forutsetninger, forskning, standarder for god praksis og sammenlikninger som referanse, i større grad kunne vurdere kommunenes praksis langs aksene «god – dårlig». Det betyr at rommet for kommunerevisjonen er større for å påta seg forskerrollen og i noen grad også konsulentrollen¹.

2.3.2 Veiledning ifm gjennomføring av tilsyn i Vennesla kommune

Et av utgangspunktene for samarbeidsprosjektet mellom Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder og Agder Kommunerevisjon IKS om felles tilsyn i Vennesla, var at styringsgruppen for pilotprosjektet ønsket å utnytte spillerommet som, på tross av at man i Stortingsmeldinger har søkt å etablere tydelige grenser, fortsatt eksisterer hva angår skillet mellom kontroll og veiledning. Veiledning har som nevnt samme overordnede mål som tilsyn, og vår hypotese har vært at læringspotensialet økes i takt med at veiledning i størst mulig grad vektlegges.

¹ Vi understreker samtidig at det her imidlertid ligger innebygd en begrensning, idet Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 14 inneholder regler om at den som foretar revisjon for en kommune, ikke kan gi råd/andre tjenester dersom dette kan påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet. Dette er bakgrunnen for at *Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001)*, pålegger revisor å være varsom med å foreslå detaljerte løsninger når han gir sine anbefalinger etter en gjennomført forvaltningsrevisjon. Med andre ord begrenser både lov og revisjonsstandard i hvilken grad revisor kan identifisere seg med konsulentrollen.

Med dette utgangspunktet la Fylkesmannen stor vekt på veiledningsaspektet i forbindelse med tilsynet som ble gjennomført i Vennesla kommune. Før selve tilsynet hadde Fylkesmannen møter med Vennesla kommunes oppvekstkontor samt med administrasjonen på skolen som skulle ha tilsyn (kommunerevisjonen deltok på begge møtene). I tillegg til å opprette kontakt og skape et godt samarbeidsklima preget av tillit og dialog, la Fylkesmannen stor vekt på å formidle hensikten med tilsynet samt på å informere om lovverket som lå til grunn for tilsynet.

Deretter hadde Fylkesmannen et veiledningsmøte med hele lærerkollegiet samt elevrepresentanter på den aktuelle skolen. Her ble formålet med tilsynet gjennomgått for alle de involverte og satt i sammenheng med elevens utbytte av undervisningen som skolen gir elevene, og det ble lagt vekt på å få formidlet at formålet med tilsynet var at alle elever på skolen skal få oppfylt sin lovfestede rett til forsvarlig utbytte av opplæringen. Videre ble det belyst på hvilken måte tilsynet som skulle gjennomføres, innebar et møte mellom pedagogikk og forvaltning/juss. Med utgangspunkt i spørsmålet om hva elevene lærer av tilbakemeldinger fra lærerne, ble lærerkollegiet veiledet i hvordan læreren kan gi tilbakemeldinger som gir mening i det videre arbeidet til eleven, samt i hvordan lærerne kan involvere elevene i vurderingsarbeidet. Videre ble det henvist til tilgjengelig veiledningsmaterieell for de aktuelle temaene, og Fylkesmannen la vekt på å indikere hvem som har ansvaret for å oppfylle de forskjellige pliktene, og ikke minst på hva som må til for at en praksis er «god nok» etter regelverket. Det ble spesielt lagt vekt på å formidle forskjellene så vel som sammenhengen mellom såkalte *læringsmål* på den ene siden, og *kompetansemål* på den andre siden. Mer generelt ble det også lagt vekt på å kommentere forholdet mellom konkrete lovkrav og pedagogikk, det vil si hvordan de aktuelle lovkravene kan overholdes gjennom konkrete pedagogiske handlinger². Videre ble problematikk tatt opp knyttet opp mot hvilken type systemer for internkontroll som rektor må ha på plass, eksempelvis system som sikrer at undervisningspersonalet knytter opplæringens innhold opp mot kompetansemål i fag. Alt i alt synes det som om Fylkesmannen gjennomførte en grundig runde med veiledning i opptakten til selve tilsynet, både i forhold til forståelse av lovverk, i forhold til av systemrevisjon som metode og i forhold til Fylkesmannens mandat.

Også i gjennomføringen av tilsynet var Fylkesmannen opptatt av å gå utover en smal forståelse av skillet mellom kontroll og veiledning. Den smale forståelsen kan i sin ytterste konsekvens innebære at Fylkesmannen rett og slett ber de i kommunen som søker informasjon om hvordan man kan oppfylle lovkrav eller utvikle en bedre praksis, om å finne en løsning selv. Eventuelt kunne de henvises til Fylkesmannens veiledning i andre fora. Fylkesmannens strategi gjennom tilsynet i Vennesla var imidlertid ikke å være tause om alt utover det som kom innenfor en strikt forståelse av hva kontrollvirksomhet er. Snarere søkte tilsynsteamet å være mest mulig hjelpelig i

² Vi viser til følgende eksempel: Lovkrav: *Det skal vere kjent for eleven, lærlingen og lære kandidaten kva som er måla for opplæringa og kva som blir vektlagt i vurderinga av hennar eller hans kompetanse* (forskrift til opplæringsloven § 3-1)

Pedagogisk handling: Skolen må derfor sørge for at elevene blir

- gjort kjent med målene for opplæringen (vite hva de skal lære)
- informert og veiledet om hva som er kompetansemålene i læreplanen for de enkelte fagene og hva som blir vektlagt i vurderingen av deres måloppnåelse/kompetanse.
- For elever med egne mål i en IOP må læreren informere eleven om innholdet i denne

forhold til spørsmålene kommunen til enhver tid hadde, samtidig som de var bevisst på å ikke foreslå konkrete løsninger i forhold til hvordan skolen burde drives. I stedet for å avfeie alle spørsmål mens tilsynet pågikk med henvisning til et strengt skille mellom kontroll og veiledning, var Fylkesmannen således bevisst på å være behjelpelig i forhold til gode eksempler, veiledningsmaterialet som er tilgjengelig og informasjon som ellers blir delt når Fylkesmannen arrangerer samlinger (eksempelvis Kvalitetskonferansen), seminarer og kontaktpunkter for informasjonsutveksling mellom regional stat og kommuner.

Det er også verdt å understreke at det kan være mye arbeid å spare både for den reviderte parten og i forhold til Fylkesmannens eget etterarbeid i at Fylkesmannen er presis på hvilken informasjon man faktisk etterspør. Slik kan man unngå at den reviderte parten «rasker sammen» alt man har av internkontroll og andre prosedyrer, uten å reflektere over det, noe som i andre omgang heller ikke gjør Fylkesmannens jobb med å vurdere lovligheten lettere. En gjennomgang av egen internkontroll med utgangspunkt i en mer presis forespørsel kan således lette den reviderte parts dokumentasjonsbyrde og samtidig bidra til økt interesse i forhold til tilsynets formål og dermed også økt refleksjon omkring egen praksis.

Vi nevner samtidig at Fylkesmannen på den annen side oppfatter at tiden mellom tilsynet og fremlegging av endelig rapport i mindre grad er egnet til veiledning.

2.4 Kommunikasjon og pedagogisk bevissthet ifm gjennomføring av systemrevisjon

I tillegg til å problematisere forholdet mellom tilsyn og veiledning, ligger det etter styringsgruppens skjønn et potensial for å styrke læringseffekten av Fylkesmannens tilsyn i det å være bevisst på kommunikasjonsaspektet i gjennomføringen av tilsyn. Styringsgruppen peker på at Fylkesmannen selv bør søke å anvende de strategiene for pedagogikk og kommunikasjon som man i tilsyn forventer at lærerne har et bevisst forhold til i møtet med elevene.

2.4.1 Kommunikasjon ifm forberedelsene til felles tilsyn

Både i Stortingsmelding 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* (s. 83) og i Stortingsmelding 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* (s.74), pekes det på at

I hvilken grad en oppnår en læringseffekt av tilsynet, avhenger blant annet av hvordan tilsynet innrettes og av at ledelsen i hver enkelt kommune viser evne og vilje til å lære og gjennomføre nødvendige endringer.

I kapittel 2.3 har vi sett på hvordan en systemrevisjon i størst mulig grad kan inkorporere veiledning og slik sett bidra til å maksimere læringen hos den reviderte parten. I dette kapitlet er vår hypotese at måten tilsynet gjennomføres på, har innvirkning på hvordan kommunen stiller seg til tilsynet samt på kommunens vilje og engasjement når det gjelder å lære og gjennomføre nødvendige endringer i kjølvannet av tilsynet.

Vårt utgangspunkt har vært at læring innenfor en humanistisk kontekst bygger på åpenhet og tillit mellom «lærer» og «den lærende», i vårt tilfelle mellom revisjons-/tilsynsinstans og virksomhet som revideres. Eksempelvis viste en av prosjektdeltakerne, som var utdanningsdirektør ved prosjektets oppstart, til en svensk rapport som hadde kommunikasjonskvalitet som et av sine viktigste funn: Kommunikasjon og klima i åpningsmøtet var den enkeltfaktoren som syntes å ha best innflytelse på effekt og oppfølgingskraft etter avsluttet tilsyn. Prosjektdeltakerne prøvde å ha dette som utgangspunkt i forbindelse med gjennomføringen av felles tilsyn i Vennesla kommune.

I forbindelse med kommunerevisjonens overordnede analyse hadde Fylkesmann og kommunerevisjon møter med Vennesla kommune, hvor ideen var at kommunen selv, med utgangspunkt i en risikovurdering, skulle ha mulighet til å påvirke områdene hvor kontrollvirksomhet skulle gjennomføres, jf. kapittel 2.6. Da Fylkesmannen hadde valgt innretningen på tilsynet og Agder Kommunerevisjon IKS hadde levert sin prosjektplan til kontrollutvalget, startet så dialogen med kommunen om gjennomføringen av tilsynet. Det viste seg imidlertid raskt at det hadde oppstått enkelte misforståelser mellom tilsynsmyndigheter og kommunen om tilsynets innretning og tema, og disse måtte avklares før tilsynet kunne gjennomføres. I denne forbindelse ble det avholdt et avklarende møte med oppvekstsjefen i Vennesla kommune. Dette møtet viste seg å være svært nyttig for alle parter: oppvekstsjefen fikk, med utgangspunkt i en beskrivelse av status i forhold til kommunens planer for skoleutvikling, påpekt hva han mente burde være utgangspunktet for tilsynet for å sikre størst mulig læringsutbytte for kommunen. Fylkesmannen fikk på sin side kommunisert tydeligere hva man ønsket å oppnå med dette konkrete tilsynet, og kommunerevisjonen fikk informasjon som gjorde at kommunerevisjonen justerte innretningen av forvaltningsrevisjonen i retning av en «underveisvurdering» med tilpasset opplæring som nøkkelord snarere enn en "sluttvurdering" med frafall som nøkkelord. Alt i alt bidro disse avklaringene til å skape et godt klima preget av dialog og åpenhet mellom tilsynsmyndigheter og kommuneadministrasjon. Dette var viktig for at kommuneadministrasjonen kunne «selge inn» tilsynet til skolene, samtidig som det sikret den reviderte parts motivasjon for å gjennomføre tilsynet på en konstruktiv måte og for se på det som en mulighet for å lære.

Det synes videre som om dette også bidro til å legge forholdene til rette for en mer hensiktsmessig datainnsamling fordi kommunen fikk presisert hva vi hadde behov for av informasjon. Samtidig fikk kommunen selv formidlet sine innspill til utforming av intervjudelen og den praktiske gjennomføringen av tilsynet, noe tilsynsetatene i betydelig grad tok hensyn til .

2.4.2 Pedagogisk bevissthet og bidrag til refleksjon rundt egen praksis i gjennomføringen

For å svare på Vennesla kommunes bestilling, valgte Fylkesmannen å gjennomføre en vurdering av skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen samt en skolebasert vurdering på Vennesla ungdomsskole. Målet med dette tilsynet, som inngår i *Felles nasjonalt tilsyn 2014-2016*, er å øke elevenes læringsutbytte, og det blir blant annet lagt vekt på å kontrollere at lærerne, i tråd med rettslige krav, gjør følgende i forbindelse med undervisningen:

- *Elevene skal få veiledning i hvilke kompetansemål som opplæringen er knyttet til.* Det understrekes her at elevene skal gjøres i stand til å forstå hva de skal lære, og hva som er formålet med opplæringen. Lærerne gjennomfører opplæringen og må kommunisere dette til elevene.

Kommentar: Det understrekes altså her at dersom man ønsker å maksimere elevenes læringsutbytte, så er det fra et pedagogisk ståsted avgjørende at elevene forstår hva de skal lære samt formålet med opplæringen. Analogt er det rimelig å legge til grunn at læringsutbyttet ved kontrollvirksomhet øker når den reviderte part forstår hva man skal kontrolleres på og hvorfor dette er viktig. Vi har her et argument fra pedagogikken for at et strengt skille mellom kontroll og veiledning er kontraproduktivt i forhold til den reviderte partens læringsutbytte: veiledning om lovverket samt om gjennomføringen av systemrevisjon og hvorfor forholdene som undersøkes er viktige, er avgjørende for å maksimere den reviderte parts læringsutbytte

- *Elevene skal få veiledning i hva det legges vekt på i vurderingen i faget.* Det presiseres at eleven skal kjenne til hva som vektlegges i vurderingen av hans eller hennes kompetanse. Det betyr at elevene skal kjenne til hva som kjennetegner ulik grad av kompetanse, og hva det legges vekt på i vurderingen av en prestasjon.

Kommentar: Dette prinsippet for god pedagogikk, som innebærer at man skal kjenne til den standarden man vurderes opp mot, er viktig for å maksimere den reviderte parts læringsutbytte. I tillegg legges det vekt på at eleven skal kjenne til hva som kjennetegner god kompetanse, noe som i vårt prosjekt kan oversettes til at den reviderte parten bør kjenne til hva som Fylkesmannen mener kjennetegner god praksis. Til en viss grad synes dette pedagogiske prinsippet å stå i kontrast til en restriktiv og juridisk orientert holdning fra Fylkesmannens side, hvor man vil holde seg på armlengdes avstand til hvordan skolen/kommunen løser sine oppgaver. Med dette utgangspunktet ønsker man ikke å svare på spørsmål om hvordan den reviderte parten kan organisere seg og arbeide slik at lovkrav overholdes. Tilbakemeldinger fra kommunene indikerer at denne holdningen oppleves som paradoksalt og lite produktiv.

- *Elevene skal involveres i vurderingen av eget læringsarbeid.* Elevene skal delta aktivt i vurderingen av eget arbeid, egen kompetanse og egen faglig utvikling. Lærerne må sørge for at elevene involveres i dette. Elevens egenvurdering skal være en del av underveisvurderingen.

Kommentar: Dette pedagogiske prinsippet er viktig, og vi bemerker at det synes som dette er tatt høyde for i forbindelse med den skolebaserte vurderingen, hvor det legges opp til at tilsynet gjennomføres ved en gjennomgang av skolens egenvurdering av de spørsmål som inngår i tilsynstemaet, heri inkludert underbyggende dokumentasjon og intervjuer. Det nevnte pedagogiske prinsippet indikerer at læringsutbyttet ved kontrollvirksomhet øker når den reviderte part involveres utover det å fremskaffe dokumentasjon på at lovkrav er overholdt.

Kort sagt, for å maksimere læringsutbyttet i forbindelse med tilsyn bør Fylkesmannen selv søke å anvende de strategiene for pedagogikk og kommunikasjon som man i

tilsyn på utdanningsområdet forventer at lærerne har et bevisst forhold til i møtet med elevene.

2.5 Koordinere tilsyn med kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon

Styringsgruppen fremholder videre at potensialet for læring øker når Fylkesmannens lovlighetstilsyn samordnes og suppleres av Agder Kommunerevisjons arbeid med forvaltningsrevisjon. *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner*, § 7, slår fast at «forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger». I og med at kommunestyrets vedtak handler om tjenestenes innhold og innretning, vil et forvaltningsrevisjonsprosjekt kunne ta for seg i hvilken grad en gitt pedagogisk plattform (i dette tilfellet basert på en grunnleggende inkluderende holdning samt systemperspektivet) er implementert samt i hvilken grad kommunen når sitt mål om at alle unge skal komme gjennom videregående skole. Med dette utgangspunktet kan man til en viss grad også påta seg forskerrollen og bruke forskning på hva som virker (eksempelvis John Hattie's metastudie *Visible Learning*) som revisjonskriterium. I kjølvannet av møtet om overordnet analyse gjorde kommunerevisjonen et arbeid i forhold til å sette seg inn i frafallsproblematikk og spesialundervisningsproblematikk.

Kommunerevisjonen tok utgangspunkt i at det i skoleforskningen synes å være bred enighet om at det viktigste arbeidet for å forhindre frafall i videregående skole gjøres i barnehagen og grunnskolen. Fokus er her først og fremst på den generelt tilpassede opplæringen, som bør være inkluderende og ta utgangspunkt i systemperspektivet snarere enn i et individ- og diagnoseperspektiv hvor eleven selv «eier» problemene man står overfor. Det sentrale her er at det i lys av pedagogikkforskningen er rimelig å anta at en slik satsing, i tillegg til å redusere andelen elever som vurderes å ha behov for spesialundervisning, vil ha positive effekter også i form av (a) bedre læringsutbytte / bedre resultater og (b) styrking av det psykososiale miljøet og dermed redusert mobbing. Det er i så måte svært interessant at forskning på frafall i videregående skole peker på at (i) faglige forutsetninger i form av karakterer i grunnskolen og (ii) trivsel, ambisjoner og identifikasjon med skolen er de skoleinterne faktorene som har størst betydning for frafallet i videregående skole. Det er videre verdt å merke seg at i forhold til spesialundervisning, som de seneste årene har lagt beslag på store ressurser i Venneslaskolen, har kommunerevisjonen større mulighet enn Fylkesmannen til å undersøke den pedagogiske plattformen som ligger til grunn for den generelt tilpassede undervisningen. Videre er det slik at mens Fylkesmannens tilnærming, som tar utgangspunkt i dimensjonene «lovlig / ulovlig», gir et øyeblikksbilde av situasjonen i Venneslaskolen, så kan kommunerevisjonens tilnærming i større grad ta hensyn til det historiske forløpet og til det som synes å være trenden i Venneslaskolen langs dimensjonene «hensiktsmessig / mindre hensiktsmessig».

Overnevnte problematikk knyttet til frafall og spesialundervisning ble presentert i kommunerevisjonens prosjektplan. Kommunerevisjonens innfallsvinkel ble imidlertid justert noe i kjølvannet av møtet med oppvekstsjefen i forkant av tilsynet, og selv om frafallsproblematikk og spesialundervisningsproblematikk på mange måter er to sider

av samme sak, ble spørsmål knyttet opp mot spesialundervisning vektlagt i gjennomføringen av kommunerevisjonens prosjekt.

Med dette utgangspunktet kunne Vennesla kommune få tilbakemeldinger både langs aksene «lovlig / ulovlig» med utgangspunkt i virksomhetens internkontroll, og langs aksene «hensiktsmessig / mindre hensiktsmessig» med utgangspunkt i en kvalitativ vurdering av status når det gjaldt implementeringen av en pedagogisk plattform fundert på en inkluderende grunnholdning og et systemperspektiv med vekt på hva skolen selv kan gjøre for å sikre elevenes læringsutbytte, jf. vedlagte forvaltningsrevisjonsrapport. Dette gir synergieffekter og styrker etter styringsgruppens skjønn den reviderte parts muligheter for å lære i kjølvannet av offentlig kontrollvirksomhet. Vi legger her til at også på en mer overordnet kommunalt plan kan samhandling mellom Fylkesmann og kommunerevisjon ha positive effekter for læring, idet dette sørger for at kommunestyrets overordnede tilsynsansvar, gjennom kontrollutvalget, aktiviseres parallelt med rådmannen og kommunens administrasjon.

Man må i denne sammenheng heller ikke glemme at landsomfattende tilsyn har positive konsekvenser. Tilsynsobjekter på nasjonalt plan skal forholde seg til 17 embeter. Det er viktig for direktorater og departementer at rettssikkerheten ivaretas og at tilsynsmyndighetene er ensartet. Dette er selvfølgelig også tilfelle for alle skoler, institusjoner, helseforetak og kommunale kontorer. De ulike lovverk har også rom for tolkning, og et koordinert landsomfattende tilsyn vil øke presisjonen i tolkningen slik at kommunene møter en lik stat. Styringsgruppen mener allikevel at fylkesmanns-embetene skal ha større muligheter for egeninitierte tilsyn.

2.6 Differensiering av statlig tilsyn: snu pyramiden

Avslutningsvis i dette kapittelet vil styringsgruppen peke på at det ligger et læringspotensial i at Fylkesmannen i større grad differensierer statlig tilsyn med hensyn til både når, hvor og på hvilket område tilsyn gjennomføres. Et tiltak for å oppnå bedre sammenheng mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll er i så måte å innrette det statlige tilsynet ulikt overfor ulike kommuner, avhengig av hvilken situasjon kommunen er i. Et eksempel kan være spesialundervisningsproblematikk: dersom en kommune har andeler elever med spesialundervisning opp mot 25 prosent, synes det mindre interessant å gjennomføre statlig tilsyn som vektlegger at elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen, sikres spesialundervisning. Snarere synes det her mer relevant å undersøke i hvilken grad den grunnleggende pedagogiske innretningen til den aktuelle kommunen bidrar til å generere spesialundervisning, samt hvilke negative effekter dagens høye andeler med spesialundervisning har på den ordinære tilpassede undervisningen. Gjennom differensiering av tilsynet slik at kommunens situasjon og særegenheter hensyntas, vil vi således ikke bare bidra til øke læringspotensialet, men også til mer effektivt ressursbruk.

NIBR rapport 2013: 20 *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* peker på at kommunene har lite eller ingen innflytelse på valg av tema for tilsyn, hvilke spesifikke bestemmelser det føres tilsyn med, eller hvilke kommuner eller tjenestesteder det føres tilsyn med. At de sentrale statlige tilsynsetatene setter volumkrav og gir bindinger på tilsynsmetode, gir liten fleksibilitet i utøvelsen av tilsyn.

For å styrke læringspotensialet, men også for å effektivisere og koordinere tilsynet med kommunene, er det følgelig etter styringsgruppens skjønne behov for endring i hvordan statlig tilsyn planlegges og gjennomføres. Departementet peker i Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* på at dette kan gjøres for eksempel gjennom endringer i praksisen med å gi sentralt fastsatte krav til omfang, antall, valg av tilsynsobjekter og tilsynsmetode. Styringsgruppen legger til at et annet virkemiddel i denne sammenheng kan være at tilsynsmyndighetene involverer representanter for kommunesektoren i arbeidet med å velge ut og formulere temaer for statlig tilsyn med kommunene. Styringsgruppens forslag, som vi også prøver ut, jf. kapittel 5, er å «snu pyramiden», det vil si la kommunene få være med å velge ut område og tema for tilsyn. Skal vi nå forsøke å «snu pyramiden», så må rådmannen stå fritt på hvilke områder han eller hun ønsker tilsyn/bistand på. Tanken med å snu bestillerfunksjonen ble drøftet på et felles møte med rådmenn og pilotprosjektet i desember 2014. Revisjonen presenterte også denne ideen på Fylkesmannens tilsynskonferanser i årene 2013-15. Begge steder ble dette svært godt mottatt. Metoden ble prøvd ut i Vennesla kommune hvor rådmannens bestilling kom via møte om overordnet analyse med Agder Kommunerevisjon IKS, jf. kapittel 5.

2.7 Tilrådninger

- Spillerommet som den glidende overgangen mellom tilsyn som systemrevisjon og veiledning gir, bør utnyttes. Det ligger et potensial for økt læring hos den reviderte part i det å i større grad vektlegge veiledningsdimensjonen ved Fylkesmannens oppdrag.
- Potensialet for læring øker dersom Fylkesmannen selv kan anvende de strategiene for god pedagogikk og kommunikasjon som man i tilsyn på utdanningsområdet forventer at lærerne har et bevisst forhold til i møtet med elevene.
- For å øke potensialet for læring hos den reviderte part samt for å realisere synergieffekter i datainnsamlingen, bør det jevnlig undersøkes om Fylkesmannens lovlighetstilsyn kan samordnes med kommunerevisjonens resultatorienterte forvaltningsrevisjon.
- For å øke det statlige tilsynets relevans samt eierskapet i den reviderte kommunen, bør man søke å differensiere statlige tilsyn ved å involvere den enkelte kommune i arbeidet med å velge ut og formulere tema for tilsyn («snu pyramiden»). Utgangspunktet for kommunens innspill må være risikovurderinger.

3 Styrket kommunal egenkontroll og redusert statlig tilsyn

Pilotprosjektets delmål nummer 2 er å utarbeide forslag til tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen som forutsetning for redusert statlig tilsyn.

Utgangspunktet vårt er at styrket kommunal egenkontroll vil være positivt for kommunene uavhengig av om statlig tilsyn blir redusert eller ikke. Det synes samtidig å være klart at læringseffekten av et treffsikkert statlig tilsyn som er samordnet med kommunenes egenkontroll er større, samtidig som det legges til rette for en bedre utnyttelse av ressursene.

3.1 Om egenkontroll

3.1.1 Tilsyn og egenkontroll

Vi har sett i kapittel 2 at kommunelovens kapittel 10 A fastslår at statens tilsyn med de såkalte kommunepliktene skal være avgrenset til lovlighetstilsyn, og at lovlighetstilsyn må ses i sammenheng med rammestyringsprinsippet. Videre inneholder kommunelovens kapittel 12 bestemmelser om kontrollutvalg, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, mens administrasjonssjefens ansvar for internkontroll er regulert i § 23, og det er disse bestemmelsene som regulerer kommunenes egenkontroll. På en rekke særlovsområder er det i tillegg innført supplerende nasjonale regler om internkontroll, og særlovgivningens internkontrollregler er i stor grad grunnlaget for det statlige tilsynet som gjennomføres som såkalt systemrevisjon. Denne tilsynsmetoden innebærer i korte trekk at det føres tilsyn med kommunenes egne kontrollsystemer, det vil si hvordan ledelsen og styringen av tjenesten er lagt opp, snarere enn med innholdet, kvaliteten eller utførelsen av selve tjenesten. Vi så i forrige kapittel at det kan være både synergi- og læringsgevinster knyttet til å samordne Fylkesmannens lovlighetstilsyn med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjekter, idet forvaltningsrevisjon, i tillegg til forhold som handler om lovlighet, også kan ta for seg innholdet og kvaliteten i tjenesten.

3.1.2 Hva kan danne grunnlag for redusert statlig tilsyn?

På den ene siden peker *Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* på at en bredere og mer oversiktlig oppgaveportefølje vil gi kommunene større frihet til å prioritere og til å tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov enn det de har i dag. Større kommuner vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil formodentlig reduseres. Slik kan større kommuner i seg selv kunne gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn (s. 82).

På den andre siden kan også en styrking av kommunenes internkontroll bidra til redusert behov for statlig tilsyn. Kommunen må i så fall ha et robust internkontrollsystem for å fange opp alle krav, jf. KS arbeidshefte *Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus!* publisert i 2012. Det understrekes her blant annet at

En godt organisert internkontroll vil bidra til at man arbeider mot de samme målene, følger opp kritiske risikoer og har rutiner og læringssløyfer for håndtering av avvik. Dessuten at man måler effekt av tiltak som iverksettes, og at det gis tilstrekkelig og riktig informasjon for å lede og gjøre beslutninger på alle nivåer (s. 17).

Også forhold som ikke er direkte lovpålagt bør fanges opp i systemene for internkontroll.

Målet om å utarbeide forslag til tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen handler etter styringsgruppens skjønn i hovedsak om ledelse og styring internt i kommunene. I kjølvannet av samtaler med rådmenn og direktører/kommunalsjefer i kommunene i Vest-Agder, er styringsgruppens opplevelse at hovedprinsippet for effektiv og målrettet ledelse i kommunal sektor kan oppsummeres i slagordet "Tett på!". Tilbakemeldingene vektlegger at det er ekstremt viktig å følge opp mellomledere og enhetsledere i kommunene og gjennomføre hyppige samtaler med dem. Utgangspunktet her er at rådmenn og direktører kontinuerlig bør følge med på utviklingen i kvaliteten i tjenestene samt på status og avvik ute i organisasjonen. Når man har indikasjoner på at en enhet scorer dårlig langs en eller flere dimensjoner (eksempelvis høye tall for mobbing eller spesialundervisning), bør dette tas fatt i så fort som mulig, og enhetslederen må utfordres på hva hun/han som ansvarlig kan gjøre for å endre på dette. Med andre ord fremstår det viktigste prinsippet for god ledelse i kommunene som relativt enkelt og i overenstemmelse med grunnideen innenfor *Mål- og resultatstyring*, det vil si å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og å bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.

Styringsgruppens syn er at dersom en kommune kan sannsynliggjøre en ledelseskultur hvor ledelsen kontinuerlig er tett på og følger opp tjenesteproduksjonen i enhetene med utgangspunkt i mål- og resultatstyring, så kan dette danne grunnlag for redusert statlig tilsyn. Tilråding 23 i KRDs rapport fra 2009 støtter opp kommunikasjon og oppfølging:

Tilråding 23: *Kommunane bør etablere tiltak som sikrar god løpande informasjon og kommunikasjon til leiarar og medarbeidarar, og som sørger for at dei får nadusynt opplæring og kompetanse. Vidare må administrasjonssjefen ta ansvaret for å følgje opp internkontrollen systematisk og reagere ved avvik og brot.*

En kanal for å få kjennskap til kommunens internkontroll og vurdere risiko knyttet til denne, kan være kommunerevisjonens overordnede analyse. En utfordring her er imidlertid at den overordnede analysen kun gjennomføres hvert fjerde år, mens det vil være behov for at en slik risikovurdering gjennomføres hyppigere, etter alt å dømme årlig, dersom den skal kunne bidra til å begrunne redusert statlig tilsyn.

Styringsgruppen opplever videre at kommunene i større grad også bør kunne bruke klagesaker (til Fylkesmannen og til kommunale klageinstanser), og resultatet av disse, for læring, evaluering av egen praksis og forbedring av denne som del av kommunal egenkontroll. I dette kan Fylkesmannen inngå som en viktig samtale- og veilednings-

part, og en slik dreining kan således samtidig bidra til at Fylkesmannens innsats vris fra kontroll til veiledning.

Videre anbefaler styringsgruppen at fylkesmannens årlige tilstandsrapporter anlegger et perspektiv som i større grad er evaluerende og i mindre grad rent beskrivende. Kort sagt kan det her være et potensial i Fylkesmannens arbeid for å evaluere mer og planlegge mindre.

3.1.3 Fylkesmannens betraktninger omkring oppfølging av tilsyn

I etterkant av tilsyn, etter at tilsynsrapporten er levert, er erfaringen ofte at Fylkesmannen må forklare eller presisere hva det er man mener i rapporten og hvordan avvik, merknader og pålegg skal forstås. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder bemerker at dette pilotprosjektet viser at dette er en del av veiledningen som man med fordel kan flytte til selve rapporten, idet den henger sammen med forståelsen for de begreper tilsynsetater bruker samt med hva internkontroll er og forståelsen av bruken av internkontroll.

Styringsgruppen peker samtidig på at det imidlertid alltid vil være en fare for at systemer/internkontroll er på plass, men at disse ikke brukes slik de er ment. Dette er en problemstilling man ser når feil er begått, og ideelt sett bør man ha rutiner for å se om rutinene blir fulgt opp. Sagt på en annen måte, så må alle ved den reviderte enheten være kjent med hvorfor man har internkontroll, det vil si et system for å fange opp uønskede hendelser slik at disse hendelsene kan forebygges, reduseres eller til og med fjernes. Videre må systemet hele tiden vurderes opp mot de endringer som skjer og hva endringene gjør med systemet / internkontrollen. Utdanningsdirektoratet er tydelige i sin metodehåndbok på side 81 at det i en tilbakemelding på en tilsynsrapport ikke er tilstrekkelig å legge frem en ny skriftlig rutine. Man må som tilsynsobjekt også skrive at rutinen blir fulgt. Et slikt arbeid forbedrer internkontrollen og muliggjør etter styringsgruppens skjønn redusert statlig tilsyn.

3.2 Implementering av tilrådingen om styrket internkontroll ifm pilotprosjekt

I forbindelse med at styringsgruppen gjennomførte et felles tilsyn i Vennesla kommunes skolesektor, jf. kapittel 5, har vi lagt vekt på å søke å implementere de mest aktuelle av de 85 tilrådingene for styrket egenkontroll fra Kommunal- og regionaldepartementet (2009). Ut fra våre erfaringer og funn har vi prøvd å fokusere på særlig relevante tilrådingen og å forsterke dem.

Tilråding 12: *Kommunane må arbeide for å styrkje internkontrollen. Dette arbeidet må sjåast i samanheng med arbeidet med å sikre kvalitet i tenestene, effektiv ressursbruk og god folkevald styring.*

Tilrådingen er vesentlig da tilsyn i stor grad baserer seg på vurderinger omkring internkontrollen. Kvalitet og ressursbruk er sentralt i forvaltningsrevisjoner. En styrket internkontroll vil etter vår oppfatning gi en styrket egenkontroll og er således

grunnlaget for at vi vil anbefale et redusert statlig tilsyn. I det minste at innretningen endres.

Tilråding 14: *Administrasjonssjefane bør basere den vidare utviklinga av internkontrollen på ein risikoanalyse.*

Også denne tilrådingen er vesentlig. Punktet kommenteres under neste delkapittel og har vært viktig eksempelvis i Vest-Agder fylkeskommunes arbeid med å etablere ny internkontroll. Sistnevnte beskrives noe lenger ned i neste delkapittel.

3.2.1 Risikovurdering som utgangspunkt for kommunenes internkontroll

Med utgangspunkt i arbeidet som er gjort i dette pilotprosjektet, har vi følgende konkrete forslag til tiltak:

Tilråding 17: *Kommunane bør i større grad nytte risikovurderingar i styringa av verksemda og særleg når ein skal definere innretninga på og omfanget av kontrollaktivitetar.*

Styringsgruppen understreker at risikovurdering må ligge til grunn for kommunenes internkontroll. Dette er i tråd med KS arbeidshefte *Rådmannens internkontroll* (2012), som blant annet peker blant annet på at:

Det bør ha høy prioritet å utarbeide et enkelt skjema for risikokartlegging og risikovurdering, noe som har stor betydning for å identifisere de områdene som det er viktigst å gripe fatt på. Særlig viktig er det å ha samme skalaer og vurderingskriterier (s. 20).

Idet forvaltningsrevisjon må ses på som en del av internkontrollen, må dette punktet ses i sammenheng med Tilråding 53 og 78:

Tilråding 53: *Det bør leggjast stor vekt på den vurderinga av risiko som skal liggje til grunn for den overordna analysen. Arbeidet med den overordna analysen bør sjåast i samanheng med anna liknande arbeid som er gjort i kommunen, til dømes i samband med internkontrollen.*

Tilråding 78: *Administrasjonssjefen bør trekkjast inn i arbeidet med den overordna analysen som ligg til grunn for planen for forvaltningsrevisjon.*

Dette er iverksatt i forbindelse med den overordnede analysen som ble gjort i Vennesla kommune i 2015 og som lå til grunn for det felles tilsynet som ble gjennomført våren 2016, idet utgangspunktet for rådmannen i Vennesla kommunes bestilling høsten 2015 nettopp var en risikovurdering. For det første utnyttet vi mulighetene som lå i *Felles nasjonalt tilsyn* både med tanke på å svare på rådmannens bestilling samt med tanke på veiledningsaspektet hvor materialet allerede lå klart. For det andre brukte vi inngangsporten med overordnet analyse foretatt av kommunerevisor, med andre ord en kontrollaktivitet som er en del av kommunens egenkontroll, som opptakt til tilsynet. Dette innebar en effektiv bruk av informasjon hvor dobbeltarbeid ble unngått, og i tillegg kunne vi med dette

utgangspunktet rette inn tilsynsaktiviteten mot områdene hvor behovet ble opplevd som størst i kommunen. Etter styringsgruppens skjønn er det helt klart en stor fordel for Fylkesmannen å delta i et slikt kontaktpunkt hvor kommunens egenkontroll ved kommunerevisor presenterer kommunens risikobilde og er i dialog med administrasjonssjefen om de funn som er gjort.

Mer skjematisk så gjelder det å bruke informasjonen vi får tilgang på til å vurdere om det er etablert kontroll/tiltak som i tilstrekkelig grad reduserer den identifiserte risikoen. Et godt hjelpemiddel til dette er å bruke en risiko- og kontrollmatrise hvor det dokumenteres hva som allerede er gjort for å redusere sannsynlighet for eller konsekvens av at uønskede hendelser inntreffer. Dersom risiko- og kontrollmatrisen viser at tiltakene ikke er gode nok, så må disse enten justeres eller byttes ut. Som et tiltak når kommuner ønsker å forsterke internkontrollen, anbefaler KS i arbeidsheftet (2012) at man benytter risikobegrepet om hendelser man ønsker å unngå:

Uten en risikobasert tilnærming vil kommunen ikke ha kunnskap om hvorvidt etablerte tiltak/kontroller i tilstrekkelig grad faktisk reduserer risiko, og kontroller og tiltak kan være overlappende eller unødvendige (s. 23).

Systematisk håndtering av avvik skal bidra til at brudd på lover, forskrifter, prosedyrer og rutiner blir registrert og benyttet til læring og utvikling. Avvikshåndtering eksisterer parallelt med og supplerer den delen av internkontrollen som handler om risikovurdering (s. 41).

Videre er tilråding 38 om veileder, interessant:

Tilråding 38: *Det er behov for ein rettleiar som gir konkrete råd til administrasjonssjefar og andre om arbeidet og utfordringane med internkontroll i kommunane. Rettleiaren bør mellom anna omtale gjennomføring av risikovurderingar, utforming av kontrollaktivitetar, oppfølging og vedlikehald av kontrollregimet og samspelet mellom internkontrollen og andre delar av eigenkontrollen og styringssystemet.*

Denne tilrådingen synes i stor grad å være imøtekommet ved at KS arbeidshefte *Rådmannens internkontroll Orden i eget hus!* ble utgitt i 2012. Som et eksempel på at dette arbeidsheftet er et egnet grunnlagsdokument, vil vi fremheve det arbeidet som Vest-Agder fylkeskommune (VAF) har gjort. Før 2013 fantes ikke et helhetlig internkontrollsystem. Med bakgrunn i KS' arbeidshefte deltok VAF i et forum sammen med KS og andre fylkeskommuner. Med det bakteppet valgte VAF å begynne på nytt og startet arbeidet med å bygge en ny internkontroll opp fra grunnen av. Mål og hensikt med internkontrollen er definert og bakt inn i et prosesskriv for utvikling av internkontrollen, og internkontrollen er en integrert del av fylkeskommunens organisasjon. Risikoanalyser og risikovurderinger er gjennomgående en viktig faktor i arbeidet med internkontrollen, og alle fagledere skal gjennomføre risikovurderinger. Visuelt kan dette arbeidet se slik ut:

Fag	Fagfelt	Ansvarlig	Har VAF nødvendig kompetanse i organisasjonen?	Har VAF satt av nødvendige ressurser?	Er det utarbeidet reglementer, rutiner og veiledere?	Er reglementene, rutinene og veilederne sendt ut og virker	Finnes det system for jevnlig kontroll?	Finnes det system for jevnlig rapportering?	Finnes det system for avvik og virker dette?	Er det utviklet tiltak ved gult / rødt i feltene?
ØK	Delegasjon - økonomi									
ØK	Budsjett og økonomisk rapportering									
ØK	Regnskap									
ØK	Lønn									
ØK	Finans									
BI	Innkjøp									
BI	Innleie av lokaler									
BI	Drift og vedlikehold av bygg									
BI	Byggeprosjekter									
ORG	Rekruttering									
ORG	Personal og arbeidsgiverpolitikk									
ORG	Avslutning av arbeidsforhold									
ORG	HMS									
ORG	Varsling / varslingssekretariat									
ORG	Informasjonssikkerhet									
ORG	Beredskap									
ORG	Eierskap									
ORG	Politiske vedtak - oppfølging									
IT	Arkiv									

En idé til å styrke den kommunale egenkontroll kan være å bruke matriser-systemet som en grunnlagsmodell for hvor god internkontrollen er og for å vurdere når vi går inn og undersøker hull i internkontrollen nærmere. Rapportering kan for eksempel skje hvert halvår, og fylkesmannen må på forhånd ha et begrep om hvor god den kommunale egenkontroll må være for at vi kan redusere statlig tilsyn.

VAF har videre utarbeidet en mal for ROS, og veileder for ROS gjennomgås ute blant alle driftsenhetene. Sentralt her er at det er et reglement for internkontrollen hvor ansvar er definert. Reglementet beskriver i foreliggende versjon de stabsrelaterte fagområdene. Sektorovergripende områder, som myndighetsutøvelse og tjeneste-produksjon, vil tas inn på et senere tidspunkt. Reglementet er levende, oppdateres på status og fremdrift to til tre ganger per år og presenteres for administrative ledelse to til tre ganger per år. Det er viktig for VAF at man har fokus på enheter utenfor administrasjonen.

3.2.2 Andre tiltak

Arbeidet med internkontrollen er under utvikling, men i fylkeskommunen ser man allerede positive effekter. Alle rutiner og prosedyrer har et enhetlig utseende, eksempelvis på alle skoler. Kommunikasjon og gode eksempler skal sirkulere på tvers i organisasjonen. Man har fått standardiserte prosesser og rutiner som gjør det enklere og mer praktisk å støtte mindre enheter. VAF vil fremover arbeide videre med å få alle internkontrollaktiviteter og rutiner inn på en digital plattform. Eksempelvis antar man at avvikshåndtering vil forbedres kraftig på denne måten.

Et viktig poeng for VAF har vært at man har satt av betydelige ressurser til arbeidet. En hel stilling har internkontroll som dedikert oppgave og i tillegg deltar flere andre ansatte i ulike fora. Alle fagledere møtes en gang per måned. Noen må med andre ord ha dette som dedikert oppgave.

Tilråding 22: Kommunane bør i den løpende drifta av internkontrollen prioritere nok ressursar og prioritere naudsynt vedlikehald høgare. Sentralt i eit

velfungerande vedlikehaldsregime er det at ansvaret for oppdatering/revidering av dokumentasjonen er tydeleg plassert. Det er vidare sentralt at oppdateringar/revideringar av til dømes risikovurderingar og dokumentasjon skjer regelmessig og i faste intervall, til dømes i eit internkontrollårshjul.

Det kan tenkes at andre enn rådmannen skulle ha et tydeligere ansvar for internkontroll. Rådmannen er selvsagt øverst ansvarlig og setter VAF akseptkriterier for risiko og definerer "godt-nok". Essensielt er det uansett at motivasjonen for å arbeide med internkontroll er tilstede. Systemeiere gjennomgår egne egenkontroller, men observasjoner utenfra i form av tilsyn ser man allikevel er nødvendig i noen tilfeller.

Når det gjelder tilrådning 84, har styringsgruppen allerede satt i verk tiltak:

Tilråding 84: *Sekretariatet bør sørge for å halde kontrollutvalet orientert om planar og rapportar frå statlege tilsynsmyndigheiter som har interesse for kommunen og kontrollarbeidet.*

I Fylkesmannens eksterne tilsynsforum deltar, foruten kommunerevisjonene, kontrollutvalgenes sekretariater. Denne arenaen har vist seg å være svært nyttig av flere årsaker, men i denne sammenheng er det spesielt tilsynsrapportene som har vært diskutert. Under ett av disse møtene kom det frem at det ikke alltid er like enkelt for sekretariatene å finne frem til Fylkesmannens tilsynsrapporter. Sekretariatene siktet da til Fylkesmannens hjemmesider som det åpenbare stedet å publisere dem på. Fylkesmannen tok i etterkant av møtet dette opp med fagavdelingene. Det er, som en følge av etableringen av tilsynsforumet, skjerpet inn på rutinene for å legge ut alle tilsynsrapporter på Fylkesmannens hjemmesider. Det er i det hele en selvfølge i henhold til offentlighetsprinsippet at rapporter etter tilsyn skal gjøres kjent.

Man trenger ikke et forum for at tilbakemeldinger som dette skal gjøres kjent, men styringsgruppen understreker likevel at kjennskapen til de ulike tilsynsetatene og kommunenes kontrollorganer samt deres måter å jobbe på er svært nyttig. Det er derfor viktig med en arena for utveksling av informasjon, kommentarer og opplysninger som har en historikk og et mandat for å ivareta samordningen. Mandatet for Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agders tilsynsforum er også å sikre at samordningsoppgavene i kommunelovens kap. 10 A blir ivaretatt. I tillegg til å være en møtearena, omfatter tilsynsforumets mandat også å utarbeide en tilsynskalender, bidra til Fylkesmannens årlige Kvalitetskonferanse, fremme forslag til opplæringstiltak og ta initiativ til seminarer for forumets deltakere.

Fylkesmannen utøver tilsyn på en rekke tjenesteområder, og har gjennom bestemmelsene i kommunelovens kap. 10 A en rett og plikt til å sørge for at alt statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunen er samordnet. Det gjelder også samordning mellom de ulike avdelingene i embetet. Av den grunn er gode metoder og rutiner for intern samordning sentralt.

Tilråding 85: *Fylkesmannen bør i samband med planlegging og gjennomføring av tilsyn halde seg orientert om planar og resultat i den kommunale eigenkontrollen. Det bør vere eit mål at kommunar ikkje får tilsyn på område*

der dei nyleg har gjennomført eller snart skal gjennomføre forvaltningsrevisjon. Dette bør gå fram av relevante styringsdokument frå departementa til fylkesmannen.

Adressaten for denne tilrådingen er i hovedsak departementene, samtidig som samordningsplikten etter kommuneloven er ment å bidra til samhandling. Etter styringsgruppens skjønn kan et tilsynsforum være aktuelt for flere embeter som løsning/metode for å ivareta denne tilrådingen. Eksempelvis gjorde vi på et møte i tilsynsforum en vurdering på at kommunene Risør og Vegårshei hadde store tilsynsvolum i forhold til kommunens størrelse. Forumet konkluderte med at Fylkesmannen skulle kontakte kommunene vedrørende dette og eventuelt korrigere tilsynsplanene. Grunnet en mindre justering i endelig tilsynsplan (der tilsynene ble mer fordelt ut over året) valgte Fylkesmannen å ikke kontakte Vegårshei kommune. Rådmannen i Risør kommune ble imidlertid kontaktet og bedt om å gi en tilbakemelding på om kommunen ønsket en justering av tilsynsvolumet. Vi fikk imidlertid ikke noe tilbakemelding fra kommunen på dette og tilsynene ble derfor stående som opprinnelig planlagt. Vi anser det viktigste er at det foreligger en rutine der tilsynsforumet gjør en vurdering av det samlede volumet og gir kommunen en mulighet til å komme med sin vurdering. Tilsynskalenderen og tilknytning til Fylkesmannens tilsynsforum kommenteres også i kapittel 4.

Ett av de særlovverkene Fylkesmannen fører tilsyn etter, er forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). Tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen bør ha sin bakgrunn i eksisterende dokumentasjon, lovverk og hjelpemidler. KS' arbeidshefte er nevnt. Internkontrollforskriften er også sentral. I kommentarene til internkontrollforskriften nevnes kommuner blant annet under § 2 Virkeområde:

Internkontroll som styrings- og tilsynsprinsipp er tatt i bruk for flere områder. Mange virksomheter må derfor ha internkontroll som omfatter flere ulike lov- og forskriftsverk, bl.a. for næringsmiddel- og fiskeriindustrien og skoler og barnehager. Virksomheter som omfattes av flere ulike internkontrollbestemmelser må vurdere på hvilken måte kravene mest hensiktsmessig kan etterleves. For mange vil det være praktisk å utarbeide et samlet system som ivaretar alle lovene (s. 21).

Gode og sikre arbeidsvaner, klare ansvarsforhold, godt samarbeid, ryddige lokaler, sikre produkter og forbrukertjenester gir kvalitet i arbeidet og bedre resultater. Det er dette systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid egentlig dreier seg om. Det vil si en del av internkontrollen. Noen som følger opp, også hvis noe går galt, er kvalitetsarbeid i praksis.³

Videre er det presisert under § 4 at:

Virksomheter som omfatter både arbeidstakere og kunder/brukere, f.eks. skoler og barnehager har ansvar for helse, miljø og sikkerhet for begge grupper. For denne typen virksomhet er det viktig å huske på at lovene kan stille samme type krav, men de

³ Kommunal- og arbeidsdepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet, *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)*, Hefte H-2093, side 3

er rettet mot en av gruppene - arbeidstaker eller bruker - eller lovene kan stille krav som omfatter begge gruppene.

Internkontrollen må da inkludere alle lovene forskriften er hjemlet i slik at både ansatte og brukere blir omfattet (s. 22).

På utdanningsområdet må internkontrollen utarbeides på hver enkelt skole. Rektorer er viktige som daglige ledere på den enkelte skole/i "den enkelte bedrift". Rullering av internkontrollsystemet må revideres/gjennomgås hvert år. Skolen innvendig og utvendig har blitt et år eldre. Lærere er skiftet ut. Nye elever har kommet, andre har forlatt skolen; antallet er kanskje endret. Oppgraderinger har innvirkning på risikoen. Må skolen endre på rutiner for lærere ute i friminuttene? I tillegg til slike ting, vil internkontrollen måtte omfatte læring og læringsmiljø. For disse områdene bør den enkelte skole ha like mål som skoleeier har på det overordnede plan. Det å styrke den kommunale egenkontrollen vil i denne sammenheng på mange områder således si det samme som å styrke skolenes egenkontroll.

Ved tilsyn kan skoleeieren velge å gi Fylkesmannen tilgang til egenvurderingene på et bestemt tema på en bestemt skole. Dette kan gi skolen og skoleeieren bedre oversikt i tilsynsprosessen og være effektivt når skolen skal sende inn dokumentasjon. Det er også viktig at både Fylkesmannen og kommunerevisjonen har oversikt over de systemer for vurdering som finnes i kommunene. Kvalitet i skolen kan måles som resultater i internasjonale tester, nasjonale prøver samt trivselsundersøkelser og læringsmiljøundersøkelser.

3.3 Tilrådninger

- Som grunnlag for redusert statlig tilsyn, bør kommuner kunne sannsynliggjøre en ledelseskultur hvor ledelsen kontinuerlig er tett på og følger opp tjenesteproduksjonen i enhetene med utgangspunkt i mål- og resultatstyring.
- Vi stiller oss bak de tilrådingene fra KRDs rapport *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* fra 2009 som nevnes i kapittel 3 i denne rapporten. Disse fremstår fortsatt som aktuelle, og de bør ses i sammenheng med KS' arbeidshette *Rådmannens internkontroll - orden i eget hus!* fra 2012. På den annen side fremstår brorparten av de resterende tilrådingene i KRDs rapport som mindre aktuelle i forhold til problematikken som diskuteres i dette pilotprosjektet.

4 Samhandlingsrutiner mellom kommunal egenkontroll og Fylkesmannens tilsyn samt gjenbruk av data

Prosjekt mål 3 lyder som følger:

Utarbeide forslag til samhandlingsrutiner mellom den kommunale egenkontrollen og Fylkesmannens tilsyn, blant annet hvordan gjenbruk av kommunale data kan brukes i det statlige tilsynet.

4.1 Samhandlingsrutiner: Tilsynsforum og tilsynskalender

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder har gjennom de seneste årene styrket samhandlingen både internt og med kommuner og kommunal revisjon betraktelig, og etter styringsgruppens skjønn kan arbeidet som er gjort både internt og i forbindelse med pilotprosjektet med fordel gjennomføres også i de andre fylkesmannsembetene.

For det første etablerte det som den gangen var Fylkesmannen i Vest-Agder i 2009 en intern tilsynsgruppe hvor erfaringer fra tilsyn, metodikk og planer gjennomgås. Alle avdelinger som utfører tilsyn er med i denne tilsynsgruppen. Blant dem som har tilsyn med kommuner, var det enighet om at en konferanse for rådmenn, direktører/kommunalsjefer, enhetsledere og ordførere ville være en god idé. Temaet skulle være Fylkesmannens tilsyn, med hovedvekt på avvik. Utgangspunktet var overføringsverdi for kommuneledelsen. Brorparten av programmet i starten gikk med til presentasjon av Fylkesmannens tilsyn, presentert av de ulike avdelingene. Øvrig program har ofte vært fylt med innlegg av personer fra direktorater sentralt, rådmenn og andre tilsynsetater. Tilbakemeldinger tydet på at ideen var god og et godt bidrag for forbedring av internkontroll i kommunene. Det var slik Fylkesmannens Kvalitetskonferanse kom i stand.

Tilbakemeldinger de første årene førte til noe endret oppbygging av programmet. Det ble lagt mindre vekt på lange presentasjoner av avvik som hadde vært avdekket siste år. Kommunenes representanter kom mer på banen, og dialog under konferansen ble mer fremtredende. I 2011 kom det frem enkelte interessante innspill som er noe av bakgrunnen for dette pilotprosjektet, jf. innledningen. Fylkesmannens tilsyn ble kritisert for ikke å være relevante for kommunene og for at tilsynene bar preg av å gjenta seg selv, uten at forbedringer og utvikling i kommunene ble vektlagt. Sammenheng med kommunenes egenkontroll ble etterspurt. Også Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS (nå Agder Kommunerevisjon IKS) pekte på at Fylkesmannen med fordel kunne se hen til forvaltningsrevisjoner i sitt arbeid. KS Agder, som alltid har vært til stede på konferansen, var enig i at problematikken burde undersøkes nærmere.

Sommeren 2013 etablerte Fylkesmannen i Vest-Agder et eksternt tilsynsforum som er en felles møtearena for aktuelle statlige tilsynsetater, kommunerevisjonene, kontrollutvalgssekretariatene og KS Agder. Hovedmotivet bak etableringen av et eget tilsynsforum i Vest-Agder var å sikre en bedre samordning av tilsynsvirksomheten. Det skulle bidra til en mer effektiv og rasjonell tilsynsvirksomhet. Både praktiske sider ved tilsynsarbeidet og tilsynets bruk av reaksjoner inngikk i samordningen, og det legges fremover opp til at tilsynsforumet videreutvikles som arena for gjensidig informasjon, drøftinger og felles kompetanseutvikling. Prinsippet er at «alle deler alt»: tilsynsrapporter, revisjonsrapporter, kommunale egenkontrollrapporter og rapporter laget av andre eksterne instanser sendes som hovedregel uoppfordret til alle. Styringsgruppen konkluderer med at kjennskap til de ulike tilsynsetatene og kommunenes kontrollorganer samt måter å jobbe på er svært nyttig. Det er derfor viktig med en arena for utveksling av informasjon, kommentarer og opplysninger som har en historikk og et mandat for å ivareta samordningen.

En viktig del av arbeidet med tilsynsforumet er å få frem en tilsynskalender som i størst mulig grad er informativ for kommunene. Kalenderen har som siktemål å vise alle planlagte tilsyn som de statlige etatene og de involverte kommunerevisjonene har satt for kommende år. Dette er ingen enkel jobb idet mange tilsyn er initiert/bestilt av sentrale direktorater og departementer. Fullstendig oversikt over årets tilsyn kommer som regel først et stykke ut i året, selv om enkelte tilsyn er bestemt et år eller to i forveien som en del av en nasjonal gjennomgang innen et tema. Det kan også være utfordringer knyttet til innholdet og omfanget av enkelte tilsyn. Eksempelvis var frist for oppdaterte innspill til tilsynskalenderen i Aust- og Vest-Agder 6. april i år for 2016, og kalenderen ble publisert i midten av april. Da var imidlertid flere av tilsynene allerede gjennomført. Videre er presise tidspunkter for gjennomføring også i betydelig grad usikre, og flere etater opererer med kvartalsangivelse eller simpelthen angivelse av vår eller høst. En fullt ut komplett og detaljert kalender er således i realiteten ikke mulig å få etablert, noe som er kommunisert til kommunene. Samtidig viser praksis at man, med den informasjonen som er tilgjengelig, likevel får god nok oversikt til å ivareta samordningsrollen, men det er klart at for kommunene kan kalenderen by på problemer dersom de ønsker å planlegge alle tilsyn. Samordnet tilsynskalender revideres i august 2016, med tanke på publisering av oppdatert kalender om lag 1. september. Sammen med vårmøtet utgjør møtet på høsten årshjulet for den generelle samordningen som Fylkesmannen har ansvaret for i fylkene Aust-Agder og Vest-Agder. Vi vil anbefale at direktorater og departementer legger seg på minne at samordning blir enklere for de statlige tilsynsetatene dersom tilsyn som planlegges er så konkrete som mulig. Dette kommer selvfølgelig også kommunene til gode. Videre bør man undersøke om det er mulig med en felles plattform for å kunngjøre tilsyn. Eventuelt må den som brukes av fylkesmennene i dag bli bedre slik at man kan gå fra en løsning med Excel-filer til en enhetlig digital metode.

Både Fylkesmannen og Agder Kommunerevisjon IKS ble involvert i oppfølgingen av en akutt hendelse i Søgne kommune høsten 2015, jf. kapittel 5. Saken og oppfølgingen diskuteres nærmere i kapittel 5, men det er her interessant å nevne at den på den ene siden godt illustrerer en fruktbar samhandling mellom tilsynsetater, men også manglende samhandling internt i kommunen. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder leverte tilsynsrapporten før Agder Kommunerevisjon IKS var ferdig med sitt arbeid med forvaltningsrevisjon. En av konklusjonene i Fylkesmannens rapport var

manglende/ikke-fungerende samhandling internt i kommunen, og det ble gjort funn som er direkte lovstridige. Agder Kommunerevisjon IKS brukte dette funnet i sine intervjuer og konfererte sentrale personer om blant annet dette. Flere av forhold som Fylkesmannen har påpekt kan kommunerevisjonen gå lenger og bredere inn på enn Fylkesmannen kan i lovlighetstilsyn, hvor man i praksis kun legger til grunn det skriftlige materialet som foreligger. Rapporten fra kommunerevisjonen er ikke ferdigstilt, men her søker man å belyse hvilke utfordringer kommunen har stått ovenfor når det gjelder samhandling og samarbeid internt i et bredere perspektiv, enn hva fylkesmannen gjorde i sitt tilsyn.

Arbeidet er diskutert i møter mellom Fylkesmannen i Aust- og Vest- Agder og Agder Kommunerevisjon IKS. Problematikk knyttet til taushetsplikt er diskutert senere i kapitlet. Uansett vil en slik dialog mellom to tilsynsetater rundt samme hendelse/forhold kunne bidra til å gi indikasjoner om annen problematikk som bør følges opp separat. Et faktisk resultat er at man høsten 2016 skal ha en egen samling hvor taushetsplikt er tema. Dialogen øker forståelsen hos begge parter for fagområder, roller og muligheter, noe som i vårt tilfelle kommer kommunen til gode. For ikke å glemme at en hendelse blir vurdert så bredt og koordinert at kommunen får gode faglige innspill som medfører at man forhåpentligvis kan håndtere liknende situasjoner på en bedre måte i fremtiden.

4.2 Gjenbruk av data

4.2.1 Dokumentasjon og gjenbruk

Det statlige tilsynet er som tidligere nevnt en lovlighetskontroll, og det er stort fokus på om kommuner overholder gjeldende regler og føringer. NIBR-rapport 2011:28 Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode konkluderer i sitt sammendrag med at ansatte i kommunene melder om at tilsynene som utføres i kommunen varierer til dels betydelig i omfang/innretning, metodikk, graden av veiledning og hvordan tilsynsrapportene ser ut. Både tilsynsmengden og tilsynstrykket oppleves som stort. Når i tillegg samordningen har mangler, blir tilsynet en belastning som går utover læringsutbyttet.

Stortingsmelding 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner skisserer tiltak for å redusere dokumentasjonsbyrden. Tilsynsmyndighetene bør i større grad gjøre bruk av dokumentasjon som kommunene selv har framskaffet gjennom sin egenkontroll (intern rapportering, forvaltningsrevisjon mv.), som grunnlag for forberedelse, prioritering og gjennomføring av tilsyn. Slik gjenbruk vil kunne bidra til et mer effektivt og koordinert statlig tilsyn med kommunene.

Et viktig spørsmål i forbindelse med gjenbruk av data er hva som er å anse som kommunale data, og hvor denne dokumentasjonen foreligger. Dette er viktig å ha klart for seg når man diskuterer gjenbruk og en redusert dokumentasjonsbyrde for kommunene i tilsynssammenheng. Tilsynsrapporter og rapporter etter forvaltningsrevisjoner finnes som oftest digitalt på ulike hjemmesider. Historikk og tidligere oversendt informasjon finnes arkivert. Men oppdatert internkontroll og interne rutiner og rapporteringer er noe annet. Når Fylkesmannen åpner tilsyn kan de be om tilgang til portaler hvor kommunen har lastet opp dokumentasjon (stort sett vurderinger). Da

snakker en om gjennomføring av tilsyn og ikke for forberedelse og prioritering. Det går en grense for hvor dypt Fylkesmannen kan gå. Dersom man på generell basis skulle hatt tilgang til kommunenes systemer, opplever Fylkesmannen at man nærmer seg muligheten for overvåking. utfordringer knyttet til taushetsplikt kommenterer vi under.

Innen utdanningsområdet utarbeider kommunen tilstandsrapporter som omhandler skolens kjerneområder – læringsutbytte, læringsmiljø og gjennomføring. Disse rapportene mottar Fylkesmannen og offentliggjør dem på hjemmesiden. Oppfølgingen av kommunene kan være et tilbud om samtale som inkluderer veiledning. Dersom man oppdager mangler eller uregelmessigheter, har man muligheten til å prioritere denne kommunen foran andre kommuner i senere tilsyn. For slike tilfeller bør det etableres en samhandlingsrutine for hva Fylkesmannen gjør med slike rapporter når de mottas og hvordan Fylkesmannen bruker innholdet i rapportene. På den måten får man en statusoppdatering som kan brukes i Fylkesmannens og kommunerevisjonens risikovurderinger.

Så for begrepet kommunale data må vi derfor begrense oss til kommunens rapportering. Med andre ord vil lovlighetskontroll slik det gjennomføres i dag uansett innebære at dokumentasjon må oversendes fra kommunen. Årsaken er som diskutert over at systemet er levende og endres over tid. Men det er utvilsomt en gevinst i å bruke så mye som mulig av gjennomført rapportering. Og ikke minst er det nyttig å bruke denne rapporteringen når Fylkesmannen og andre tilsynsetater skal innrette tilsynet.

Problematikken er interessant for pilotprosjektet blant annet fordi tilsyn i Kristiansand kommune ble gjennomført i 2011 og 2012 og innebar at både Fylkesmannen og kommunerevisjonen diskuterte tematikk, samlet inn data og etterspurte dokumentasjon knyttet opp mot skoleelevenes psykososiale miljø, om enn med forskjellig innfallsvinkel. Kommunene oppfattet uansett den tematiske overlappingen som uheldig og unødvendig, og det ble pekt på manglende samordning, både i tid og i bruk av dokumentasjon. Et apropos er at innretningen på Fylkesmannens tilsyn i dette tilfellet heller ikke ble opplevd som særlig relevant i kommunen. Slike forhold skaper svært liten læring, grobunn for misnøye og er lite effektivt for alle de involverte parter.

Fylkesmannen har i den senere tid blitt mer spesifikke på krav til hvilken dokumentasjon kommunen skal sende inn i forbindelse med tilsyn. Digitalisering har også gjort oppgaven mindre ressurskrevende da opplastede data enkelt kan videresendes. Et apropos er at man bør ha en rutine for offentlige dokumenter og en annen rutine for de som er unntatt offentlighet. Portaler hvor dokumentasjon er lastet opp er i prinsippet tilgjengelige for alle med tilgang. Innen utdanningssektoren finnes disse mulighetene for kommunenes og skolenes egne vurderinger og resultater.

For tilsynet i Vennesla sin del hadde en ingen forhåndskunnskap om hva kommunen eksakt ville oversende. Etter veilednings- og åpningsmøte innhentet Fylkesmannen dokumentasjon i tråd med håndbok for tilsynsmetode fra Utdanningsdirektoratet. Selv om metodehåndboken gir fylldig informasjon om hvilke opplysninger og dokumenter som er aktuelle, viser erfaringer fra tidligere at man ofte får uhensiktsmessig og/eller for mye informasjon. Veiledning og dialog er her nøkkelordet. Utover den bestillingen som tilsynsmaterialet legger opp til, fortalte Fylkesmannen hva dette innebærer for

kommunen i praksis. Dette er veiledning gjennom dialog som reduserer arbeidsmengden for både kommunen og Fylkesmannen samtidig som ressurser frigis til å forbedre tjenestene. For tilsynet i Vennesla sin del oversendte Fylkesmannen all dokumentasjon som ble mottatt og gitt tilgang til, videre til Agder Kommunerevisjon IKS.

Gjenbruk av data ved kun å se på dokumentasjonen i seg selv er lite hensiktsmessig. I begrepet ligger at noen har brukt den først og andre bruker den om igjen. De aktuelle kandidatene synes i så måte å være statlige tilsynsetater og kommunal revisjon. I skolesammenheng kan det videre være en god idé å vurdere om data fra Elevundersøkelsen kan brukes i forbindelse med gjennomføring av tilsyn.

Fylkesmannens tilsynsforum omfatter blant annet tilsynskalenderen. En tilsynskalender samordner i første rekke i tid. Men samordning kan også innebære at tilsyn utgår eller at det gjennomføres felles tilsyn sammen med kommunerevisjonen. I den grad det lar seg gjøre, er felles språk og begreper en fordel, men som vi har sett, er samordning av metode per i dag lite realistisk, gitt Fylkesmannens strengt juridiske innfallsvinkel. Et mål kan likevel være at samtlige tilsynsetater bruker de samme begrepene om like forhold. Det er en henstilling i like stor grad til direktorater og departementer som til oss selv. I den andre enden av samordningsskalaen ligger det at aktører definerer felles mål, integrerer virkemiddelbruken og til sist foretar avveininger og prioriteringer.⁴ Det er ikke sikkert det er et mål å ligge der, men statlige tilsynsetater bør i det minste planlegge sammen og ta hensyn til det de andre gjør. Samordning tar mye ressurser og det er derfor viktig at man ikke bare øker samordningen, men at man også gjør den bedre. Erfaringen fra Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder er at involvering av kommunerevisjonene har gitt reell samordningsgevinst.

Når man i et tilsynsforum har etablert en tilsynskalender som gir informasjon om tema, innhold og målgruppe, er det synliggjort fagområder som kan være aktuelle for flere parter å undersøke nærmere. Veien ligger da åpen for å diskutere hvilket grunnlag og hvilken dokumentasjon andre tilsynsetater har behov for. Forumet har da potensielt opprettet to eller flere brukere av samme kommunale data. Mer konkret kan man tenke seg at Fylkesmannen ved tilsyn undersøker om kommunerevisjonen sitter på aktuell dokumentasjon som kan inngå i dokumentunderlaget. Vice versa vil eksempelvis kommunerevisjonen kunne kontakte Fylkesmannen ved forvaltningsrevisjoner. Dette anbefales på generelt grunnlag.

De statlige tilsynsmyndighetene innen HMS har en slik formalisert samordning. Det er i forlengelsen regionvise samlinger/samordningsgrupper for de lokale etatene med utveksling av planer for tilsyn, diskusjoner for samordning og muligheter for samtidige tilsyn, ikke ulikt Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agders eksterne tilsynsforum. HMS etatene har også en felles plattform for gjennomførte og kommende tilsyn. Denne har imidlertid ikke vært optimal fordi det er stor ulikhet i tilsynenes innhold og antall tilsyn. Det gjennomføres en gang per år en felles tilsynsaksjon og en felles samling med varierende program.

⁴ jf. Statskonsult rapport 1999:21 i Difi rapport 2009:9 En vellykket samordning av regional stat? Evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegeembetet med fylkesmannen

I forbindelse med felles tilsyn i Venneslaskolen, ble følgende gjort for i størst mulig grad å minimere dokumentasjonsbyrden til kommunen: da det ble klart at Fylkesmannen la opp til å gjennomføre et Felles nasjonalt tilsyn som svar på kommuneadministrasjonens «bestilling», så Agder Kommunerevisjon IKS på hvilke muligheter som forelå for å justere innretningen av forvaltningsrevisjonsprosjektet og samordne datainnsamlingen. Både innspill fra kommuneadministrasjonen og ønsket om å komplettere Fylkesmannens tilsyn tilsa at forvaltningsrevisjonsprosjektet burde innrettes som en underveisvurdering i forhold til Agder Kommunerevisjon IKS rapport om spesialundervisning fra 2013. Med dette utgangspunktet var det mulig for kommunerevisjonen å delta på Fylkesmannens møter og gjennomføring av tilsyn, med den følge at kommunerevisjonens behov for å legge beslag på kommuneansattes tid ble redusert. Helt konkret kunne kommunerevisjonen anvende mye av datamaterialet fra Fylkesmannens intervjuer, samtidig som det ble satt av noe tid i hvert møte til at kommunerevisjonen kunne komme med egne spørsmål. I kjølvannet av denne samordningen av datainnsamlingen kunne Agder Kommunerevisjon IKS skrive en forvaltningsrevisjonsrapport som hadde et helt annet fokus enn Fylkesmannens tilsyn og som således i betydelig grad utfylte Fylkesmannens tilsyn, jf. vedlagt forvaltningsrevisjonsrapport.

Det er her verdt å merke seg at Utdanningsdirektoratets håndbok i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven under punkt 8.1 nevner at overskuddsinformasjon som hovedregel skal inngå i framtidige risikovurderinger. Det er imidlertid ikke noe juridisk i veien for å inkludere nye tema dersom man på et tidlig tidspunkt i tilsynsprosessen avdekker forhold som tilsier at det forekommer lovbrudd på andre områder enn det som opprinnelig er tema for tilsynet. Informasjon av denne typen skal i utgangspunktet ikke komme fra kommunens egenkontroll, da samhandlings rutine mellom den kommunale egenkontrollen og Fylkesmannens tilsyn skal være så gode at mest mulig informasjon foreligger tidlig nok og før tilsynet gjennomføres. Hvis det allikevel skulle oppstå situasjoner hvor man avdekker slike forhold i undersøkelsesfasen fra tilsynsobjektets side, vil det være naturlig av man tar dette med i framtidige risikovurderinger. Slik informasjon må da den kommunale egenkontrollen bli gjort kjent med.

Oppsummert så nevner Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner at kommunene ikke må påføres unødig store dokumentasjonsbyrder. Slike dokumentasjonsbyrder kan på en uhensiktsmessig måte vri ressursinnsats fra tjenesteutførelse til dokumentering og rapportering. Kravene til at kommunene framlegger dokumentasjon ved statlig tilsyn, bør derfor vurderes kritisk. Som nevnt er et tiltak for å redusere dokumentasjonsbyrden at tilsynsmyndighetene i større grad gjør bruk av dokumentasjon som kommunene selv har framskaffet som grunnlag for forberedelse, prioritering og gjennomføring av tilsyn.

4.2.2 utfordringer knyttet opp mot gjenbruk av data

Som en del av det å utarbeide samhandlingsrutiner mellom den kommunale egenkontrollen og Fylkesmannens tilsyn, har det vært utveksling av informasjon på flere områder i 2015. Noe har kommet for sent til at vi har kunnet samordne våre tilsyn, men gjennom intern tilsynsgruppe hos Fylkesmannen og Fylkesmannens tilsynsforum står dette som vi har sett uansett sentralt på dagsorden. Informasjon om

metoder, fokus og omfang blir nå gjensidig kjent. Flere andre steder i denne rapporten er dokumentasjon nevnt. Ofte henger det sammen med bruk av flere tilsynsetater hvor gjenbruk er sentralt som begrep. Formålet med gjenbruk er å redusere belastningen for den enkelte kommune for å frigi ressurser. Det finnes imidlertid begrensninger og barrierer som er vesentlige i forhold til hvor langt man kan komme i samordning av datainnsamling og gjenbruk av data. I den grad man kan kalle internkontroll for ferskvare, bør ikke data/dokumentasjon være mer enn ett år gammel. Rapportering på resultater bør også være av nyere dato. Gjenbruk fra andre tilsynsetater som gir et lavere tidsforbruk for kommunene må likevel ikke føre til merbelastning for tilsynsetatene.

For prosjektets del var det en utfordring at kontrollutvalgene, som gir oppdrag til Agder Kommunerevisjon, har en relativt bred tidshorisont for når den skal ha ferdig en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon: kravet⁵ er at en slik plan skal utarbeides innen året etter at det har vært kommune- og fylkestingsvalg. Det er i så måte ikke tilfeldig at pilotprosjektets praktiske tilnærming faller sammen med kommune- og fylkestingsvalg i 2015. Dette ble diskutert i desember 2014 i en workshop hvor styringsgruppen og rådmenn fra Knutepunkt Sørlandet deltok samt på Fylkesmannens tilsynsforum i 2015, og dette er bakgrunnen for at Fylkesmannen deltok på møtet i Vennesla kommune hvor Agder Kommunerevisjon IKS gikk igjennom den overordnede analysen i dialog med rådmannen.

En bestillingsdialog mellom kommunene og Fylkesmannen basert på hvert fjerde år er for sjelden. Styringsgruppens oppfatning er at dersom statlig tilsyn skal reduseres i kjølvannet av en styrket kommunal egenkontroll, og egenkontrollen samtidig skal være risikobasert, må bestillingsdialogen være årlig. Begrunnelsen for det er blant annet at risikovurderinger skal gjennomføres/fornyres hvert år eller ved vesentlige endringer i organisasjonen. Risikobildet, og da også aktualiteten for tilsyn, endres derfor hyppigere enn i intervaller på fire år. I tillegg vil nye retningslinjer, statlige signaler og/eller eventuelle hendelser medføre endret behov for kommunen hva angår veiledning og tilsyn.

4.2.3 Taushetsplikt: juridiske betraktninger

Taushetsplikt er en barriere som vi til tider møter i samhandlingen. Problematikk knyttet opp mot innsynsrett, taushetsplikt, opplysningsrett/taushetsrett og opplysningsplikt er komplisert og omfattende og vil ikke bli detaljert gjennomgått i denne rapporten. Vår erfaring er at det hersker til dels mange ulike oppfatninger av hvilken innsynsrett de ulike statlige og kommunale etater har. Taushetsplikten synes å være særs godt ivaretatt. For kontrollutvalget og revisjonen er innsynsretten hjemlet i kommuneloven § 77.nr 7 og § 78.nr 6⁶. Til revisors vide innsynsrett må vi samtidig vise til tolkningsuttalelse⁷ fra KMD av 14.05.2010, hvor departementet påpeker at

⁵ Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10; Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, basert på en overordnet analyse.

⁶ Kommuneloven § 78.nr 6; Revisor kan kos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

⁷ <http://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/id504/>

begrepet «nødvendig» medfører en viss begrensning i revisors innsynsrett, slik at revisor må foreta en vurdering hva som er nødvendig for kontrollen som skal utføres, og ikke slik at man helt generelt foretar en vilkårlig og altomfattende informasjonsinnhenting fra kommunenes datasystemer.

Etter kommunelovens § 78 nr 7, så har revisor taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Revisor har opplysningsplikt til kommunestyret og kontrollutvalget⁸ og det foreligger begrensninger i revisors taushetsplikt til Politiet, hvis det er mistanke om straffbare forhold, eller til Skatteetaten der det er nødvendig for Skatteetatens kontroll⁹. Styringsgruppen er imidlertid ikke kjent med at det foreligger tilsvarende bestemmelse/unntak i samhandling mellom kommunens revisor og fylkesmannen og ber departementet vurdere dette nærmere. For kommunens revisor vil imidlertid forvaltningslovens¹⁰ bestemmelser om begrensninger i taushetsplikten gjelde, men man må da foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om det foreligger grunnlag til å meddele opplysninger. Den praktisk viktigste hjemmel for adgang til å gi taushetsbelagte opplysninger fra et forvaltningsorgan til et annet er fvl § 13 b første ledd nr 5. Hvor langt man kan tillate informasjonsutveksling mellom offentlig etater basert på dette grunnlaget er imidlertid noe usikkert. Forvaltningslovens utgangspunkt er at taushetsplikten gjelder overfor andre forvaltningsorganer, og det er ikke noen alminnelig adgang til å gi taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer. Styringsgruppen vil på dette punkt ytre en «de lege ferenda»¹¹-betraktning. I de tilfeller hvor både kommunens revisor har innsynsrett og fylkesmannen har hjemmel for å innhente opplysninger, så bør disse opplysningene kunne deles mellom revisor og fylkesmann ala den begrensning revisor har i taushetsplikten med Skatteetaten. Da vil man enklere kunne gjenbruke og dele kommunale data enn det som synes å være tilfellet i dag, der man står overfor taushetsbelagte opplysninger.

Det er også innad i kommunene restriksjoner på hvem som kan formidle opplysninger til hvem. Taushetsplikten er et hinder mot kommunikasjon og samarbeid. Eksempelvis er det et problem når skole/helsesøster og barnevernet i en kommune ikke klarer å ha god nok utveksling av informasjon slik at barnet som er i fokus, slippes av syne. Det er også beskrevet i NOU 1985: 3, at mangel på samarbeid og samordning ofte blir fremstilt som et av de alvorligste problemene innen barne og ungdomspolitik. Prinsipper som, ytringsfriheten som tilsier mest mulig fri utveksling av opplysninger og personvernet, som tar sikte på å beskytte enkeltindividet, står begge sterkt. Det er imidlertid vid adgang til å kommunisere innen samme organ og samme etat, mens organ og etatsgrenser vanligvis representerer skranker for utveksling av opplysninger. Sonderingen mellom intern og ekstern kommunikasjon er viktig¹² og det finnes flere unntak som gir adgang til ekstern kommunikasjon.

Tilsvarende står fylkesmannsembetene relativt fritt til å organisere sin virksomhet. Det er likevel slik at man ikke kan organisere seg bort fra taushetsplikten. Det kan være en utfordring i de embetene hvor to lovverk som hjemler innsynsrett er organisert på en slik måte at denne problematikken og samhandlingen i samme avdeling blir satt på

⁸ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 20

⁹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 21

¹⁰ Forvaltningslovens § § 13 a – 13e.

¹¹ De lege ferenda – er latin og i juridisk kontekst betyr omtrent «hva retten bør være»

¹² Asbjørn Kjørstad – Taushetsplikt om barn fra 2014.

prøve. Hos Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder er utdannings- og barnevernsområdet i samme avdeling. Likevel kan ikke disse utveksle informasjon uhindret. For styringsgruppen fremstår en slik situasjon som uheldig, idet slike barrierer skaper utfordringer for de det gjelder og reduserer sikkerheten og oppvekstvilkårene for barn. Hos Fylkesmannen er blant annet skole, barnevern og helse tre ulike grener i ett forvaltningsorgan. Eksempelvis gjelder innsynsretten i barnevernloven kun innenfor barnevern. Blant mange relevante lovverk som Fylkesmannen har hjemler innenfor, finnes pasient- og brukerrettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, barnevernloven, forvaltningsloven og forurensningsloven. Vi viser ellers til den omfattende oversikten av styringsdokumenter, herunder relevante lovverk, på Regjeringens hjemmeside under Styringsportalen for Fylkesmannen.

I Kristiansand jobber imidlertid flere etater i kommunen med denne problematikken, og vi nevner Akuttprosjektet, et prosjekt der Kristiansand kommune ved Barneverntjenesten og Sørlandet sykehus ved Avdeling for barn og unges psykiske helse samt Barne-, ungdoms- og familieetaten samarbeider og prøver ut en organisering gjennom en felles tverretattlig akuttjeneste for barn og unge. Man søkte her unntak fra taushetsplikten instansene imellom for akutte saker, idet erfaringene hadde vist at taushetsplikten gjorde samarbeid vanskelig. I prosjektet kan instansene kontakte hverandre uten samtykke fra personen det gjelder.¹³ Personvernet er allikevel ivaretatt fordi det man kommuniserer om er kun den hendelsen som har oppstått akutt. Viktig for instansene er at det er kommunens innbyggere, i dette tilfellet barn, som har behov for hjelp.

Poenget med dette er å belyse at et mangfoldig lovverk gir rom for ulike tolkninger av innsynsrett og taushetsplikt. Vi vil anbefale at man ser nærmere på om det ligger noen begrensninger i forvaltningsloven med de mange særlover som brukes for at man kan hente ut en effektiviseringsgevinst.

¹³ Vi legger her til at Kongen i statsråd 20.5.2016 fattet følgende vedtak:

«Kristiansand kommune gis samtykke til å forlenge forsøk med en felles tverretattlig akuttjeneste for barn og unge i samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og barneverntjenesten med tre år. Kristiansand kommune gis samtykke til å utvide forsøket med de øvrige kommunene i vertskommunesamarbeidet.

Kommunen gis dispensasjon fra lovbestemt taushetsplikt etter barnevernloven, spesialisthelsetjenesteloven og helsepersonelloven, og gis også samtykke til å opprette et felles manuelt klientregister.

Samtykkene og dispensasjonen gjelder fra nye vedtekter er fastsatt av kommunestyret.

Barne- og likestillingsdepartementet gis kompetanse til å forlenge prosjektperioden med inntil ett år utover fastsatt prosjektperiode.»

4.3 Tilrådninger

- Fylkesmenn bør etablere et fast møtepunkt hvor statlige tilsynsetater og kommunerevisjoner møtes.
- Fylkesmenn bør etablere en tilsynskalender som konkretiserer tilsynsetatenes tilsyn i tid, omfang og med tema. Kalenderen bør lages så tidlig som mulig på året. Man bør også se på muligheten for å etablere en egnet plattform, fortrinnsvis i eksisterende digitale portaler.
- For å kunne gjenbruke data i størst mulig grad, bør Fylkesmannen konferere med andre tilsynsetater og kommunerevisjoner om det finnes aktuell dokumentasjon som kan inngå som grunnlagsdokumenter i et tilsyn.
- En bestillingsdialog mellom kommunene og fylkesmennene bør gjennomføres på årlig basis, det vil si også i de årene hvor kommunerevisjonen ikke gjennomfører overordnet analyse. Kommunerevisjonen bør delta i denne dialogen.

5 Felles tilsyn/egenkontroll – erfaringer

Prosjekt mål 4 var å gjennomføre felles tilsyn/egenkontroll på utdanningsområdet og rapportere erfaringer fra dette.

Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* peker som nevnt på at når kommunene har en aktiv egenkontroll, vil behovet for statlig tilsyn være mindre. Kommunal- og moderniseringsdepartementet indikerer at statlige tilsynsvirksomheter i større grad bør arbeide med sammenhengen mellom aktiv egenkontroll og omfanget av det statlige tilsynet for å oppnå en bedre ressursutnyttelse samt forbedring og læring i kommunene.

Styringsgruppens oppfatning er at det generelt er for lite dialog med kommunene om forståelsen av hva Fylkesmannens tilsynsoppgaver er, samt om hensikten med Fylkesmannens arbeid. Fra Kvalitetskonferansen i 2015 ble det blant annet kommentert at det enkelte ganger kan være vanskelig å vite hva Fylkesmannen mener med noen avvik. Dette kan skyldes ordlyden, men det er uansett et problem når det ikke er lett å vite hva Fylkesmannen vil med avvik, merknader og pålegg, eller hvordan disse kan bidra til å forbedre tjenestene som kommunene produserer. Dette er nå Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder i ferd med å gjøre noe med, noe dette pilotprosjektet er et av eksemplene på. Et annet, som viser hvor viktig kommunikasjon er, er at Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder nylig deltok på et ledermøte i Kristiansand kommune og orienterte om et planlagt tilsyn. Det ligger mye veiledning bare i et slikt initiativ, og Fylkesmannen opplevde at dette førte til en skjerping i systemet hvor kommunen allerede i etterkant av møtet startet forberedningsarbeidet.

Pilotprosjektet har hatt samarbeid og læring som hovedfokus. Styringsgruppa, hvor alle aktuelle samarbeidspartnere deltar, var sterkt involvert under prosessen. Det var likevel Agder Kommunerevisjon IKS og Fylkesmannen som hadde tettest dialog. Faglig synergieffekt av et felles tilsyn samt mer effektiv datainnsamling fremstår som det viktigste utbyttet sett fra pilotprosjektets side. Sentralt her var at Fylkesmannen deltok på Agder Kommunerevisjon IKS møte om overordnet analyse med rådmannen i Vennesla kommune, og Agder Kommunerevisjon IKS deltok under Fylkesmannens tilsyn med Vennesla ungdomsskole. Et slikt samarbeid mellom Fylkesmann og kommunerevisjon har vi ikke gjennomført tidligere, og styringsgruppen mener at dette har stor overføringsverdi i forhold til andre fylkesmannsembeter og kommunerevisjoner.

5.1 Felles tilsyn: koordinert tilsyn og forvaltningsrevisjon i Vennesla

5.1.1 Forberedelser

En stor del av pilotprosjektet handler om at Fylkesmannen og kommunerevisjonens gjennomføring av felles tilsyn/egenkontroll, og utgangspunktet for prosjektet var altså at utdanningsområdet skulle være fagområdet som ble vurdert. Som nevnt arrangerte styringsgruppa for prosjektet i desember 2014 en workshop med rådmenn fra

kommuner i Knutepunkt Sørlandet. Oppsummeringen etter denne samlingen er interessant, spesielt når det gjelder grunnlaget for valg av område for tilsyn:

Det kom frem at kommunene i mye større grad ønsker å bestille tilsyn ut fra egen risikovurdering. En slik innfallsvinkel innebærer at det snus på hvem som skal vurdere på hvilket område tilsyn skal gjennomføres – man «snur pyramiden». Dette innspillet er i tråd med styringsgruppens oppfatning om at Fylkesmannen i langt større grad bør fristilles fra nasjonale tilsynskrav, idet det er slik at dersom rådmannen / kommunen skal få noe ut av sin bestillerfunksjon, så kan ikke staten føre tilsyn med andre områder samtidig. Kort sagt, da faller litt av poenget med risikovurdering på lokalt nivå som grunnlag for tilsyn bort. I dette pilotprosjektet endte det som vi skal se med en slags mellomløsning, idet Fylkesmannen i dette konkrete tilfellet la til grunn at det felles nasjonale tilsynet i realiteten i betydelig grad ville dekke det som kommunen synes å ha etterspurt i prosessen i forbindelse med den overordnede analysen.

I styringsgruppa og internt hos Fylkesmannen drøftet vi muligheten for å la rådmannen bestille tilsyn på øvrige fagområder. Vår oppfatning var at siden dette er signalisert som ønsket fra sentralt hold samtidig som rådmenn fra lokale kommuner ytret ønske om det samme, var det en mulighet som vi burde forsøke. Gitt Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agders interne organisering, ville en slik utvidelse av prosjektet omfatte flere avdelinger i fylkesmannsembetet. Erfaringen internt er imidlertid at rollen som tilsynsmyndighet står sterkt, og tilsynsmyndighetenes uavhengighet er så sterkt forankret i organisasjonen og de ansatte at vi i denne omgangen avgrenset forsøket til utdanningsområdet.

Det ble vurdert en arena for kontaktpunkt med kommunene samt hvor mange/hvilke kommuner som kunne være aktuelle. Å samkjøre en bestilling med Agder Kommune-revisjons møter med rådmennene i forbindelse med overordnet analyse fremstod som rasjonelt. Vi mener dette er en hensiktsmessig løsning som uten tvil har overføringsverdi. Utfordringen med denne metodikken er, som allerede nevnt, at overordnet analyse kun gjennomføres hvert fjerde år. Risikovurderinger må etter styringsgruppens skjønn gjennomføres/oppdateres oftere enn det hvis de skal kunne danne grunnlag for redusert statlig kontroll. I tillegg kan mye skje som gjør at Fylkesmannens tilsyn må gjennomføres oftere enn hvert fjerde år. Man kunne tenke seg å legge opp til en fireårsplan for tilsyn med hver enkelt kommune, men fordi statlig tilsyn skal ses opp mot kommunenes egenkontroll, så faller denne ideen litt igjennom sett i forhold til poenget med internkontroll og risikovurderinger. Isolert sett, når vi ser bort fra denne problematikken, så er vår oppfatning likevel at Fylkesmannen med fordel kan koordinere sitt arbeid med kommunerevisjonens overordnede analyse.

5.1.2 Overordnet analyse

Agder Kommunerevisjon IKS startet høsten 2015 arbeidet i Vennesla kommune med «Overordnet analyse for forvaltningsrevisjon» for perioden 2015-2019. I forbindelse med overordnet analyse møtes rådmenn og kommunerevisjon for å diskutere og for å gi og få innspill til analysen. Fokuset er på risikoanalyse av hele kommunens virksomhet, og kommunal egenkontroll og andre risikoreduserende tiltak er sentrale når aktuelle tema for forvaltningsrevisjon sirkles inn. Styringsgruppen bemerker at vår erfaring er at dette også er en egnet arena for statlig tilsyn til å belyse styringssignaler og for å ha en dialog med kommunen ved rådmannen og kommunerevisjonen.

Rådmennene kan i disse møtene få den bestillerfunksjonen vi ønsker å gi dem, og det er i så måte ikke ønskelig i planleggingen å legge for mange føringer på rådmannen.

Kommunerevisjonenes arbeid med overordnet analyse er tidkrevende. Forskriftens § 10 lyder som følger:

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter. Revisjonen søker gjennom analysen å avdekke hvor kommunen har størst utfordringer med å nå sine målsetninger. Disse bygger på lover og forskrifter og kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

I forkant av møtet i forbindelse med overordnet analyse, signaliserte vi til rådmannen i Vennesla at Fylkesmannen ville delta på møtet hvor utkast til analyse av kommunen skulle drøftes. Idet Vennesla kommune inngår i *Knutepunkt Sørlandet*, hadde kommunen allerede god kjennskap til pilotprosjektet. Vi redegjorde for årsaken til at Fylkesmannen var til stede i møtet og hva dette betød, og Vennesla kommune var positiv til metoden med å «snu pyramiden» slik den ble skissert. I gjennomgangen av Agder Kommunerevisjons analyse, fikk rådmannen kommentert hvilke områder som kunne være interessante med tanke på tilsyn fra Fylkesmannen. Under seksjon for oppvekst ble det nevnt at barnevern, med store utgifter knyttet til tjenestene, var interessant. I tillegg ble sosialhjelp oppgitt som et interessant område for rådmannen. Likevel synes rådmannen å ha vært mest opptatt av frafall i skolen, spesielt på ungdomstrinnet med tanke på i hvilken grad ungdomstrinnet indirekte bidrar til å generere frafall i videregående skole. Vennesla kommune nevnte også inkluderende læringsmiljø og mobbing som aktuelle områder for en nærmere gjennomgang. Møtet ble avholdt i september 2015, og resultatet fra møtet, slik kommunerevisjonen og Fylkesmannen oppfattet det, var at rådmannen i første omgang ønsket en forvaltningsrevisjon / tilsyn innen seksjon for oppvekst med utgangspunkt i temaet frafall i skolen.

5.1.3 Tilsynsplanlegging

I Vennesla gjennomførte Agder Kommunerevisjon IKS en forvaltningsrevisjon i 2013 som tok for seg spesialundervisningsproblematikk, og Fylkesmannen har på sin side god kjennskap til kommunen og det arbeidet som Vennesla kommune har lagt ned på skolesektoren.

Agder Kommunerevisjon IKS og Fylkesmannen tok utgangspunkt i rådmannens ønske om at Vennesla kommune ønsket et tilsynsprosjekt rettet inn mot temaet frafall i skolen. Arbeidet med å lage en prosjektplan for felles tilsyn/revisjon viste seg imidlertid å være utfordrende. Det kan være flere årsaker til det. Den viktigste synes å være at man hos Fylkesmannen også i perioden med pilotprosjekt har høy grad av styring fra direktorater og departementer hva øvrige tilsyn angår. Fylkesmannen var

også avhengig av annet personell for å gjennomføre tilsynet, og for å gjennomføre avdelingens virksomhetsplan .

Fylkesmannen og Agder Kommunerevisjon IKS anså uansett at frafall i skolen var et tema som er godt egnet for et felles tilsyn. Vi kontaktet rådmannen i Vennesla kommune for å bekrefte dette samt for å kommentere temaet noe mer utfyllende. Gjennom høsten 2015 og våren 2016 gjennomførte styringsgruppa flere møter, noen hvor kun kommunerevisjonen og Fylkesmannen deltok. Det var viktig å finne inngangstema for tilsynet og operasjonalisere dette på en måte som var egnet for tilsyn. Når det gjelder frafall, så er det et fenomen som manifesterer seg på videregående skole, mens det kommunale ansvaret begrenser seg til grunnskolen. Som vi så i kapittel 2.5, synes det imidlertid i skoleforskningen å være bred enighet om at det viktigste arbeidet for å forhindre frafall i videregående skole gjøres i barnehagen og grunnskolen. Den nevnte forskningen indikerer at frafall i videregående skole i betydelig grad forklares med (i) faglige forutsetninger i form av karakterer i grunnskolen og (ii) trivsel, ambisjoner og identifikasjon med skolen. Det er således mulig å belyse i hvilken grad Venneslaskolen arbeider på en måte som bidrar til minimere frafall i videregående skole.

Med dette utgangspunktet ble det klart at Agder Kommunerevisjon kunne bygge videre på sin forvaltningsrevisjonsrapport fra 2013 *Spesialundervisning, tilpasset opplæring og ressurstildelingsmodell i Venneslaskolen*. En slik løsning ville gi en god mulighet for å måle forbedring av utdanningstjenestene og vurdere økt kvalitet innen skolesektoren. Kommunerevisjonen utarbeidet sin prosjektplan, med tittelen *Frafallsproblematikk i Venneslaskolen og oppfølging av revisjonens rapport om spesialundervisning*, og denne ble behandlet i Kontrollutvalget i Vennesla i januar 2016.

For Fylkesmannen sin del har man tre former for tilsyn: hendelsesbaserte tilsyn, egen initierte tema og tilsyn og endelig *Felles nasjonale tilsyn* der alle fylkesmannsembeter fører tilsyn med de samme temaene. Problematikk knyttet opp mot tilpasset opplæring er en del av *Felles nasjonale tilsyn*. Valg av skole, intervjuobjekter, trinn/nivå og omfang ble diskutert tidlig etter at vi snevret inn mulighetene. Fylkesmannen startet tidlig i januar 2016 en mer detaljert diskusjon rundt opplegget for tilsynet. Konklusjonen var at vi ville få de svar rådmannen ønsket gjennom å kjøre modellen til *Felles nasjonalt tilsyn* på ungdomstrinnet i Vennesla. I tillegg kan man med det felles nasjonale tilsynet kontrollere om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere om og følge opp at skolene følger regelverket innenfor hvert av de tre temaene:

- Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
- Forvaltningskompetanse (saksbehandlingen)
- Skolebasert/virksomhetsbasert vurdering

Målet med tilsynet blir dermed å kontrollere om skolen og skoleeier følger enkelte bestemmelser i opplæringsloven med forskrifter. Innenfor den delen av tilsynet som går på skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen går man nærmere inn blant annet på:

- Skolens arbeid med opplæringen i fag: lokalt arbeid med LK06 / annen godkjent læreplan og individuelle opplæringsplaner

- Underveisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte: krav til organisering og innhold og halvårsvurdering i fag
- Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning: vurdering av tilfredsstillende utbytte, tiltak og lærers meldeplikt

5.1.4 Møte med skoleledelsen i Vennesla kommune

Etter at Fylkesmannen konkluderte med at vi ville benytte modellen for *Felles nasjonale tilsyn*, ble det avholdt et møte mellom Fylkesmannen og Agder Kommunerevisjon IKS og skoleledelsen i Vennesla kommune. Pilotprosjektet har gjennom prosjektperioden informert om fremdriften på ulike arenaer, blant annet Kvalitetskonferansen i 2015 som Fylkesmannen i Vest-Agder arrangerte. Der har vi blant annet vist til de innspill vi fikk under Workshop'en med rådmenn fra kommuner i *Knutepunkt Sørlandet* i desember 2014 samt til våre tanker om gjennomføring og om å «snu pyramiden». Det var derfor oppfattet av mange at pilotprosjektet ønsket å gjennomføre et felles tilsyn/egenkontroll hvor rådmannen selv velger ut området. Hvorfor Fylkesmannen da velger å gjennomføre et tilsyn som inngår i *Felles nasjonale tilsyn* for 2016, ble med dette utgangspunktet viktig å forklare. Dette kunne lett oppfattes som at det vi hadde presentert og arbeidet med, samt rådmannens innspill, ikke var hensyntatt. Samtidig er det kontrollutvalget i kommunen som skal godkjenne prosjektplanen til Agder Kommunerevisjon og ikke rådmann eller kommunalsjefer. For samhandlingens del er tidsaspektet viktig for at både tilsynet og egenkontrollen harmoniserer. Desto viktigere denne gang ble det derfor å forklare bakgrunnen for tilsynet og egenkontrollens innretning.

Forståelse for vår vurdering av løsning var viktig, og gjennom dialog hadde vi anledning til å få skoleledelsen i kommunen inn tidlig i prosessen. Inntrykket var at det for det første var nødvendig for forståelsen av styringsgruppens valg og for det andre hadde kommunen planlagt et løp på forbedring av skolesektoren som vi på vår side burde vite fremdriften på. Generelt er det svært uheldig hvis tilsynsmyndighetene ikke har innsikt i og forståelse for det utviklingsarbeidet som en kommune har lagt ned på et område, og som i dette tilfellet fremdeles pågår. I dette tilfellet presiserte oppvekstsjefen at i forhold til kommunerevisjonens prosjekt fra 2013, så jobbet kommunen fortsatt med å implementere anbefalingene, og det var slik sett viktig at forvaltningsrevisjonsdelen var en underveisvurdering og ikke en sluttvurdering. Det ble videre pekt på at man burde legge vekt på å følge opp forrige rapport om spesialundervisning og tilpasset opplæring, snarere enn å ha frafallsproblematikk og utenforskap som uttalt utgangspunkt, selv om disse problemstillingene på mange måter er to sider av samme mynt.

For å imøtekomme kommunen og de involverte i både administrasjonen og på den utvalgte ungdomsskolen i Vennesla, ble det i tillegg til veiledning avklart en del av det praktiske rundt gjennomføring av tilsynet. Vi ville gjerne unngå unødvendig press for å gi rom for så mye læring og veiledning som mulig. En slik fremgangsmåte er krevende og legger mange føringer på øvrig arbeid for tilsynsetater, men for tilsynsobjektene og formålet med tilsynet mener vi at utfallet blir bedre. På oppfordring fra skoleledelsen endret vi noe på antall og hvilket personell på skolen som skulle delta, antall elever fra hvilket trinn samt hvilke fag. Niende trinn ble valgt som aktuelt klassetrinn da også dette var valgt i Aust-Agder samt at trinnet er midt i en hovedbolk og 10. trinn har

eksamen. Fagene matematikk, norsk og kroppsøving er de som er aktuelle for tilsynet med tilhørende faglærere og elever. Foresatte ble også trukket inn.

Skoleledelsen var interessert i at så mange som mulig av elevene ble med i tilsynet. Det er her viktig at spørsmålene gjennomgås på forhånd da enkelte kan være vanskelige å skjønne. En del av den faglige veiledningen, både i forkant, men også under veiledningsmøtet, har for Fylkesmannens vedkommende handlet om å klargjøre hvorfor og hva vi spør om.

5.1.5 Formøte og veiledningsmøte i Vennesla mars 2016

På formøtet deltok Agder Kommunerevisjon IKS, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Vennesla kommunes administrasjon og Vennesla ungdomsskole.

Formøtet ble holdt før veiledningsmøtet for å gi informasjon som vi anså som viktig for skoleledelsen å vite. Pilotprosjektet ble kort presentert sammen med begrunnelsen for hvorfor skolen er valgt ut for tilsyn. Hvordan praksis i tilsynsgjennomføring er hos Fylkesmannen og kommunerevisjonen gikk vi igjennom med tanke på hvordan kommunerevisjonen ville ta ballen videre etter at Fylkesmannen har levert sin tilsynsrapport. Skoleledelsen fortalte at de involverte lærerne hadde startet forberedelser med tanke på spørsmålene. Det ble også avklart hvordan skolen mest praktisk skulle levere dokumentasjon og hvilket materiale som skulle brukes i tilsynet. Avslutningsvis avklarte tilsynsmyndighetene at de ønsket dialog med kommunen og skolen slik at disse får minst mulig ulempe som følge av tilsynet.

Etter formøtet ble det, etter mal fra Utdanningsdirektoratet og *Felles nasjonalt tilsyn*, holdt et veiledningsmøte for skolens personale inkludert deltakerne fra formøtet. Også her ble kommunerevisjonen og prosjektet kort presentert i innledningen som også forklarte hvorfor det skulle være tilsyn ved skolen og hva det innebærer. Det var viktig å poengtere at elevenes læringsutbytte er kjernen. I selve presentasjonen forklarte Fylkesmannen ansvarsforholdet, en gjennomgang av veiledningsmaterialet var sentralt og lovkrav sett opp mot pedagogikk ble drøftet. En stor del av presentasjonen gikk på eksempler hentet fra kontrollspørsmålene og hvilke rutiner som skolen skal ha på plass.

5.1.6 Erfaringer fra overordnet analyse og tilsynsplanleggingen

En viktig avklaring er å peke på hvem Fylkesmannen og kommunerevisjonen arbeider for. Fylkesmannen jobber for sentrale myndigheter og henvender seg til rådmannen/administrasjonen som er delegert myndighet fra politisk ledelse i kommunen. Det er rådmannen som har det administrative ansvaret for at kommunen utfører sine oppgaver i tråd med gjeldende regelverk. Kommunerevisjonen får sine oppdrag fra det enkelte kontrollutvalg i kommunen, det vil si fra et politisk utvalg.

Dette er viktig fordi ulike oppfatninger om Fylkesmannens tilsyn i Vennesla kommune viser at fremgangsmåten har rom for forbedringer og klargjøring. Heftet om rådmannens internkontroll *Orden i eget hus!* fra KS sier at risikoanalyser må danne grunnlag for internkontroll. Som et utgangspunkt i møtet om overordnet analyse må det i så måte fremvises eller dokumenteres at de områder som rådmannen ønsker/ bestiller tilsyn på, har vært gjenstand for en risikovurdering.

Når det gjelder spørsmålet om Agder Kommunerevisjons sitt dokumentunderlag er tilstrekkelig i forhold til Fylkesmannens krav til internkontroll og «bevis» på at en rådmanns bestilling er godt dokumentert, så er styringsgruppens svar «ja». Forutsetningen for redusert statlig styring er en aktiv egenkontroll. Overordnede kommunale planer innebærer i seg selv ingen risikovurdering, men kommunerevisjonen ser hen til risikofaktorer for at kommunen eksempelvis ikke overholder krav i lovverk. Det er slike risikofaktorer man i tilsyn kommer inn og kontrollerer. Dersom det på et område er en vesentlig fare for at lovverk ikke følges opp, kan manglende rutiner og manglende etterlevelse av eksisterende rutiner være mulige risikofaktorer. De områder som av kommunerevisjonen vurderes for risiko, er basert på gjennomgang av kommunens styringsdokumenter som kommuneplan, økonomiplan samt andre underliggende planer, regnskap og rapportering, kjennskap til kommunen og overordnet analyse fra forrige periode, innspill fra kontrollutvalget og ikke minst innspill fra administrasjonen selv. Dersom Fylkesmannen i enkelte tilfeller skulle oppleve behov for ytterligere dokumentasjon, må dette foreligge før eller ved møte om overordnet analyse. Det bør derfor ikke være noe problem når kommunerevisjonen sender sin prosjektplan for vedtak i kontrollutvalget. Dersom ansvarlige enhetsledere og kommunalsjefer er med i rådmannens risikovurdering og er underrettet om rådmannens/ledelsens beslutning, vil kommunikasjonen videre være enklere. Det er klart at man som Fylkesmann og kommunerevisor uansett bør ha en kontakt med mellomledere i den enkelte kommunes administrasjon for å avklare mer i detalj hvordan oppfølgingen bør være. Eierskapet til risikovurderingen og håndteringen i etterkant blir bedre da. En slik kontakt bør tidsmessig komme etter at Fylkesmannen sammen med kommunerevisjon har drøftet mulige løsninger på rådmannens bestilling. Samtidig bør det ikke gå så lang tid at kontrollutvalget har gjort sitt vedtak, idet enhetsledere / kommunalsjefer føle større påvirkningskraft og eierskap om de har fått komme med sine synspunkter før kontrollutvalget gjør sitt vedtak. De kan også belyse bakgrunnen for rådmannens bestilling og om de er omfattet av risikovurderingen bør de være i stand til det. Det vil gi viktig informasjon til Fylkesmannen og kommunerevisjonen så de kan danne seg et bilde av hvordan et tilsyn mest hensiktsmessig bør legges opp.

I etterkant ser vi at det helt klart ville ha vært en fordel om møtet om overordnet analyse hadde vært bedre planlagt og gjennomtenkt fra Fylkesmannen sin side. Som diskutert ovenfor må kommunene i disse møtene vite hva formålet med møtet er (når vi tar for gitt at Fylkesmannen er med for å motta bestilling på tilsyn). Kommunene må ha tid til forberedelser, selv om risikovurderingen skal være gjort på forhånd og gjerne på årlig basis. Hvorvidt kommunen her skal fremvise dokumentasjon på valg av bestilling eller om dette skal vises på annen måte, kan diskuteres. Det er jo et spørsmål om gjennomført risikovurdering er et punkt som Fylkesmannen faktisk kan/skal vurdere så lenge dokumentasjonen foreligger. På lik linje som kommunerevisjonen har utarbeidet en analyse på forhånd, vil det være en selvfølge at også Fylkesmannen gjør et forarbeid og er forberedt til disse møtene.

Dersom metoden styringsgruppen har valgt å bruke skal gjennomføres for alle kommuner, bør tilsynsmyndighetene starte god tid i forveien og gradvis innføre denne måten å jobbe på. I pilotprosjektet har vi ikke sett på endringer av lovverk. Til det er mangfoldet for stort. Vi viser her til kommentaren i delkapitlet om juridiske betraktninger og de kompliserte reglene for taushetsplikt. Vi har imidlertid vist at man med dagens lovverk kan «snu pyramiden» og fokusere på veiledning, og slik få et

effektivt tilsyn/ egenkontroll med økt læringsutbytte. Vi utvidet også det tilsynet til å inkludere elever og foresatte. Vi vil også peke på at man, ved å få med kommunerevisjonen, aktiviserer det politiske nivået i større grad. Det er svært gunstig og må ses på som en gevinst for å få til økt læring og en forbedring av utdanningstjenestene.

5.1.7 Tilsynet/revisjonen

Møtet med skoleledelsen i Vennesla kommune la, som nevnt, rammer for gjennomføring av tilsynet. Ut ifra antall intervjuobjekter gitt gjennom ulike fag, omfanget av elever og foreldre, ble tilsynet gjennomført på to dager. Foreldre og elever hadde vi samtaler med den første dagen, mens den andre dagen var forbeholdt skolens personale. Etter veiledningsmøtet med skolens personale, bestemte vi oss for å endre litt på sammensetningen av tilsynsgruppen. I utgangspunktet ville det vært to personer fra Fylkesmannen som gjennomfører tilsyn på utdanningsområdet. En idé som kom frem i forbindelse med veiledningsmøtet, var at representanten fra Agder Kommunerevisjon IKS ikke bare skulle delta som observatør under tilsynet og i intervjuene, men også få anledning til å stille spørsmål selv som, utover det som kom frem i Fylkesmannens intervjuer, var sentrale for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Vi vurderte dette til ikke å være for tidskrevende for skolens personale og elever/foresatte. Tvert imot konkluderte vi med at dette var tidsbesparende for alle involverte, fordi Agder Kommunerevisjon ellers måtte organisert og gjennomført egne intervjuer. Med denne måten å organisere arbeidet på, trengte kommunerevisjonen bare å gjøre to ekstra intervjuer (med PPT og med oppvekstsjefen) i kjølvannet av tilsynet. I tillegg mente vi at det lå et læringspotensial for både Fylkesmannen og Agder Kommunerevisjon IKS: Fylkesmannen får et nærmere innblikk i den faktiske utviklingen i Venneslaskolen, og Agder Kommunerevisjon får nærmere kjennskap til status i forhold til krav til internkontroll og andre juridiske forhold.

Dagen før sluttmøtet fikk assisterende rektor oversendt tilsynsrapporten til orientering. Skolens personale, kommunens skoleledelse og enkelte elever var til stede under sluttmøtet og foreldre og politikere var invitert i tillegg. En fra tilsynsgruppen hos Fylkesmannen presenterte rapporten. Det ble ikke funnet avvik, men det ble presentert enkelte punkter hvor skolen/kommunen hadde forbedringspotensialer. Et par oppklarende spørsmål ble oppklart etter presentasjonen med noe diskusjon. Fylkesmannen avsluttet sluttmøtet med en positiv vinkling rundt tilsyn, resultatene fra tilsynet og kommunikasjon. Agder Kommunerevisjon IKS var med på sluttmøtet, men deltok ikke aktivt. Deres forvaltningsrevisjonsrapport var ferdig, men ble ikke presentert. Grunnen til det er at denne skulle til behandling i kontrollutvalget først.

5.1.8 Evaluering av tilsyn og revisjon

I gjennomføringen av tilsynet var Fylkesmannen opptatt av å gå utover en smal forståelse av skillet mellom kontroll og veiledning. Fylkesmannens strategi gjennom tilsynet i Vennesla var å ikke være tause om alt utover det som kom innenfor en strikt forståelse av hva kontrollvirksomhet er. Snarere søkte man å være mest mulig behjelpelig i forhold til spørsmålene kommunen til enhver tid hadde, samtidig som man var bevisst på å ikke foreslå konkrete løsninger i forhold til hvordan skolen burde drives. I stedet for å avfeie alle spørsmål mens tilsynet pågikk med henvisning til et strengt skille mellom kontroll og veiledning, var Fylkesmannen derimot bevisst med å være behjelpelig med å gi gode eksempler, vise til veiledningsmaterialet som er

tilgjengelig og informasjon som ellers blir delt når Fylkesmannen arrangerer samlinger. Eksempelvis Kvalitetskonferansen, seminarer og kontaktpunkter for informasjonsutveksling mellom regional stat og kommuner. Dette bidro til at den reviderte parten fikk en mer positiv holdning til gjennomføringen av tilsynet, noe som igjen bidrar til at man er mer åpne for å lære. På den annen side oppfatter Fylkesmannen at tiden mellom tilsynet og fremlegging av endelig rapport i mindre grad er egnet til veiledning.

Prosjektdeltakerne mener videre at potensialet for læring hos den reviderte parten i kjølvannet av offentlig kontrollvirksomhet øker når kommunen får tilbakemeldinger både langs aksene «lovlig / ulovlig» med utgangspunkt i virksomhetens internkontroll, og langs aksene «hensiktsmessig / mindre hensiktsmessig» med utgangspunkt i en kvalitativ vurdering av status når det gjaldt implementeringen av en pedagogisk plattform fundert på en inkluderende grunnholdning og et systemperspektiv med vekt på hva skolen selv kan gjøre for å sikre elevenes læringsutbytte. Vi legger her til at også på et mer overordnet kommunalt plan kan samhandling mellom Fylkesmann og kommunerevisjon ha positive effekter for læring, idet dette sørger for at kommunestyrets overordnede tilsynsansvar, gjennom kontrollutvalget, aktiviseres parallelt med rådmannen og kommunens administrasjon.

Samtidig har Fylkesmannen egentlig gjennomført tilsynet slik man er pålagt i tråd med retningslinjer for felles nasjonale tilsyn. Fokuset i intervjuene har derfor først og fremst vært på Fylkesmannens kontrollspørsmål. Agder Kommunerevisjon har jobbet parallelt med litt andre problemstillinger enn Fylkesmannen, men har samtidig søkt å innrette forvaltningsrevisjonsprosjektet slik at det utfyller Fylkesmannens felles nasjonale tilsyn. I etterkant ser vi at vi nok kunne lagt til rette for flere møter med hverandre i forbindelse med gjennomføringen av tilsynet for å gjøre problemstillingene enda klarere på forhånd. Suksessfaktorer er, i tillegg til å skissere tydelige problemstillinger på forhånd, det å legge til rette for drøftingsmøter på forhånd og evalueringsmøter i etterkant. Det kan videre tenkes at utbyttet hadde vært enda større hvis Fylkesmannen hadde hatt anledning til å gjennomføre en form for tilsyn som ikke var styrt av føringene som ligger i ordinære og generelle felles nasjonale tilsyn. I vårt tilfelle bidro i tillegg omtale av prosjektet i forskjellige fora på forhånd til å heve forventningene til pilotprosjektet. Likevel er Vennesla kommunes kommentar til gjennomføringen av felles tilsyn i skolesektoren positiv:

Vennesla kommune opplevde det som positivt at Fylkesmannen og Agder Kommunerevisjon IKS jobbet sammen om tilsynet i Vennesla.

Vi ser gjerne at prosjektet fortsetter og videreutvikles.

Vi konkluderer med at Fylkesmannen i forbindelse med gjennomføringen av felles tilsyn har fått større innblikk i hvordan kommunerevisjonen jobber og vice versa. Samtidig har vi også identifisert noen barrierer som vanskeliggjør denne typen samarbeid knyttet opp mot forskjeller når det gjelder hjemmelsgrunnlag, oppdrags-giver, metode, standard som funn måles opp mot og rapportering. Kort sagt så gir ikke statlig initierte tilsyn så mye handlingsrom for samarbeid med kommunerevisjonen. Og når de statlige tilsynene blir så mange og omfattende, blir det lite kapasitet igjen til å gjennomføre egeninitierte tilsyn. Fylkesmannen understreker at mer tid til planlegging av tilsynet er et kjernepunkt. På tross av dette har det kommet mye positivt ut

av dette samarbeidsprosjektet, og avslutningsvis så nevner vi at Kommunal- og regionaldepartementets rapport *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* i tilråding 85 peker på at det bør være et mål at kommuner ikke får tilsyn på områder der det nylig er gjennomført eller snart skal gjennomføres forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i dette pilotprosjektet kan dette punktet etter vårt skjønn diskuteres: dersom samhandlingen mellom den kommunale egenkontrollen og Fylkesmannens tilsyn er god, er derimot det motsatte en god idé om det gjennomføres på bakgrunn av kommunens risikovurdering og internkontroll.

5.2 Hendelsesbasert tilsyn

I pilotprosjektet har vi også jobbet med samordning av Fylkesmannens tilsynsaktivitet og kommunerevisjonens arbeid i forbindelse med en akutt hendelse.

Høsten 2015 ble en alvorlig handling begått av et barn som var bosatt i Søgne kommune. Barnet hadde blitt fulgt opp av ulike kommunale instanser, og Agder Kommunerevisjon IKS ble bedt om å undersøke samhandlingen mellom de kommunale tjenestene. Fylkesmannen i Aust- og Vest- Agder hadde samtidig åpnet tilsynsak mot barneverntjenesten i Søgne og Songdalen.

I forbindelse med at revisjonen orienterte rådmannen i Songdalen om prosjektet, ga rådmannen uttrykk for at arbeidspresset i barneverntjenesten var svært høyt. Dette skyldtes flere krevende enkeltsaker, samtidig som enheten generelt opplevde økt arbeidsbelastning. Fylkesmannen hadde opprettet tilsyn i den konkrete saken, i tillegg til at barneverntjenesten i Søgne og Songdalen allerede var plukket ut til å inngå i Fylkesmannens landsomfattende tilsyn med bekymringsmeldinger. Revisjonen ble som følge av dette oppfordret til i størst mulig grad å gjenbruke informasjon/data i oppstartsfasen av prosjektet, og det ble etablert et samarbeid med Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder.

5.2.1 Forberedelser

I løpet av høsten 2015 ble det avholdt møter mellom kommunerevisjonen og Fylkesmannen, hvor hensikten var å avklare mandat og planlegge hvordan samarbeidet kunne gjennomføres best mulig.

Fylkesmannen hadde opprettet tilsynssak mot barneverntjenesten hvis formål var å vurdere om saksbehandlingen i den konkrete saken hadde vært forsvarlig. Kommunerevisjonen hadde på sin side et bredere utgangspunkt for sin undersøkelse ved at også andre kommunale instanser skulle vurderes, samtidig som flere enkeltsaker inngikk i undersøkelsesgrunnlaget. Formålet med kommunerevisjonens gjennomgang var å kunne si noe generelt om samhandlingen mellom kommunens tjenester, mens Fylkesmannen først og fremst skulle undersøke lovmessigheten i den konkrete saken.

I de forberedende møtene ble det også diskutert hvordan kommunerevisjonen og Fylkesmannen kunne gjenbruke hverandres datamateriale på en hensiktsmessig måte, og hva som kunne diskuteres innenfor rammen av taushetsplikten, jf. neste avsnitt om juridiske betraktninger.

Det ble avtalt at Fylkesmannen først skulle gjennomføre sitt tilsyn og at kommunerevisjonen kunne legge dette resultatet til grunn for sitt videre arbeid. Da kommunerevisjonen også hadde mottatt dokumentasjon fra andre instanser i den konkrete saken, ble det vurdert om kommunerevisjonen skulle rapportere om eventuelle funn i dette materialet. Bakgrunnen for dette var at det også kunne være aktuelt for andre avdelinger hos Fylkesmannen å opprette tilsyn i saken.

5.2.2 Juridiske betraktninger

I kapittel 4 drøftes taushetsplikt og innsyn i dokumenter. Spesielt i denne akutte saken er at man har et konkret område å forholde seg til og erfaringer fra konkrete dokumenter.

Barnevernlovens kapittel 5 regulerer institusjoner, og Fylkesmannen brukte hjemmel i barnevernloven § 2-3 b andre ledd, jf. § 2-3 syvende ledd, for å hente opplysninger i den akutte saken i Søgne kommune. Fylkesmannen vurderte bruk av forvaltningsloven § 13 b første ledd pkt. 5 som aktuell for å dele opplysninger med Agder Kommunerevisjon IKS, som annet forvaltningsorgan, for denne enkelte saken. På sin side har Agder Kommunerevisjon IKS hjemmel i kommuneloven § 78 for å hente opplysninger.

Det var imidlertid ikke behov for ytterligere formidling av dokumentasjon utenom det som kom fra barnevernstjenesten i Søgne kommune. På møter hvor saker blir diskutert og informasjonsutvekslingen skal bidra til samhandling, kan taushetsplikten by på utfordringer.

I boka *Taushetsplikt om barn* av Asbjørn Kjørstad (2014) beskrives problematikken på side 15 – 17:

Begrepet taushetsplikt er en scene med tre hovedaktører; den som betror seg eller gir opplysninger (den som opplysningene angår), den som mottar opplysningene (barnevernspedagog, lærer ol.) og den som det er spørsmål om å gi opplysninger til (andre deler av tjenesten, skoleetaten, barnevernet).

Med tre hovedrolleinnehavere blir det seks mulige informasjonskanaler hvor det spesielt en kanal hvor taushetsplikten er et stengsel mot kommunikasjon. Eksempelvis har ikke en barnevernspedagog rett til å gi fra seg opplysninger til tredjemann om et barn. Taushetsplikten er imidlertid ikke unntaksfri og på side 18 i boka (og flere andre steder) drøftes disse unntakene.

Det er et skille mellom hva man konkret har behov for på den ene siden, og opplysninger som ikke har relevans for den aktuelle saken på den andre siden. Det er ikke utenkelig at man også innen Fylkesmannens Helse- og sosialavdeling samt i utdanningssektoren ville se behovet for en granskning. Helselovgivningen har strengere krav enn øvrig lovverk hva taushetsplikt angår. Det er imidlertid slik at man innen Fylkesmannens saksfelt vil være tjent med å se slike saker under ett og ikke oppdelt sektorvis. I denne konkrete saken, er Søgne kommune og dens innbyggere interessert i at tjenesten skal være så god som mulig og at man utvikler rutinene for å i størst mulig grad sikre barns rettigheter og oppvekstvilkår.

Meningsytring i forkant av Fylkesmannens og Agder Kommunerevisjon IKS sine undersøkelser viser at det er et klart behov for å avklare informasjonsflyten når man ønsker samhandling ulike tilsynsetater imellom og når flere fagområder kan tenkes å være involvert.

5.2.3 Tilsyn / revisjon - gjenbruk av data

I det hendelsesbaserte tilsynet var det ikke noe spesielt samarbeid rundt den praktiske gjennomføringen av Fylkesmannens tilsyn og kommunerevisjonens undersøkelse. Det har imidlertid vært avholdt møter før og etter undersøkelsene mellom fylkesmann og kommunerevisjon.

Før Fylkesmannen leverte den endelige tilsynsrapporten til kommunen, hadde Fylkesmannen og Kommunerevisjonen et felles møte der vi diskuterte forhold som Fylkesmannen hadde kommentarer til. Fylkesmannen skulle ved tilsynet vurdere om barneverntjenestens saksbehandling hadde vært forsvarlig. Fylkesmannen hadde her lagt barneverntjenestens / kommunens dokumentasjon til grunn. Det hadde ikke vært avholdt intervjuer eller spurt nærmere om de mangler som Fylkesmannen fant ved sin gjennomgang. Tilsynsrapporten ble lagt til grunn for kommunerevisjonens videre arbeid, og vesentlige forhold ble senere tatt opp i samtale med barneverntjenesten. Det er også drøftet generelle utfordringer ved samhandling mellom kommunale tjenester. Drøftelsene har bidratt til kompetanseheving for begge parter.

Kommunerevisjonen ble gjennom sine undersøkelser gjort oppmerksom på en annen sak som kunne være relevant for Fylkesmannen. Saken ble drøftet i møte, og Fylkesmannen ville foreta nærmere undersøkelser.

5.2.4 Erfaringer

Erfaringer fra det hendelsesbaserte tilsynet viser at samarbeidet mellom Fylkesmannen og kommunerevisjonen har vært fruktbart av flere grunner:

- Samarbeid mellom Fylkesmann og kommunerevisjonen har bidratt til den reviderte part ikke har blitt skadelidende som følge av at forskjellige tilsynsorganer gjennomfører tilsyn / kontroll på samme tid. Fylkesmannen gjennomførte først sitt tilsyn, og kommunerevisjonen innrettet videre undersøkelse slik at belastningen for barneverntjenesten ble redusert. Dette var også ønskelig fra rådmannens side.
- Gjenbruk av dokumentasjon og videreformidling av informasjon har også bidratt til å redusere den generelle belastningen for den undersøkte kommunen.
- Fylkesmannen i Aust- og Vest- Agder er delt opp i fagavdelinger som innehar ulik spisskompetanse. Fylkesmannens kompetanse og erfaring med barnevernssaker har vært nyttig i denne saken. Ved å utnytte hverandres kompetanse har samarbeidet mellom tilsynsetatene også vært ressursbesparende.
- I tillegg til å utnytte hverandres kompetanse, kan også Fylkesmannens og kommunerevisjonens metoder supplere hverandre. Fylkesmannen har gjennomgått kommunens skriftlige dokumentasjon for å undersøke om barne-

verntjenestens saksbehandling var i tråd med lovkravene. Kommunerevisjonen har mulighet til å gå lengre i sine undersøkelser, og kan stille spørsmål til mulige årsaker til at lovkrav ikke overholdes.

- For Fylkesmannen blir utvilsomt kompetansen utover det rent lovligsbaserte økt etter å samhandle med kommunal revisjon. Det å ha et videre perspektiv på og større forståelse for kommunal egenkontroll setter ens egen aktivitet i et annet og bedre lys, men uten at det har gått på bekostning av sentrale føringer og Fylkesmannens rolleforståelse.
- Videre har den generelle kommunikasjonen mellom Fylkesmannen og kommunerevisjonen vært nyttig. Samarbeidet har gitt økt forståelse for hverandres roller og muligheter, samtidig som det åpnet opp for deling av informasjon utover de aktuelle sakene.

5.3 Tilrådninger

- Fylkesmannen bør delta i møtet hvor kommunerevisjonens overordnede analyse presenteres for og diskuteres med administrasjonssjefen. Dette er kommunerevisjonens gjennomgang av kommunens virksomhet med vekt på risiko- og vesentlighetsvurderinger og på hvor behovet for forvaltningsrevisjon er størst.
- Vår erfaring er at det lønner seg for Fylkesmannen å sette av mye tid til planlegging og forberedelser før møter om overordnet analyse.
- Samordnede tilsyn må planlegges godt med hyppig kontakt og utveksling av informasjon både etatene imellom og mellom tilsynsetatene og kommunen som skal ha tilsyn.

6 Konklusjon

6.1 Konklusjon

I dette pilotprosjektet har Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Agder Kommune-revisjon IKS og KS Agder gått sammen for å se på hvordan den samlede kontrollvirksomheten både kan bli mer effektiv og i større grad bidra til læring i kommunene, jf. problemstillingene i kapittel 1.

- For det første har vi, uten å stille spørsmål ved systemrevisjon som metode, belyst forholdet mellom kontroll og veiledning og hvordan man i størst mulig grad kan utnytte mulighetene for å gi veiledning i forbindelse med gjennomføring av tilsyn. Vi har videre pekt på at potensialet for læring øker dersom Fylkesmannen selv kan anvende de strategiene for god pedagogikk og kommunikasjon som man i tilsyn forventer at lærerne har et bevisst forhold til i møtet med elevene. Vi mener i tillegg at det å «snu pyramiden», det vil si å gi den reviderte part mulighet til å påvirke på hvilke områder kommunen skal ha tilsyn med utgangspunkt i en risikovurdering, kan bidra til å øke relevansen på kontrollvirksomheten som gjennomføres. I tillegg kan det her ligge en stor gevinst i form av at eierskapet, og dermed kommunens motivasjon for å følge opp og jobbe konstruktivt med tilsynet, øker.
- For det andre har vi tatt for oss hvordan bedre egenkontroll kan danne grunnlag for redusert statlig styring, samt hvordan Fylkesmannen i større grad kan fungere som en støttespiller i dette arbeidet. Velfungerende mål- og resultatstyring i kommunene fremstår her som sentralt, og i tillegg bør kommunene kunne dokumentere overfor Fylkesmannen at risikovurderinger er utgangspunktet for kommunenes internkontroll. Samtidig har vi gjennom pilotprosjektet pekt på et sett med tiltak som kan iverksettes for å styrke internkontrollen.
- For det tredje har vi sett på hvordan samhandlingsrutiner mellom kommunal egenkontroll og Fylkesmannen, eksempelvis etableringen av en årlig kvalitetskonferanse, et tilsynsforum og en tilsynskalender, kan styrke og effektivisere den samlede kontrollvirksomheten. Gjenbruk av data, samt utfordringer knyttet til dette, har også blitt diskutert.
- For det fjerde har Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder og Agder Kommune-revisjon gjennomført felles tilsyn på oppvekstområdet i Vennesla kommune. Erfaringene fra dette arbeidet er positive, særlig med tanke på effektivitet i datainnsamlingen og økt læringsgevinst i den kommunen når Fylkesmannens lovlig-hetstilsyn (gjøres tingene på rett måte?) ses i sammenheng med kommune-revisjonens arbeid og forvaltningsrevisjons vektlegging av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (gjøres de rette tingene?). Prosjektet har utvilsomt bidratt til å styrke samarbeidet mellom Fylkesmannen og kommunerevisjonen, samtidig som forståelsen for den andre instansens rolle og arbeidsmåte har økt.

Samtidig er det nettopp det at

- Fylkesmann og kommunerevisjon i henhold til kommuneloven har ulike oppdrag (lovlighetskontroll versus «performance auditing¹⁴»),
- Fylkesmannen og kommunerevisjons referanseramme ikke er identisk (i tillegg til lovverk, kan kommunerevisjonens «revisjonskriterier» også ta utgangspunkt i forskning, faglitteratur og reelle hensyn),
- Fylkesmann og kommunerevisjons linje for bestilling av prosjekter og rapportering avviker (man kan tenke seg et scenario hvor Kontrollutvalget ikke ønsker forvaltningsrevisjon på området som rådmannen peker ut i sin bestilling),

Dette er utfordringer som gjør at tett samarbeid mellom Fylkesmannen og kommunerevisjonen om gjennomføringen av respektive tilsynsoppdrag over tid vanskeliggjøres.

Satt på spissen, mens Fylkesmannens utgangspunkt er rammestyringsprinsippet og lovlighetstilsyn, er utgangspunktet for kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon, forstått som resultatorientert «performance audit», New Public Management og kommunenes mål- og resultatstyring.

Vi har også støtt på utfordringer underveis som vi har lært av og som vi tar med oss i det videre arbeidet, og som bør tas i betraktning av andre fylkesmannsembeter og kommunerevisjoner som ønsker etablere denne typen samarbeid. Den viktigste utfordringen, dersom man ønsker å «snu pyramiden», er knyttet til møtet med kommunen i forbindelse med kommunerevisjonens overordnede analyse. Her er det avgjørende at Fylkesmannen er tydelig på hvilke forventninger man har til bestillingen. Blant annet bør rådmannen dokumentere behovet for den bestillingen han gjør med utgangspunkt i risikovurderinger. Fylkesmannen må på sin side være tydelig på hvilke metoder som kan tenkes brukt for å svare på bestillingen, det vil si lovlighetskontroll og systemrevisjon, slik at kommunens forventninger holdes på et rimelig og realistisk nivå.

¹⁴ se eksempelvis

<https://www.riksrevisjonen.no/en/Methodology/PerformanceAuditing/Pages/PerformanceAuditing.aspx> og https://en.wikipedia.org/wiki/Performance_audit

6.2 Tilrådninger oppsummert

- Spillerommet som den glidende overgangen mellom tilsyn som systemrevisjon og veiledning gir, bør utnyttes. Det ligger et potensial for økt læring hos den reviderte part i det å i større grad vektlegge veiledningsdimensjonen ved Fylkesmannens oppdrag.
- Potensialet for læring øker dersom Fylkesmannen selv kan anvende de strategiene for god pedagogikk og kommunikasjon som man i tilsyn på utdanningsområdet forventer at lærerne har et bevisst forhold til i møtet med elevene.
- For å øke potensialet for læring hos den reviderte part samt for å realisere synergieffekter i datainnsamlingen, bør det jevnlig undersøkes om Fylkesmannens lovlighetstilsyn kan samordnes med kommunerevisjonens resultatorienterte forvaltningsrevisjon.
- For å øke det statlige tilsynets relevans samt eierskapet i den reviderte kommunen, bør man søke å differensiere statlige tilsyn ved å involvere den enkelte kommune i arbeidet med å velge ut og formulere tema for tilsyn («snu pyramiden»). Utgangspunktet for kommunens innspill må være risikovurderinger.
- Som grunnlag for redusert statlig tilsyn, bør kommuner kunne sannsynliggjøre en ledelseskultur hvor ledelsen kontinuerlig er tett på og følger opp tjenesteproduksjonen i enhetene med utgangspunkt i mål- og resultatstyring.
- Vi stiller oss bak de tilrådingene fra KRDs rapport *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* fra 2009 som nevnes i kapittel 3 i denne rapporten. Disse fremstår fortsatt som aktuelle, og de bør ses i sammenheng med KS' arbeidshäfte *Rådmannens internkontroll - orden i eget hus!* fra 2012. På den annen side fremstår brorparten av de resterende tilrådingene i KRDs rapport som mindre aktuelle i forhold til problematikken som diskuteres i dette pilotprosjektet.
- Fylkesmenn bør etablere et fast møtepunkt hvor statlige tilsynsetater og kommunerevisjoner møtes.
- Fylkesmenn bør etablere en tilsynskalender som konkretiserer tilsynsetatenes tilsyn i tid, omfang og med tema. Kalenderen bør lages så tidlig som mulig på året. Ansvarlige for den digitale plattformen fylkesmennene bruker, bør også se på muligheten for å etablere en egnet plattform, fortrinnsvis i eksisterende digitale portaler.
- For å i størst mulig grad gjenbruke data, bør Fylkesmannen konferere med andre tilsynsetater og kommunerevisjoner om det finnes aktuell dokumentasjon som kan inngå som grunnlagsdokumenter i et tilsyn.

- En bestillingsdialog mellom kommunene og fylkesmennene bør gjennomføres på årlig basis, det vil si også i de årene hvor kommunerevisjonen ikke gjennomfører overordnet analyse. Kommunerevisjonen bør delta i denne dialogen.
- Fylkesmannen bør delta i møtet hvor kommunerevisjonens overordnede analyse, det vil si kommunerevisjonens gjennomgang av kommunens virksomhet med vekt på risiko- og vesentlighetsvurderinger og på hvor behovet for forvaltningsrevisjon er størst, presenteres for og diskuteres med administrasjonssjefen.
- Vår erfaring er at det lønner seg for Fylkesmannen å sette av mye tid til planlegging og forberedelser før møter om overordnet analyse.
- Samordnede tilsyn må planlegges godt med hyppig kontakt og utveksling av informasjon både etatene imellom og mellom tilsynsetatene og kommunen som skal ha tilsyn.

7 Litteratur

Hattie, John (2008), *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*, New York, Routledge

Kjønstad, Asbjørn (2014), *Taushetsplikt om barn*, Kommuneforlaget AS

Kommunal- og arbeidsdepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familie-departementet og Justisdepartementet: *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)*, Hefte H-2093

Kommunal- og regionaldepartementet (2009), *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*, Rapport

Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS (2013) *Spesialundervisning, tilpasset opplæring og ressurstilodelingsmodell i Venneslaskolen* (forvaltningsrevisjonsrapport)

KS (2012) *Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus!* (arbeidshefte)

Norges Kommunerevisorforbund, *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001)

NIBR-rapport 2011: 28, *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode*

NIBR-rapport 2013: 20, *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?*

Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*

Politt, C. X. Girre, J. Lonsdale (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford, Oxford University Press

Statskonsult (1999), *En vellykket samordning av regional stat? Evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegeembetet med fylkesmannen*, Rapport 1999:21 i Difi rapport 2009:9

Stortingsmelding 17 (2002-2003) *Om statlig tilsyn*

Stortingsmelding 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

Stortingsmelding 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*

Utdanningsdirektoratet (2013) *Metode for tilsyn – en håndbok i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven*. (håndbok)

Utdanningsdirektoratet, *Felles nasjonalt tilsyn 2014 – 2017*
<http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn#111280>

Lovverk:

Barnevernloven

Kommuneloven

Opplæringsloven

Forvaltningsloven

Forskrift til opplæringslova

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner/fylkeskommuner

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner

Kommentar til valg av forsidebilde:



Det er verdt å nevne at utsnittet fra Rafaels renessanseklassiker *Skolen i Athen* ikke er helt tilfeldig valgt. For det første gir dette freskomaleriet på et overordnet nivå assosiasjoner til spørsmål knyttet til læring. Hvis vi videre forestiller oss at det ikke er dialogene *Timaios* eller *Den nikomakiske etikk* som henholdsvis Platon og Aristoteles bærer på, men snarere Kommuneloven, så merker vi oss at Platon peker oppover, mot de tidløse idéene, mot formene, og at disse i følge Platons syn er mer reelle og dermed mer interessante hva kunnskap angår enn det som skjer i sanseverdenen. Analogt er Fylkesmannen i første rekke opptatt av lovlighet og dermed av formelle forhold og prosedyrenivået, snarere enn av kommunenes konkrete praksis. Systemrevisjon som metode må her ses i sammenheng med rammestyringsprinsippet.

Med utgangspunkt i forvaltningsrevisjons mulighet til å ta for seg tjenestenes innhold (effektivitet, måloppnåelse, virkninger) med henvisning til kommunestyrets vedtak og forutsetninger, synes kommunerevisjonen på den annen side å være nærmere Aristoteles, som i Rafaels freske på sin side peker utover mot den empiriske verden. Sterkt forenklet så vektlegger Aristoteles i større grad det konkrete partikulære og dermed den enkelte tings egenart slik den fremstår i sansverdenen her og nå. Kunnskap om den empiriske verden er i dette perspektivet mer interessant enn tidløs kunnskap om formene, og fronesisbegrepet til Aristoteles innebærer en vektlegging av kompetanse som omfatter praktisk klokskap, fornuft og skjønn som tilegnes gjennom erfaring over tid. I de beste tilfellene kan dette være kommunerevisjonens tilnærming til den kommunale tjenesteproduksjonen.