



Det kommunale og fylkeskommunale risikobildet for perioden 2016-2020

Mars 2017

«Det kommunale og fylkes-
kommunale risikobildet»

Mars 2017

Rapporten er utarbeidet for KS av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Innhold

Sammendrag	6
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Metode	10
2. Om plan for forvaltningsrevisjon	19
2.1 Innledning	19
2.2 Har kommunen og fylkeskommunene vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon?	19
2.3 Overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse	22
2.4 Gjenspeiler plan for forvaltningsrevisjon risikoer i kommunen eller fylkeskommunen?	24
2.5 Kontrollomfang	25
2.6 Oppsummering av arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon	29
3. Det kommunale risikobildet	31
3.1 Innledning	31
3.2 Identifiserte risikoområder i plan for forvaltningsrevisjon	31
3.3 Sammenligning av gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner	40
3.4 Prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon som kan bli gjenstand for statlige tilsyn	42
3.5 Sammenligning av kommunenes risikobilde med hensyn til geografi og kommunestørrelse	44
3.6 Oppsummering av det kommunale risikobildet	46
4. Det fylkeskommunale risikobildet	49
4.1 Innledning	49
4.2 Identifiserte risikoområder i plan for forvaltningsrevisjon	49
4.3 Sammenligning av gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner	57
4.4 Prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon som kan bli gjenstand for statlige tilsyn	59
4.5 Sammenligning av fylkeskommunenes risikobilde	60
4.6 Oppsummering av det fylkeskommunale risikobildet	61
5. Konklusjon	63
5.1 Plan for forvaltningsrevisjon som grunnlag for kartlegging av det nasjonale risikobildet	63
5.2 Det nasjonale risikobildet	63
5.3 Veien videre	65
Vedlegg 1: Referanser	67
Vedlegg 2: Alle tema innenfor hvert tjenesteområde	68
Vedlegg 3: Alle tema, findelt liste, prioriterte prosjekt	72
Vedlegg 4: Forvaltningsrevisjons-registeret - tema for hvert tjenesteområde	76

Tabeller

Tabell 1 Kommuner som er med i analysen etter fylkestilhørighet	10
Tabell 2: Planer som er omfattet av analysen etter størrelse på kommunene.....	11
Tabell 3: Fylkeskommuner som er med i analysen etter region	11
Tabell 4: Tjenesteområder - kommune	12
Tabell 5: Tema - kommune	13
Tabell 6: Tjenesteområder - fylkeskommuner	14
Tabell 7: Tema - fylkeskommune	14
Tabell 8: Hovedfokus – kommuner og fylkeskommuner	15
Tabell 9: Kommunestørrelse - kategorier	16
Tabell 10: Kommuner som har svart etter størrelse.....	17
Tabell 11: Kommuner som har svart etter fylkestilhørighet	17
Tabell 12: Fylkeskommuner som har svart etter region.....	17
Tabell 13: Tjenesteområder – alle.....	32
Tabell 14: Tema - alle	36
Tabell 15: Tema, samlet kjerneoppgaver - alle	37
Tabell 16: Tjenesteområder - prioriterte	39
Tabell 17: Alle tema – prioriterte (topp 5).....	39
Tabell 18: Alle tema, samlet kjerneoppgaver - prioriterte (sortert etter prioritert 1-4)	40
Tabell 19: Sammenligning av tjenesteområder, gjennomførte og planlagte prosjekter.....	41
Tabell 20: Planlagte prosjekter i kommuner innenfor områder med statlige tilsyn	43
Tabell 21: Andel av planer innenfor hvert tjenesteområde hvor temaet inngår i tilsynsområder	44
Tabell 22: Andel av tjenesteområde per fylke	45
Tabell 23: Tjenesteområder fylkeskommuner	50
Tabell 24: Tema fylkeskommuner, alle	54
Tabell 25: Tema fylkeskommuner samlet kjerneoppgaver	55
Tabell 26: Tjenesteområder fylkeskommuner – prioriterte.....	56
Tabell 27: Alle tema fylkeskommuner – prioriterte (topp 5).....	57
Tabell 28: Alle tema fylkeskommuner, samlet kjerneoppgaver - prioriterte	57
Tabell 29: Sammenligning av tjenesteområder	58
Tabell 30: Sammenligning av gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner	58
Tabell 31: Planlagte prosjekter innenfor områder med statlige tilsyn.	59
Tabell 32: Andel av planer innenfor hvert tjenesteområde hvor temaet inngår i tilsynsområder.	60
Tabell 33: Antall prosjekter fordelt på kategori og region	60
Tabell 34: Andel av tjenesteområde per region	60

Figurer

Figur 1: Har kontrollutvalget vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon?	19
Figur 2: Status for arbeid med plan for forvaltningsrevisjon (kommune) (N=19).....	20
Figur 3: Andel vedtatte planer for forvaltningsrevisjon.....	21
Figur 4: Har kommunestyret eller fylkesting gjort endringer i planene når denne ble vedtatt?	22
Figur 5: Er det gjennomført overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse?.....	22
Figur 6: Aktører involvert i overordnet analyse (kommuner og fylkeskommuner) (N=209)	23
Figur 7: Status for arbeid med overordnet analyse (kommune og fylkeskommune) (N=43).....	24
Figur 8: Reflekterer plan for forvaltningsrevisjon de vesentlige risikoområder i kommunen/fylkeskommunen?	25
Figur 9: Lengde på periode i plan for forvaltningsrevisjon	26
Figur: 10 Prosjekter i planen for kommuner, fordelt på størrelse (Kun fireårsperiode/valgperioden) (N=189)	27
Figur 11: Er prosjektene prioritert? (Kommune og fylkeskommune) (N=271)	28
Figur 12: Forventede gjennomførte prosjekter per år (N=271)	28
Figur 13: Snitt forventede gjennomførte prosjekter per år, fordelt på kommunestørrelse (N=257)	29
Figur 14: Fordeling tjenesteområder	32
Figur 15: Tema innen tjenesteområdet administrasjon og organisasjon	33
Figur 16: Tema innen tjenesteområdet helse og omsorg	34
Figur 17: Tema innen tekniske tjenester	34
Figur 18: Tema innen grunnskoleopplæring.....	35
Figur 19: Tema innen barneverntjenesten.....	35
Figur 20: Tema innen sosiale tjenester	35
Figur 21: Hovedfokus, kommuner	38
Figur 22: Sammenligning av gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner	42
Figur 23: Har planlagte eller gjennomførte statlige tilsyn blitt tatt hensyn til i utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon?.....	43
Figur 24: Andel av tjenesteområde - kommunestørrelse	46
Figur 25: Tjenesteområder – alle fylkeskommuner	50
Figur 26: Tema innen administrasjon og organisasjon.	51
Figur 27: Tema innen videregående opplæring.	51
Figur 28: Tema innen samferdsel.	52
Figur 29: Tema innen kommunal og regional utvikling.	52
Figur 30: Hovedfokus, fylkeskommuner	56
Figur 31: Har planlagte eller gjennomførte statlige tilsyn blitt tatt hensyn til i utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon?.....	59

Sammendrag

På vegne av KS har Deloitte gjennomført en kartlegging av det kommunale og fylkeskommunale risikobildet basert på vedtatte planer for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner. Kartleggingen skal danne grunnlag for KS sitt arbeid med å styrke den kommunale egenkontrollen.

Prosjektet er gjennomført i perioden desember 2016 – mars 2017, og er basert på innsamlede planer for forvaltningsrevisjon og en spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere.

Kontrollutvalgene i kommuner og fylkeskommuner 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. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse av kommunen eller fylkeskommunens virksomhet. Vi kan derfor legge til grunn at identifiserte prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon kan brukes til å få et innblikk i det kommunale og fylkeskommunale risikobildet. Selv om det er viktig å nyansere denne sammenhengen, bekrefter over 70 prosent av kontrollutvalgslederne at plan for forvaltningsrevisjon reflekterer de vesentligste risikoområdene i kommunen/fylkeskommunene. Det er derfor rimelig å anta at en gjennomgang av prosjektene som er prioritert i plan for forvaltningsrevisjon vil gi viktig informasjon om det overordnede risikobildet for kommunal og fylkeskommunal sektor.

Om plan for forvaltningsrevisjon

Denne kartleggingen viser at de aller fleste kontrollutvalg har fått vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon i kommunestyret eller fylkestinget, men det er 17 prosent av kommunene og 7 prosent av fylkeskommunene (1 fylkeskommune) som ikke har fått vedtatt en slik plan på undersøkelsestidspunktet. Undersøkelsen viser videre at i de fleste tilfeller blir kontrollutvalgenes foreslåtte planer for forvaltningsrevisjon vedtatt slik de foreligger, men i noen tilfeller (til sammen 12 prosent) gjør kommunestyret eller fylkesting endringer i planene før de vedtas av

Selv om de fleste kontrollutvalg har fått utarbeidet en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon, gjelder det ikke alle kontrollutvalgene (16 % av kontrollutvalgslederne har oppgitt at dette ikke er gjort, mens 6 % svarer at de ikke vet). Også arbeidet med analysen og hvem som involveres i arbeidet varierer. Denne kartleggingen viser at rådmannen blir involvert i 69 prosent av de overordnede analysene, mens en langt mindre andel av øvrige administrative ledere og folkevalgte blir involvert i denne prosessen.

Flertallet av kontrollutvalgslederne opplever at plan for forvaltningsrevisjon reflekterer de viktigste risikoene i kommunen eller fylkeskommunen (71 prosent). Likevel blir det vist til at det er enkelte forhold som medvirker til at det ikke alltid er en direkte kobling mellom de mest vesentlige risikoforholdene i kommunen og tema i plan for forvaltningsrevisjon. Manglende overordnet risiko- og vesentlighetsanalyser er ett av forholdene som blir påpekt.

Når de gjelder kontrollomfang er det stor variasjon i antallet prosjekter og risikoområder som settes opp i plan for forvaltningsrevisjon. Det er også variasjon i antall prosjekter som kontrollutvalgslederne forventer at kontrollutvalget vil gjennomføre årlig i perioden. Snittet for kommunene er 1,3 prosjekter i året, mens snittet for fylkeskommunene er 2,5 i året.

Det kommunale risikobildet

Kartleggingen av det kommunale risikobildet viser at det er innenfor tjenesteområdet *administrasjon og organisasjon* det er høyest forekomst av risikoområder. Innenfor dette området er det *internkontroll* som peker seg ut, tett fulgt av risikoområdet *personal, sykefravær og HMS*. Derneft er det tjenesteområdet *helse- og omsorgstjenester* som har høyest forekomst, der *psykisk helse og rus* er identifisert som det risikoområdet med høyest forekomst.

Det kommunale risikobildet samsvarer også med risikobildet for perioden 2010-2016, dersom vi legger gjennomførte forvaltningsrevisjoner til grunn (basert på Forvaltningsrevisjonsregisteret). Administrasjon og organisasjon (kategorisert som «Annet» i Forvaltningsrevisjonsregisteret) er det største området både med hensyn til gjennomførte og planlagte prosjekter. Forskjellen mellom planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner er i hovedsak knyttet til hva som er hovedfokus i undersøkelsene. Mens størstedelen av *gjennomførte* prosjekter har regeletterlevelse som hovedfokus, er det større vektlegging av styringsinformasjon/verktøy og kvalitet i de *planlagte* prosjektene.

Det er ingen vesentlige forskjeller dersom vi sammenligner identifiserte risikoområder i kommunene på tvers av fylker eller på tvers av kommunestørrelse. Fordelingen av identifiserte risikoområder på de ulike tjenesteområder synes å følge samme mønster, selv om vi identifiserer noen mindre forskjeller.

Det fylkeskommunale risikobildet

I likhet med kommunene, er *administrasjon og organisasjon* også det tjenesteområdet hvor det er identifisert flest risikoområder i fylkeskommunene. Herunder er *anskaffelser* og *internkontroll* de risikoområdene som har høyest forekomst. Derneft er det tjenesteområdet *videregående opplæring* som har høyest forekomst, der *videregående opplæring generelt* er identifisert som det risikoområde med høyest forekomst.

Også det fylkeskommunale risikobildet samsvarer godt med risikobildet for tidligere periode, dersom vi legger gjennomførte forvaltningsrevisjoner 2010-2016 til grunn. Som for kommunene er forskjellen mellom planlagte og gjennomførte prosjekter i større grad hva som er *hovedfokus* i undersøkelsene. For fylkeskommunene er også regeletterlevelse som peker seg ut som hovedfokus i gjennomførte prosjekter, mens måloppnåelse i større grad er hovedfokus i planlagte prosjekter.

Dersom vi sammenligner identifiserte risikoområder i fylkeskommunene på tvers av regioner ser vi at administrasjon og organisasjon er det dominerende område for alle regioner, selv om det i en region har lik forekomst som tjenesteområdet videregående opplæring.

Det nasjonale risikobildet

Både for kommuner og fylkeskommuner er det et ganske tydelig risikobildet som tegner seg. Det er de administrative og organisatoriske prosessene som peker seg ut. Dette er gjerne ikke overraskende ettersom risikoområdene knyttet til administrasjon og organisasjon omfatter en rekke overordnede prosesser som utgjør en forutsetning for god (fylkes-)kommunal forvaltning. Innenfor området administrasjon og organisasjon er internkontroll et tema med høy forekomst, særlig innenfor kommunene, men også innenfor fylkeskommunene. Det er ikke en del av denne kartleggingen å vurdere hvorfor noen områder i større grad enn andre identifiseres som et risikoområde. Men det er nærliggende

å se dette i sammenheng med et betydelig fokus de siste årene på viktigheten av internkontroll i (fylkes-)kommunene.

Selv om administrasjon og organisasjon som tjenesteområde har høy forekomst av identifiserte risikoer, er det likevel to tema knyttet til direkte tjenesteyting som rangerer høyest om vi ser på temaene uavhengig av tjenesteområde; helse og omsorg i kommunene, og videregående opplæring i fylkeskommunene. Også for disse tjenesteområdene er det trekk som gjør at de kan være forbundet med særlig risiko. Begge sektorer er de største målt i bruttodriftutgifter for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner, begge sektorer er i stor grad underlagt nasjonale føringer og regelverk, og for disse sektorene er det satt tydelige krav til kompetanse, og tjenesteytingen har direkte effekt på velferden til innbyggerne.

I tillegg til den egenkontroll som gjennomføres gjennom kontrollutvalget og bruk av forvaltningsrevisjoner, er flere av de (fylkes-)kommunale tjenesteområdene gjenstand for statlige tilsyn. Det har lenge vært et uttalt mål at dersom den kommunale egenkontrollen styrkes vil en kunne redusere det statlige tilsynet tilsvarende slik at den totale belastningen på (fylkes-)kommunal forvaltning ikke bli for stor. Denne kartleggingen viser at det ikke alltid blir tatt hensyn til gjennomførte og planlagte statlige tilsyn når plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides. Dette gjøres bare i omkring en tredjedel av planene. Det er altså et betydelig forbedringspotensial i å samordne arbeidet i større grad. Samtidig er det viktig å understreke at (fylkes-)kommunenes risikovurderinger og gjennomføring av forvaltningsrevisjon skiller seg fra de statlige tilsynene både ved at de favner bredere og omfatter større deler av den (fylkes-)kommunale forvaltningen. Over halvparten av de foreslåtte forvaltningsrevisjonen i kommunene er innenfor tema hvor det normalt ikke gjennomføres statlige tilsyn. I fylkeskommunene er det en enda større andel av planlagte forvaltningsrevisjoner (75 %) som ikke normalt dekkes av statlige tilsyn. Blant annet ser vi at det tjenesteområdet hvor det er høyest forekomst av identifiserte risikoområder, administrasjon og organisasjon, også er et område som i liten grad er gjenstand for ordinært statlig tilsyn. I tillegg gjennomføres det forvaltningsrevisjoner på de områdene som er gjenstand for statlige tilsyn. Men også i disse tilfellene ser vi at forvaltningsrevisjoner kan favne bredere med hensyn til tema og hovedfokus for revisjonen.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

På vegne av KS har Deloitte gjennomført en kartlegging av det kommunale og fylkeskommunale risikobildet basert på vedtatte planer for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner.

Bakgrunnen for at KS ønsker en slik kartlegging er at det per i dag ikke foreligger et samlet risikobilde av kommunesektoren. Ved å sammenstille (fylkes-)kommunenes plan for forvaltningsrevisjon, ønsker KS å få etablert et samlet og nyansert risikobilde, basert på kommunestyrenes og fylkestingenes egne vurderinger. Formålet er å identifisere likheter og variasjon i hva kommunestyrene og fylkestingene vurderer som vesentlig risiko ved virksomheten slik de fremkommer i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon. Kartleggingen skal danne grunnlag for å styrke den kommunale egenkontrollen og ha en dialog med staten om valg av tema og intensitet ved statlig tilsyn, og gjennom dette styrke det kommunale selvstyret.

Kontrollutvalgene i kommuner og fylkeskommuner 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. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget, som kan delegerer til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden. Planen for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse av kommunen eller fylkeskommunens virksomhet. Dette innebærer at samtlige kommuner og fylkeskommuner ved årsskiftet 2016/2017 skal ha gjennomført risiko- og vesentlighetsvurderinger som sier noe om hver enkelt kommunes og fylkeskommunes behov for forvaltningsrevisjon, og som blir reflektert i de vedtatte planene for forvaltningsrevisjon.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å identifisere risikofaktorer både for kommunene og fylkeskommunene, samt å avdekke eventuell variasjon i henholdsvis det nasjonale og fylkesvise bildet. Problemstillingene som er besvart i prosjektet er som følger:

1. Hvordan ser det nasjonale risikobildet ut sett fra kommunesektoren?

- a. Hvilke tjenesteområder og tema i kommunene er det knyttet størst risiko til basert på kommunestyrenes vedtatte planer for forvaltningsrevisjon?
 - i. Hvilke tjenesteområder og tema er prioritert høyest i planer for forvaltningsrevisjon?
 - ii. Hvilke og hvor mange tjenesteområder og tema er identifisert i planer for forvaltningsrevisjon?
- b. I hvilken grad sammenfaller valg av tjenesteområde og tema med gjennomførte revisjonsområder i tidligere perioder (basert på det som er registrert i Forvaltningsrevisjonsregisteret)?
- c. I hvilken grad sammenfaller tjenesteområdene og temaene som er identifisert med områder som kan bli gjenstand for statlige tilsyn?
- d. Hvilke systematiske likheter og forskjeller viser risikobildet dersom man sammenligner kommuner ned hensyn til:

- i. Geografi (fylkesvis)
- ii. Kommunestørrelse

2. Hvordan ser risikobildet i fylkeskommunene ut?

- a. Hvilke tjenesteområder og tema i fylkeskommunene er det knyttet størst risiko til basert på fylkestingenes vedtatte planer for forvaltningsrevisjon?
 - i. Hvilke tjenesteområder og tema er prioritert høyest?
 - ii. Hvilke og hvor mange områder er identifisert?
- b. I hvilken grad sammenfaller valg av tjenesteområde og tema med gjennomførte revisjonsområder i tidligere perioder (basert på det som er registrert i Forvaltningsrevisjonsregisteret)?
- c. I hvilken grad sammenfaller områdene som er identifisert med områder som kan bli gjenstand for statlige tilsyn?
- d. Hvilke systematiske likheter og forskjeller viser risikobildet dersom man sammenligner fylkeskommunenes valg av risikoområder?

1.3 Metode

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet desember 2016 - mars 2017 ved hjelp av dokumentanalyse og spørreundersøkelse.

1.3.1 Dokumentanalyse og kategorisering

Vi har sendt ut forespørsel til samtlige kontrollutvalgssekretariat og bedt om å få tilsendt *vedtatt* plan for forvaltningsrevisjon for nåværende planperiode. I tillegg har vi gjort egne søk i de tilfeller vi ikke har mottatt planer fra sekretariatene.

Vi har registrert planer for 364 kommuner og 17 fylkeskommuner. For 57 kommuner og en fylkeskommune har vi fått opplyst at kommunestyret/fylkestinget ikke har vedtatt plan for forvaltningsrevisjon på dette tidspunktet (desember/januar 2017). For fem kommuner har vi ikke fått tilsendt plan og heller ikke klart å finne planen gjennom egne søk. Andebu, Stokke og Sandefjord kommune ble slått sammen fra 1. januar 2017, og plan for forvaltningsrevisjon for disse kommunene gjaldt derfor bare for 2016 og er ikke inkludert i analysen.¹

Under har vi presentert fordelingen av registrerte planer for forvaltningsrevisjon etter fylkestilhørighet og etter kommunestørrelse.

Tabell 1 Kommuner som er med i analysen etter fylkestilhørighet

Fylkeskommuner	Antall kommuner	Antall som er med i analysen	Ikke vedtatt plan	Ikke mottatt eller funnet plan	Svar %
Aust-Agder	15	15	0	0	100 %
Buskerud	21	17	4	0	81 %
Finnmark	19	10	9	0	53 %
Hedmark	22	18	4	0	82 %
Hordaland	33	28	5	0	85 %
Møre og Romsdal	36	19	14	3	53 %
Nordland	44	39	5	0	89 %
Nord-Trøndelag	23	22	0	1	96 %
Oppland	26	18	8	0	69 %
Oslo og Akershus	23	23	0	0	100 %

¹ Samkommunene Innherred og Midtre Namdal er ikke omfattet av analysen.

Fylkeskommuner	Antall kommuner	Antall som er med i analysen	Ikke vedtatt plan	Ikke mottatt eller funnet plan	Svar %
Rogaland	26	26	0	0	100 %
Sogn og Fjordane	26	26	0	0	100 %
Sør-Trøndelag	25	20	4	1	80 %
Telemark	18	18	0	0	100 %
Troms	24	22	2	0	92 %
Vest-Agder	15	14	1	0	93 %
Vestfold	12	11	1	0	92 %
Østfold	18	18	0	0	100 %
Totalt	426	364	57	5	85 %

Gjennom innsamling av planer for forvaltningsrevisjon registrerte vi en *lavere* andel planer som ikke var vedtatt av kommunestyre eller som ikke ble sendt oss, enn det som senere i rapporten fremgår av spørreundersøkelsen. Forskjellen mellom dokumentanalysen og spørreundersøkelsen kan skyldes flere forhold. De kan være at noen av kontrollutvalgslederne som svarer på spørreundersøkelsen ikke er kjent med at planen de har utarbeidet er vedtatt på dette tidspunktet, det kan også være en høyere forekomst av de som ikke har vedtatt plan for forvaltningsrevisjon som har svart på spørreundersøkelsen, og/eller vi kan ha fått tilsendt og registrert planer som ikke er vedtatt. Om det siste er tilfelle mener vi likevel dette ikke utgjør et vesentlig metodisk problem ettersom kommunestyre og fylkesting i liten grad gjør endringer i forslag til plan for forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalgene når disse vedtas (jf. Figur 4 punkt 2.2.).

Under er en oversikt over fordelingen av registrerte planer fordelt etter kommunestørrelse.

Tabell 2: Planer som er omfattet av analysen etter størrelse på kommunene

Størrelse	Antall kommuner	Antall som er med i analysen	Ikke vedtatt plan	Ikke respondert	Svar %
Størst	16	14	2	0	88 %
Stor	40	38	2	0	95 %
Mellomstor	145	128	15	2	88 %
Liten	67	56	9	2	84 %
Minst	158	128	29	1	81 %
Totalt	426	364	57	5	85 %

For fylkeskommunene har vi registrert alle planer for forvaltningsrevisjon med unntak av en i Nord-Norge hvor planen ikke var vedtatt på tidspunktet for gjennomgangen.

Tabell 3: Fylkeskommuner som er med i analysen etter region

Region	Antall fylkeskommuner	Antall med i analysen	Ikke vedtatt plan	Ikke respondert	Svar %
Nord-Norge	3	2	1	0	67 %
Sørlandet	2	2	0	0	100 %
Trøndelag	2	2	0	0	100 %
Vestlandet	4	4	0	0	100 %
Østlandet	7	7	0	0	100 %
Totalt *	18	17	1	0	94 %

*Oslo er inkludert som en kommune

Når vi har fått tilsendt planer fra sekretariatene har vi i noen tilfeller fått tilsendt kontrollutvalgets plandokument, i andre tilfeller har vi fått tilsendt vedtaket som kommunestyret/fylkestinget har gjort. Til sammen 2000 prosjekter er registrert og kategorisert.

Planene varierer med hensyn til om prosjektene er satt opp i en prioritert rekkefølge eller ikke. Vi har registrert dette i analysematrisen og nummerert prosjektene hvor det fremgår at de er satt opp i prioritert rekkefølge. Vi har tatt høyde for at nummerering av prosjektene ikke nødvendigvis betyr at de er satt opp i prioritert rekkefølge, så vi har sett etter ordlyden enten i selve planen eller i vedtaket til kommunestyret/fylkestinget. I noen planer det er satt opp en tabell med prosjekter som prioriterte, mens det er en tilsvarende tabell med prosjekter som er satt opp som uprioriterte. I disse tilfellene har vi kun inkludert de prioriterte prosjektene.

Vi har utarbeidet en analysematrise med faste kategorier for å systematisk registrere og kategorisere informasjon fra planene. Kategoriene er tilpasset Forvaltningsrevisjonsregisteret, slik at det er mulig å gjøre sammenligninger mellom identifiserte risikoområder i planene og det som er gjennomført av forvaltningsrevisjoner i tidligere perioder. Vi har registrert planene i henhold til følgende hovedkategorier:

- Tjenesteområde
- Tema
- Hovedfokus

Valg av områder innenfor disse tre hovedkategoriene er gjensidig utelukkende.

Tjenesteområde vi har kategorisert prosjektene i de kommunale planene for forvaltningsrevisjon inn under er:

Tabell 4: Tjenesteområder - kommune

Tjenesteområder - kommune

1. Helse og omsorg
 2. Grunnskoleopplæring
 3. Barnehage
 4. Teknisk
 5. Barnevern
 6. Sosial
 7. Kultur
 8. Næring
 9. Administrasjon og organisasjon
 10. Sektorovergripende
 11. Annet
-

Som det går frem av listen over, har vi, i tillegg til de klassiske tjenesteområdene, også kategoriene «administrasjon og organisasjon», «sektorovergripende oppgaver» og «annet». I kategorien administrasjon og organisasjon har vi samlet de overordnede ledelsesprosessene og de administrative (støtte-) prosessene i kommunen, som for eksempel internkontroll, økonomistyring, informasjonssikkerhet. I den sektorovergripende kategorien har vi med prosjektene som er knyttet til samarbeid for barn og unge på tvers av andre tjenesteområder, kommunalt og regionalt arbeid, og klima og miljø. I tillegg la vi til kategorien annet for ulike prosjekt som ikke passet i de andre kategoriene. I rapporten velger vi å referere til alle disse områdene som tjenesteområder.

I tillegg til tjenesteområder har vi spesifisert en del tema/risikoområder som vi har kategorisert prosjektene etter. Dette er tema/risikoområder som er tilknyttet det enkelte

tjenesteområde, men også tema/risikoområder som kan gjøre seg gjeldende innenfor flere tjenesteområder.

For eksempel vil et prosjekt med tittel «Forvaltningsrevisjon av overordnet internkontroll» bli kategorisert under tjenesteområdet «Administrasjon og organisasjon» med tema «internkontroll». Mens «forvaltningsrevisjon av internkontroll i barneverntjenesten» er kategorisert under tjenesteområde «barnevern» med tema «internkontroll». Dette innebærer blant annet at tjenesteområdet «Barnevern» består av flere prosjekter enn kun de som refererer til kjerneområdet i listen under. Dersom prosjektet er «forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten» har vi kategorisert det under tjenesteområdet «barnevern» og tema «barnevern generelt»

Alle temaene vi har kategorisert risikoområdene etter, er listet opp i tabellen under.

Tabell 5: Tema - kommune

Tema - kommune

1. Anskaffelser	25. Helse- og omsorgstjenester: Legevakt
2. Arkivering og journalføring	26. Helse- og omsorgstjenester: Psykisk helse og rus
3. Barn og unge	27. Helse- og omsorgstjenester: Samhandlingsreform
4. Barnehage: Barnehagemyndighet	28. IKT og informasjonssikkerhet
5. Barnehage: Generelt	29. Internkontroll
6. Barnehage: Tilskudd	30. Investeringsprosjekt/prosjektstyring
7. Barneverntjenester: Generelt	31. Klima og miljø
8. Barneverntjenester: Melding og undersøkelse	32. Kultur: generelt
9. Barneverntjenester: Fosterhjem	33. Kultur: Tilskudd
10. Beredskap	34. Næringsarbeid: generelt
11. Grunnskoleopplæring: Generelt	35. Organisasjon og styring
12. Grunnskoleopplæring: Læringsmiljø	36. Personal, sykefravær og HMS
13. Grunnskoleopplæring: PPT	37. Regionalt/interkommunalt samarbeid/kommunereform
14. Grunnskoleopplæring: Språkopplæring minoritetsspråklig	38. Saksbehandling
15. Grunnskoleopplæring: Tilpasset opplæring og spesialundervisning	39. Sosiale tjenester: Flyktning tjenester
16. Helse- og omsorgstjenester: Folkehelse	40. Sosiale tjenester: Generelt
17. Helse- og omsorgstjenester: Funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, ressurskrevende	41. Sosiale tjenester: Kommunale boliger
18. Helse- og omsorgstjenester: Generelt Helsetjenester	42. Sosiale tjenester: Økonomisk sosialhjelp
19. Helse- og omsorgstjenester: Generelt Pleietjenester	43. Tekniske tjenester: Generelt
20. Helse- og omsorgstjenester: Helsestasjon og skolehelsetjeneste	44. Tekniske tjenester: Plan- og byggesak
21. Helse- og omsorgstjenester: Hjemmetjenester	45. Tekniske tjenester: Renovasjon, vann og avløp
22. Helse- og omsorgstjenester: Institusjonstjenester	46. Tekniske tjenester: Selvkost
23. Helse- og omsorgstjenester: Kvalitet i eldreomsorg	47. Tekniske tjenester: Vedlikehold og drift av bygg
24. Helse- og omsorgstjenester: Legetjenester	48. Tekniske tjenester: Vei
	49. Tilskudd
	50. Vedtaksoppfølging
	51. Økonomi
	52. Annet

Vi gjorde tilsvarende kategorisering av de fylkeskommunale planene for forvaltningsrevisjon (tabell 6).

Tabell 6: Tjenesteområder - fylkeskommuner**Tjenesteområder - fylkeskommune**

1. Administrasjon og organisasjon
2. Kommunal og regional utvikling
3. Kultur
4. Samferdsel
5. Tannhelse
6. Videregående opplæring
7. Annet

Som for kommuner har vi, i tillegg til de klassiske tjenesteområdene, også kategorien administrasjon og organisasjon som omfatter de overordnede ledelsesprosessene og de administrative (støtte-) prosessene i fylkeskommunen.

I tillegg til tjenesteområdene, har vi også for fylkeskommunene spesifisert noen tema/risikoområder som vi har kategorisert prosjektene etter. Dette er tema/risikoområder som er tilknyttet det enkelte tjenesteområde, men også tema/risikoområder som kan gjøre seg gjeldende innenfor flere tjenesteområder, se tabellen under.

Tabell 7: Tema - fylkeskommune**Tema - fylkeskommune**

- | | |
|---|---|
| 1. Anskaffelser | 21. Samferdsel: Vei |
| 2. Arkivering og journalføring | 22. Tannhelse: Generelt |
| 3. Beredskap | 23. Tannhelse: Prioriterte grupper |
| 4. Eiendomsforvaltning | 24. Vedtaksoppfølging |
| 5. IKT og informasjonssikkerhet | 25. Videregående opplæring:
Elevbedrifter |
| 6. Internkontroll | 26. Videregående opplæring:
Fagopplæring og lærlingeordning |
| 7. Investeringsprosjekt/prosjektstyring | 27. Videregående opplæring: Frafall |
| 8. Klima og miljø | 28. Videregående opplæring: Generelt |
| 9. Kommunal og regional utvikling:
Generelt | 29. Videregående opplæring:
Læringsmiljø |
| 10. Kommunal og regional utvikling:
Tilskuddsforvaltning | 30. Videregående opplæring:
Minoritetsspråklig opplæring |
| 11. Kultur: Generelt | 31. Videregående opplæring: Opplæring
i institusjon |
| 12. Kultur: Kulturminnevern | 32. Videregående opplæring: Tilpasset
opplæring og spesialundervisning |
| 13. Kultur: Tilskuddsforvaltning | 33. Økonomi |
| 14. Organisasjon og styring | 34. Annet |
| 15. Personal, sykefravær og HMS | |
| 16. Saksbehandling | |
| 17. Samferdsel: Generelt | |
| 18. Samferdsel: Kollektivtransport | |
| 19. Samferdsel: Skoleskyss | |
| 20. Samferdsel: TT | |

Når det gjelder kategorisering av «hovedfokus» er det de samme kategoriene for både kommuner og fylkeskommuner. I kontrollutvalgsforskriften § 7 fremgår det at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Kategoriene vi har benyttet er basert på kategoriseringen i Forvaltningsrevisjonsregisteret slik at det skal være mulig å sammenligne. Kategoriene er presentert i tabellen under.

Tabell 8: Hovedfokus – kommuner og fylkeskommuner

Hovedfokus – kommuner og fylkeskommuner

1. Regelverksetterlevelse
2. Styringinfo/verktøy
3. Produktivitet
4. Kvalitet
5. Måloppnåelse

Registrering og kategorisering av prosjektene er nødvendigvis basert på en skjønnsmessig vurdering. Eksempler på tilfeller hvor registreringen var utfordrende er:

- Det fremgikk ikke alltid klart om planene var vedtatt av kommunestyret/fylkesting.
- Det gikk ikke alltid klart frem av planene om prosjektene var satt opp i prioritert rekkefølge.
- I noen tilfeller er prosjektene/risikoområdene i planen vagt definert
- Spesielt kategorien «hovedfokus» er i svært varierende grad spesifisert i planene.
- For hvert prosjekt har vi gjort en vurdering av i hvilken grad dette prosjektet kan føres tilsyn med av et statlig tilsyn. Men dette er ikke alltid helt entydig. For eksempel er barnevernet et tilsynsområde, men dersom temaet for revisjonen er ressursbruk er ikke dette et tema for statlige tilsyn.

For å sikre lik forståelse og samstemt kategorisering av prosjekter ble dette gjennomført av to personer som har god innsikt i (fylkes-)kommunal sektor og kontrollutvalgets arbeid med plan for forvaltningsrevisjon. Tvilstilfeller ble diskutert for å sikre en systematisk registrering i de tilfeller noe var uklart. Men selv om det var noen tvilstilfeller, var det i all hovedsak tydelig hvordan de foreslåtte prosjektene skulle kategoriseres i analysematrisen. Vi mener derfor at registreringen er gjennomført på en systematisk og etterprøvbar måte.

De ulike kommunene og fylkeskommunen har satt opp ulikt antall prosjekter i planene, dette skyldes delvis at noen kommuner og fylkeskommuner har kortere planperiode enn andre, delvis størrelse på kommunen, men også at det er variasjon i hvor mange risikoområder/tema det enkelte kontrollutvalg/kommunestyre/fylkesting velger å inkludere. For å justere for en eventuell effekt som dette kan ha på datamaterialet har vi valgt å inkludere en analyse av de *prioriterte* prosjektene, der vi kan gjøre en sammenligning av topp fire prioriterte prosjekter/tema.

Når vi sammenligner fordeling av risikoområder basert på kommunestørrelse har vi kategorisert kommunene i følgende størrelser:

Tabell 9: Kommunestørrelse - kategorier

Kommunestørrelse - kategorier	Antall innbyggere
Minst	Mindre enn 2999
Liten	Mellom 3000 - 4999
Mellomstor	Mellom 5000 – 19 999
Stor	Mellom 20 000 – 49 999
Størst	Over 50 000

1.3.2 Sammenligning med Forvaltningsrevisjonsregisteret

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) har i samarbeid med KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet etablert et søkbart register over gjennomførte forvaltningsrevisjoner (og selskapskontroller). Dette vil i rapporten bli referert til som Forvaltningsrevisjonsregisteret.² I rapporten sammenligner vi forekomsten av planlagte prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon med tidligere gjennomførte prosjekter registrert i Forvaltningsrevisjonsregisteret. Vi har tatt utgangspunkt i Forvaltningsrevisjonsregisteret sist oppdatert 11.01.2017. Analysen er gjennomført på datagrunnlag for kommuner og fylkeskommuner fra og med 2010 til og med 2016. Tjenesteområde Selskapskontroll og Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon, samt rapporter hvor tjenesteområde, tema eller hovedfokus mangler, er holdt utenfor analysen.

Det er flere utfordringer knyttet til en slik sammenligning som vi må ta hensyn til når vi skal analysere materialet.

- Selv om vi har tatt hensyn til hvilke kategorier er benyttet i Forvaltningsrevisjonsregisteret når vi har utarbeidet vår matrise, er de ikke identiske. Både fordi vi ønsket en mer finmasket temaliste innenfor hvert tjenesteområde, men også fordi vi ønsket et mer systematisk skille mellom tjenesteområder og tilhørende tema/risikoområder. For eksempel har ikke Forvaltningsrevisjonsregisteret en overordnet kategori for tekniske tjenester eller sosiale tjenester, men har i stedet delt disse i flere deler. Vi valgte å etablere tekniske tjenester og sosiale tjenester som tjenesteområder, og heller opprette flere kategorier for tema som dekker de samme kategoriene som i Forvaltningsrevisjonsregisteret. Vi har også blitt oppmerksom underveis på at kategorier som først var satt opp ikke fungerte optimalt. For eksempel er rus et eget tema i Forvaltningsrevisjonsregisteret. I vår analyse ser vi at en betydelig andel prosjekter som omhandler rus også omhandler psykisk helse. Det blir derfor naturlig å registrere disse sammen under tjenesteområdet helse og omsorg.
- Det kan også være systematiske skjevheter i hvordan prosjektene er kategorisert i forvaltningsrevisjonsregisteret og hvordan vi har kategorisert disse i vår matrise.
- Det kan være unøyaktigheter i kategoriseringer. Vi har valgt å ikke gjøre endringer i registreringene i Forvaltningsrevisjonsregisteret som vi har basert vår analyse på, selv om vi ser at registreringen kan være unøyaktig (for eksempel er det registrert prosjekter på pleie og omsorg for fylkeskommuner o.l.).
- Dette medfører at sammenligningen kan si noe om tendenser, men at vi ikke kan legge for mye vekt på mindre prosentvise forskjeller.

1.3.3 Spørreundersøkelse

For å få informasjon om planarbeidet har vi sendt ut en kort spørreundersøkelse til landets kontrollutvalgsledere med spørsmål om arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon.

² Forvaltningsrevisjonsregisteret: <http://www.nkrf.no/forvaltningsrevisjonsregister>

Spørreundersøkelsen nådde ut til 438 kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalgsledere. For de resterende kommunene har vi ikke fått oppgitt e-postadresse til kontrollutvalgsleder, eller e-postadressen vi har mottatt har ikke fungert.

Til sammen har undersøkelsen blitt sendt ut til 420 kontrollutvalgsledere for kommuner og 18 kontrollutvalgsledere for fylkeskommuner. Til sammen 291 kontrollutvalgsledere (for 277 kommuner og for 14 fylkeskommuner) har svart, noe som utgjør en svarprosent på 66 prosent.

Under viser vi svarfordelingen avhengig av kommunestørrelse og geografisk plassering. Som tabellene viser er alle kommunestørrelser og geografisk tilhørighet representert i resultatene fra spørreundersøkelsen.

Tabell 10: Kommuner som har svart etter størrelse

Størrelse	Antall kommuner	Antall som har svart	Svar %
Størst	16	8	50 %
Stor	40	32	80 %
Mellomstor	145	91	63 %
Liten	67	43	64 %
Minst	158	103	65 %
Totalt	426	277	65%

Tabell 11: Kommuner som har svart etter fylkestilhørighet

Fylkeskommuner	Antall kommuner	Antall som har svart	Svar %
Aust-Agder	15	9	60 %
Buskerud	21	14	67 %
Finnmark	19	10	53 %
Hedmark	22	14	64 %
Hordaland	33	22	67 %
Møre og Romsdal	36	26	72 %
Nordland	44	25	57 %
Nord-Trøndelag	23	16	70 %
Oppland	26	17	65 %
Oslo og Akershus	23	18	78 %
Rogaland	26	17	65 %
Sogn og Fjordane	26	17	65 %
Sør-Trøndelag	25	15	60 %
Telemark	18	14	78 %
Troms	24	13	54 %
Vest-Agder	15	9	60 %
Vestfold	12	9	75 %
Østfold	18	12	67 %
Totalt	426	277	65 %

Tabell 12: Fylkeskommuner som har svart etter region

Region	Antall fylkeskommuner	Antall som har svart	Svar %
Nord-Norge	3	3	100 %
Sørlandet	2	2	100 %
Trøndelag	2	1	50 %
Vestlandet	4	4	100 %
Østlandet	7	4	57 %
Totalt *	18	14	57 %

*Oslo er inkludert som en kommune

Vi mener at svarprosenten er tilfredsstillende, og sammenlignet med tilsvarende undersøkelser er vi fornøyd med andelen svar. Vi ser at prosentdelen svar er minst blant de største kommunene og at det er færre andel av kommuner som har svart fra Finnmark enn fra andre fylker. Vi mener likevel at dette ikke har vesentlige konsekvenser for analysen av spørreundersøkelsen.

1.3.4 **Uavhengighet**

Deloitte er leverandør av revisjonstjenester og gjennomfører overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse for flere kommuner/ fylkeskommuner. Dette gjør at vi har god kjennskap til kommunal sektor, gjennomføring av forvaltningsrevisjon og arbeidet med overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse. Dette har vært en viktig kompetanse for å gjennomføre dette oppdraget på en god måte. Ved ethvert oppdrag vi påtar oss (enten det er en revisjon, rådgivning eller evaluering) gjør vi en vurdering av vår egen uavhengighet som en del av våre rutiner for kvalitetssikring. Selv om vi er revisor for flere kommuner foreligger det etter vår vurdering ikke forhold som gjør at vi ikke er uavhengige med hensyn til dette prosjektet, som i hovedsak har dreid seg om å kartlegge og kategorisere forekomsten av prosjekter i vedtatte planer for forvaltningsrevisjon.

1.3.5 **Referansegruppe**

For å få innspill og refleksjoner knyttet til kartleggingen, ble en oppsummering av hovedfunn lagt frem for KS sitt fylkesstyre i Sør-Trøndelag. Møtet ble holdt i Trondheim 3. mars 2017.

Tilbakemeldingen fra referansegruppen var at kartleggingen både er interessant og nyttig. Flere kommenterte at funnene som ble presentert om hvilke områder som peker seg ut, er gjenkjennbare. Referansegruppen ga uttrykk for at forvaltningsrevisjonsarbeidet er en sentral del av den kommunale egenkontrollen og er et viktig verktøy for å identifisere risikoer og justere kursen i riktig retning. Innspill fra gruppen er integrert i konklusjonskapitlet.

2. Om plan for forvaltningsrevisjon

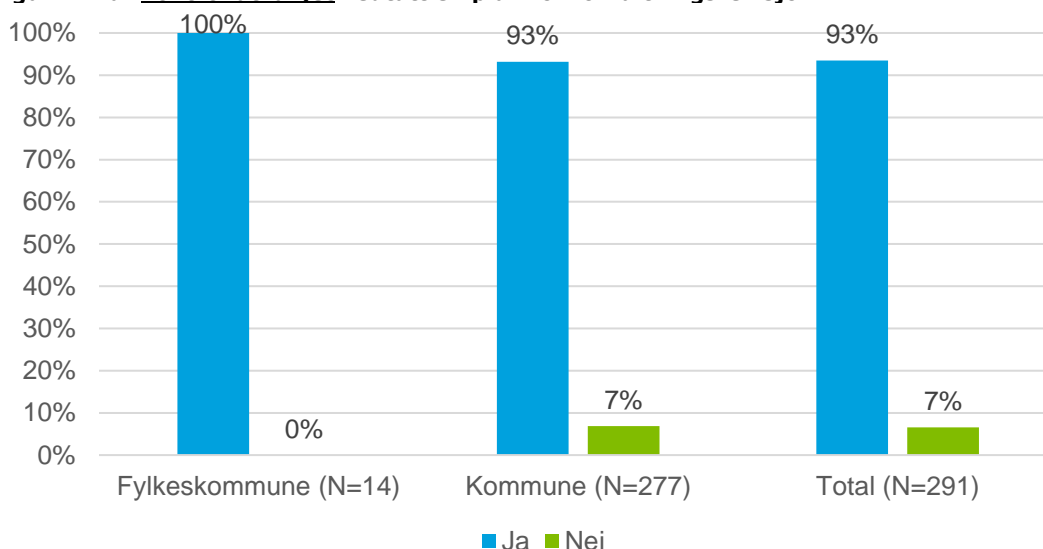
2.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner. Kapitlet er i hovedsak basert på spørreundersøkelsen som er gjennomført, samt noen funn fra gjennomgangen av planene for forvaltningsrevisjon. Et viktig spørsmål som vi ønsker å belyse er i hvilken grad vedtatte planer for forvaltningsrevisjon er en god kilde for å vurdere hva som er risikobildet i (fylkes-) kommunene.

2.2 Har kommunen og fylkeskommunene vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon?

I spørreundersøkelsen har 258 av totalt 277 (93 prosent) kontrollutvalgsledere i kommunene svart at kontrollutvalget har behandlet plan for forvaltningsrevisjon for denne valgperioden. Det er altså 19 kontrollutvalg som ikke har behandlet en plan for forvaltningsrevisjon på undersøkelsestidspunktet. Tilsvarende svarte 14 av totalt 14 kontrollutvalgsledere fra fylkeskommunene at plan for forvaltningsrevisjon var behandlet i kontrollutvalget.

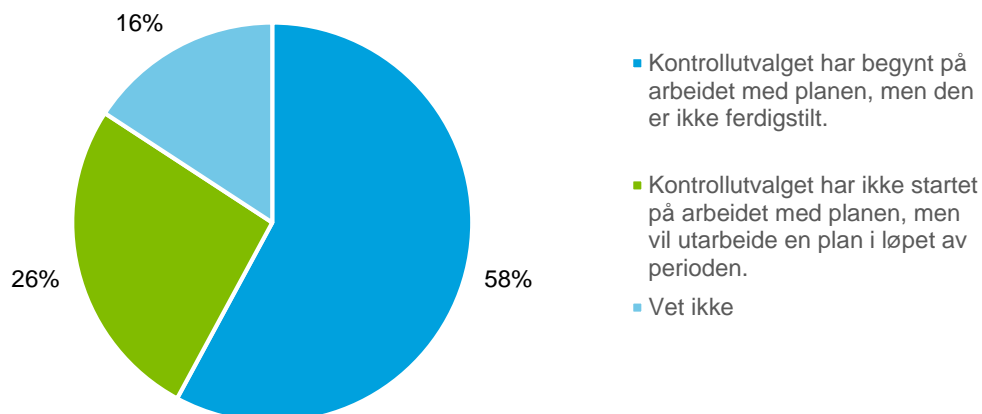
Figur 1: Har kontrollutvalget vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon?



Blant kommunene er det altså sju prosent (19 kommuner) som ikke har behandlet en plan for forvaltningsrevisjon innen det første året etter at kontrollutvalget er konstituert, slik

regelverket krever.³ Kontrollutvalgslederne for disse kommunen fikk spørsmål om hva som var status for planarbeidet. Over halvparten har svart at kontrollutvalget har begynt på arbeidet, men at det ikke er ferdigstilt (elleve kommuner).

Figur 2: Status for arbeid med plan for forvaltningsrevisjon (kommune) (N=19)



Fem kommunale kontrollutvalgsledere har svart at arbeidet ikke er startet men at det vil bli utarbeidet en plan i løpet av denne valgperioden. Tre av kommunale kontrollutvalgsledere har svart at de ikke visste hva status for arbeidet med planen var.

De aller fleste kontrollutvalg har altså utarbeidet plan for forvaltningsrevisjon, og de som ikke har en plan vil i all hovedsak utarbeide en plan i løpet av 2017.

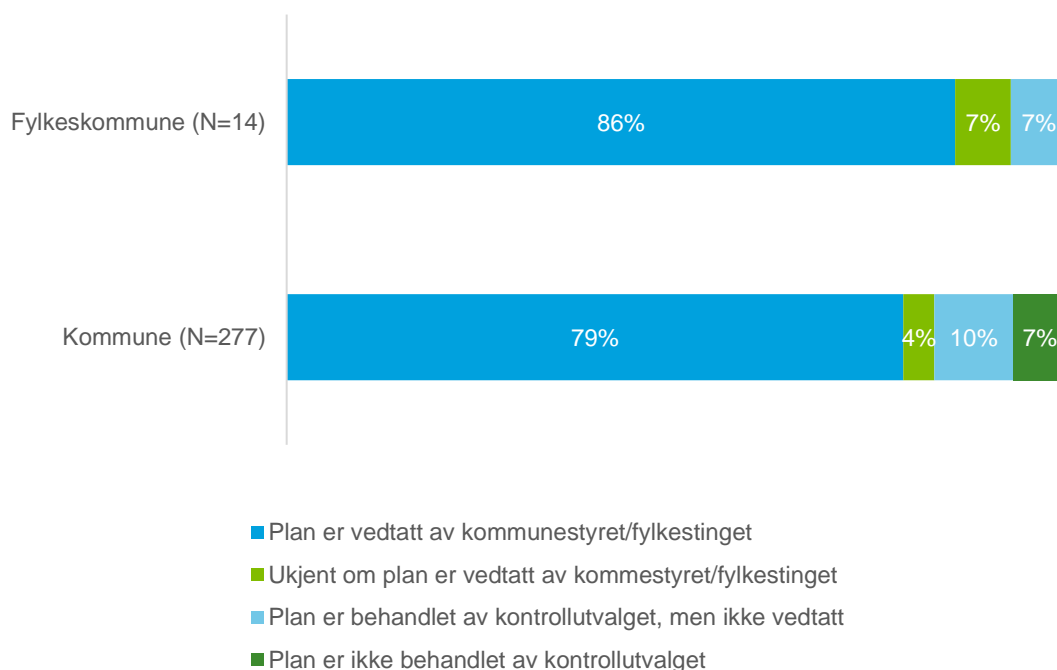
Selv om det er kontrollutvalget som utarbeider plan for forvaltningsrevisjon er det kommunestyrene og fylkestingene som skal vedta planene. Kontrollutvalgsledere som har svart at kontrollutvalget har behandlet en plan for forvaltningsrevisjon, fikk også spørsmål om planen var vedtatt av kommunestyret/fylkestinget. Kontrollutvalgsledere for 28 kommuner opplyser om at planene *ikke* er vedtatt. For 11 kommuner får vi opplyst at kontrollutvalgslederne *ikke vet* om den er vedtatt. For en fylkeskommune får vi opplyst at planen *ikke* er vedtatt av fylkestinget, mens en svarer vet ikke. Dersom vi slår disse tallene sammen med tallene for hvor mange kontrollutvalg som ikke har behandlet plan for forvaltningsrevisjon (figur 1) får vi følgende resultat med hensyn til andelen kommuner og fylkeskommuner som har vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon:^{4 5}

³ Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10

⁴ I Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10 fremgår det at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, skal utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

⁵ Gjennom innsamling av planer for forvaltningsrevisjon registrerte vi en *lavere* andel planer som ikke var vedtatt av enn det som fremkommer her (se punkt 1.3.1).

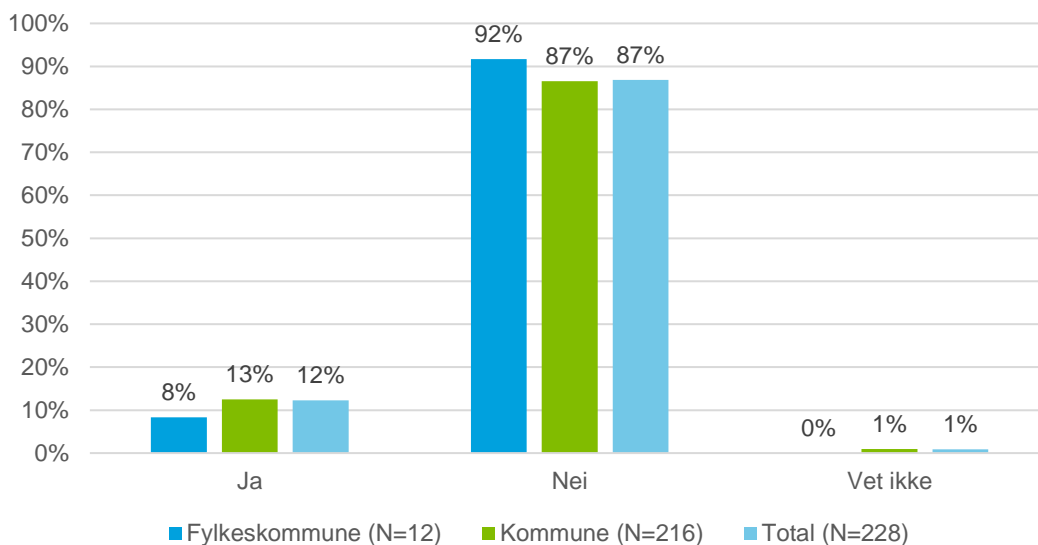
Figur 3: Andel vedtatte planer for forvaltningsrevisjon



For kommunene er det altså 17 % som opplyser at kommunen ikke har vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon (4 % av kontrollutvalgslederne opplyser at de ikke vet). For fylkeskommunene er det er 7 % som ikke har vedtatt en plan (1 fylkeskommune) og tilsvarende som svarer at de ikke vet.

Kommunestyrer/fylkesting kan gjøre endringer i forslag til plan for forvaltningsrevisjon som blir lagt frem av kontrollutvalgene, basert på egne vurderinger av risiko og behov for forvaltningsrevisjon i valgperioden. I spørreundersøkelsen har vi spurt kontrollutvalgslederne i hvilken grad kommunestyret eller fylkestinget har gjort endringer i planene da disse ble vedtatt. Til sammen 87 prosent av kommunestyrer og fylkesting har ikke gjort endringer i kontrollutvalgets forslag til valg/prioritering av prosjekter da planen ble vedtatt. 12 prosent gjorde endringer, mens 1 prosent av kontrollutvalgslederne har svart at de ikke vet. Dersom vi skiller mellom kommuner og fylkeskommuner ser vi at 27 av kommunene har svart at kommunestyret gjorde endringer i den foreslåtte planen og en av fylkeskommunene har svart at det ble gjort endringer.

Figur 4: Har kommunestyret eller fylkesting gjort endringer i planene når denne ble vedtatt?



Kommunestyre og fylkesting har altså i liten grad gjort endringer i de foreslåtte planene fra kontrollutvalgene. I de tilfellene kommunestyre og fylkesting har gjort endringer i planene har 48 prosent av kontrollutvalgslederne svart at rekkefølgen på prioriteringen av prosjekter ble endret. 48 prosent har opplyst at det ble lagt til ett eller flere prosjekter, mens 15 prosent har svart at ett eller flere prosjekter ble fjernet fra planen. De resterende har svart «Annet» (7 prosent). (På dette spørsmålet kunne respondentene krysse for flere alternativ, N=27).

2.3 Overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse

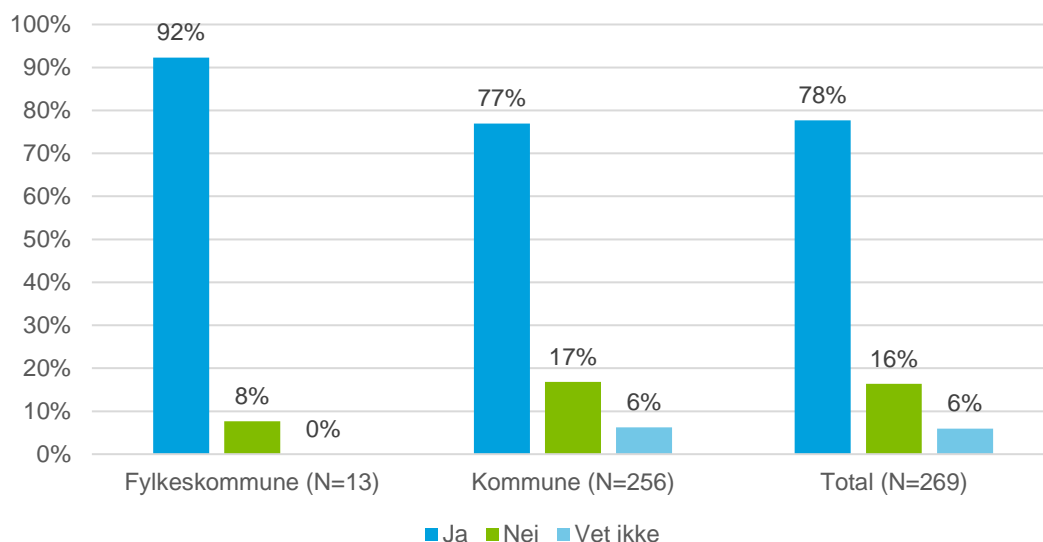
For at plan for forvaltningsrevisjon skal avspeile de viktigste risikoene i en kommune eller fylkeskommune, er det et krav at denne skal være basert på en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse. Ifølge forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10 skal «Planen ... baseres på en overordnet 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.»

I en evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat⁶ fra 2015 blir det vist til at gjennomføringen og omfang av overordnet analyse kan variere mellom kommunene og det varierer også hvem som gjennomfører denne analysen på vegne av kontrollutvalget. Overordnet analyse gjennomføres ofte av enten revisjonen eller sekretariatet for kontrollutvalget

På spørsmål om kontrollutvalget har utarbeidet en slik overordnet analyse har 77 % av kommunene og 92 % (12) av fylkeskommunene svart at dette ble gjort (en av de fylkeskommunale kontrollutvalgslederne har ikke svart på dette spørsmålet).

Figur 5: Er det gjennomført overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse?

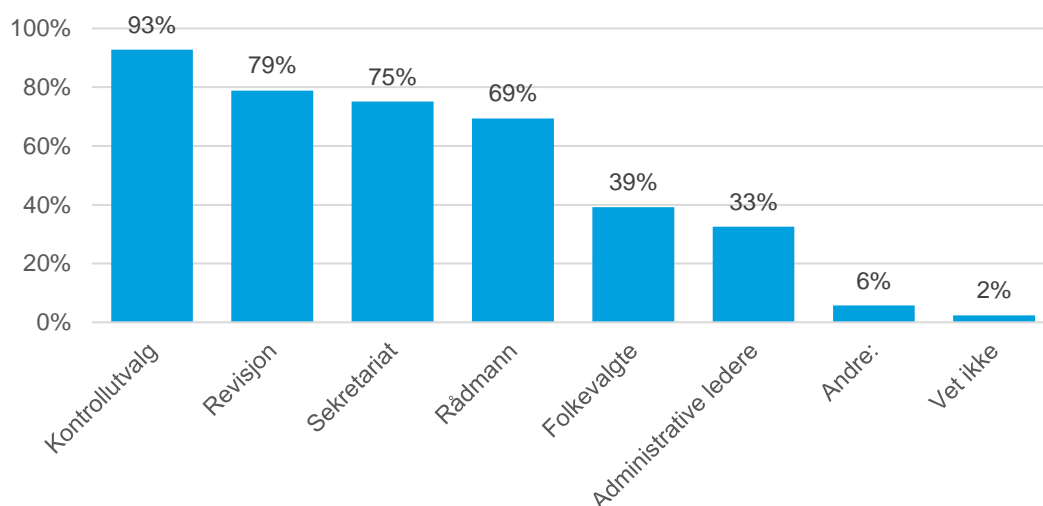
⁶ Deloitte (2015): Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat. Gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



De aller fleste kontrollutvalgsledere har altså opplyst at det er gjennomført en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse. Dersom vi ser på tall for kommunene i vårt utvalg og sammenligner med tidligere kartlegginger ser vi at omfanget er omtrent det samme. I evalueringen av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat bekreftet 79 % av kontrollutvalgslederne at kontrollutvalgene hadde gjennomført en overordnet analyse for forvaltningsrevisjon.

I prosessen med en slik analyse involverer en gjerne flere aktører som kan komme med innspill til risikoområder i (fylkes-)kommunen. Omfanget av analysen og hvilke kilder som ligger til grunn varierer. Gjennom spørreundersøkelsen går det frem at følgende aktører har blitt involvert i denne prosessen:

Figur 6: Aktører involvert i overordnet analyse (kommuner og fylkeskommuner) (N=209)

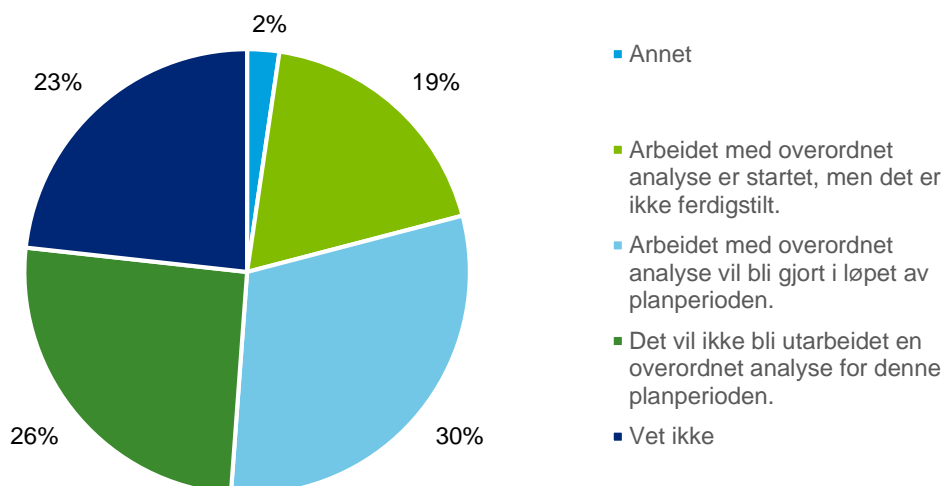


Som vi ser av figuren blir kontrollutvalgene i all hovedsak involvert i arbeidet med overordnet analyse, selv om det er noen få som opplyser at dette ikke er tilfelle. Revisjonen og sekretariat blir også i stor grad involvert. Rådmannen blir involvert i 69 prosent av de overordnede analysene, mens folkevalgte og administrative ledere har i langt mindre grad blitt involvert i denne prosessen. Forankring og involvering i prosessen knyttet til

overordnet analyse er også pekt på i andre sammenhenger som viktig for å få utarbeidet en god analyse som er forankret både administrativt og politisk.^{7 8}

I spørreundersøkelsen har vi spurt de som oppgir at det *ikke* er utarbeidet en overordnet analyse (42 kommuner, 17 % og 2 fylkeskommuner, 8 %) om hva som er status for arbeidet med denne analysen.

Figur 7: Status for arbeid med overordnet analyse (kommune og fylkeskommune) (N=43)



Nesten halvparten har svart at de enten har startet arbeidet med overordnet analyse eller at arbeidet vil bli ferdigstilt i løpet av perioden. Samtidig er det en vesentlig andel (ti kommuner) som har svart at de ikke vil bli utarbeidet en overordnet analyse for denne planperioden. På spørsmål om hvorfor det ikke vil bli utarbeidet en overordnet analyse har kontrollutvalgsledere fra disse kommunen svart at kontrollutvalget ikke opplever det som nødvendig å gjennomføre en overordnet analyse (fire kommuner), og at kontrollutvalget ikke har ressurser til å gjennomføre en slik analyse (fire kommuner). I tillegg har to kontrollutvalgsledere svart «vet ikke».

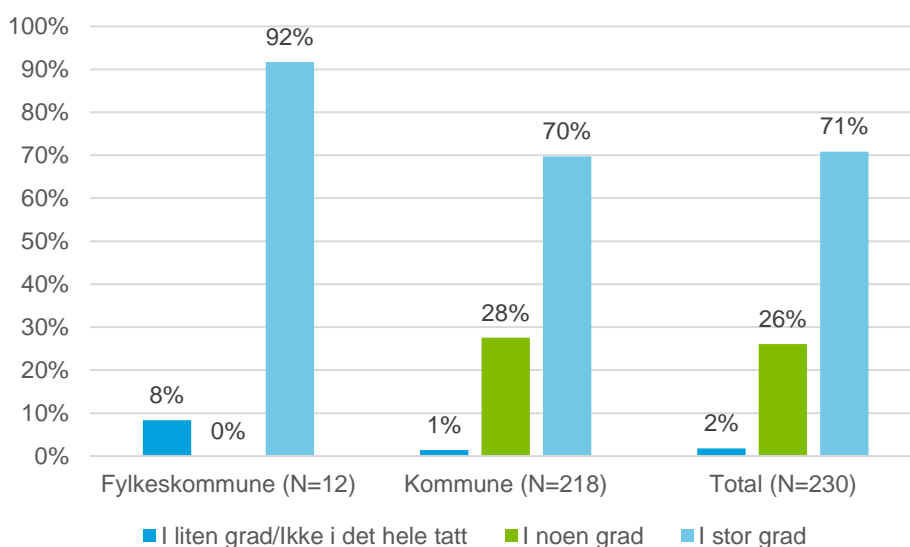
2.4 Gjenspeiler plan for forvaltningsrevisjon risikoer i kommunen eller fylkeskommunen?

På spørsmål om plan for forvaltningsrevisjon reflekterer de viktigste risikoene i kommunen eller fylkeskommunen har 71 prosent av kontrollutvalgslederne svart at plan for forvaltningsrevisjon *i stor grad* reflekterer de vesentlige risikoområder i kommunen/fylkeskommunen. 26 prosent har svart at dette er tilfelle *i noen grad*, mens til sammen to prosent har svart at dette *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* er tilfelle.

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2011/2015). *Kontrollutvalgsboken*

⁸ Deloitte (2015): *Evaluerings av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat*. Gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Figur 8: Reflekterer plan for forvaltningsrevisjon de vesentlige risikoområder i kommunen/fylkeskommunen?



Kontrollutvalgsledere som har opplyst at planene ikke fullt ut reflekterer risikoområdene i kommunen/fylkeskommunen, viser til flere årsaker til dette (i fritekstfelt). Det blir blant annet vist til at det ikke har blitt gjennomført en fullstendig risikoanalyse som ligger til grunn for utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon. Videre blir det opplyst at kontrollutvalget ikke har vært tilstrekkelig involvert. Det blir også vist til at det er flere hensyn som blir lagt til grunn ved valg av områder i selve planen, enn hva som er definert som de mest vesentlige risikoområdene i den overordnede analysen.

- Omfanget av risikoområder i plan for forvaltningsrevisjon blir tilpasset det antall prosjekter som kontrollutvalget har kapasitet til å gjennomføre. Det blir vist til at kontrollutvalgene ikke har ressurser til følge opp alle risikoområder som er aktuelle.
- Kommunestyret ikke alltid er enig i kontrollutvalgets forslag til plan og det som fremkommer gjennom overordnet risikoanalyse, og at det dermed blir gjort endringer i planen. Som vist tidligere rapporterer 12 prosent av kontrollutvalgslederne at kommunestyret/fylkestinget gjør endringer i forslag til plan for forvaltningsrevisjon når de vedtar planene.
- Det kan bli gjort tilpasninger i valg av forvaltningsrevisjoner i planen basert på tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner, blant annet for å sikre at alle områder blir revidert i løpet av en lengre periode. Det kan også bli tatt hensyn til gjennomførte og planlagte tilsyn slik at en unnlater å foreslå tema i plan for forvaltningsrevisjon som nylig har vært, eller snart skal være, gjenstand for tilsyn. Som vi skal se senere i denne rapporten hensyntar flere kontrollutvalg planlagte og gjennomførte tilsyn når de utarbeider plan for forvaltningsrevisjon (se punkt 3.4).

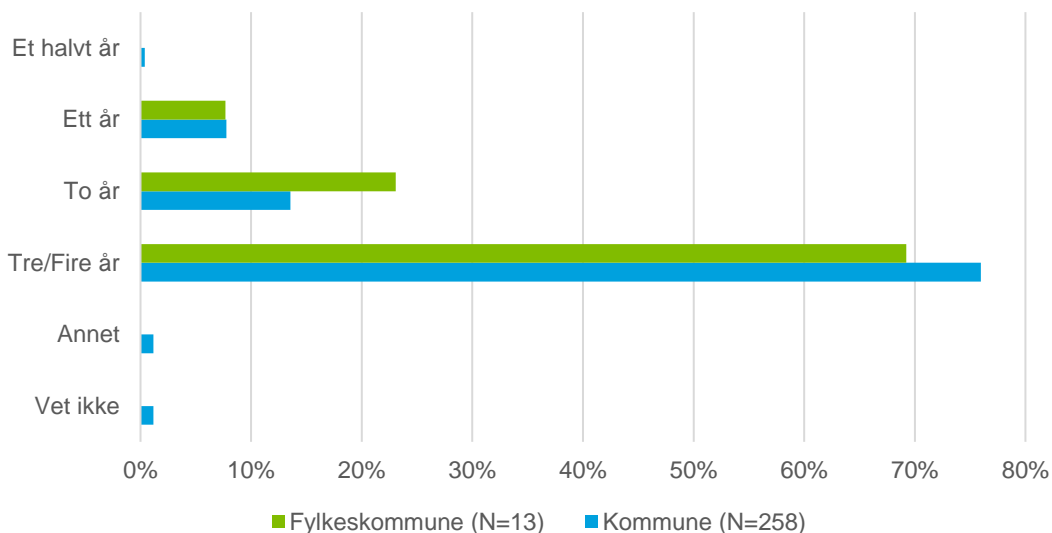
I spørreundersøkelsen blir det også påpekt at kontrollutvalget som regel har mandat til å gjøre endringer i planen underveis i valgperioden dersom det oppstår hendelser som avdekker nye risikoområder som må følges opp med en forvaltningsrevisjon. Flere viser til at det er vanskelig for kontrollutvalget å ha full oversikt over alle mulige risikoområder, og at situasjonen kan forandre seg i løpet av en 3-4 års periode.

2.5 Kontrollomfang

Undersøkelsen viser variasjon når det gjelder i hvilken grad fylkeskommunene og kommunene utarbeider en plan for forvaltningsrevisjon som dekker hele valgperioden eller

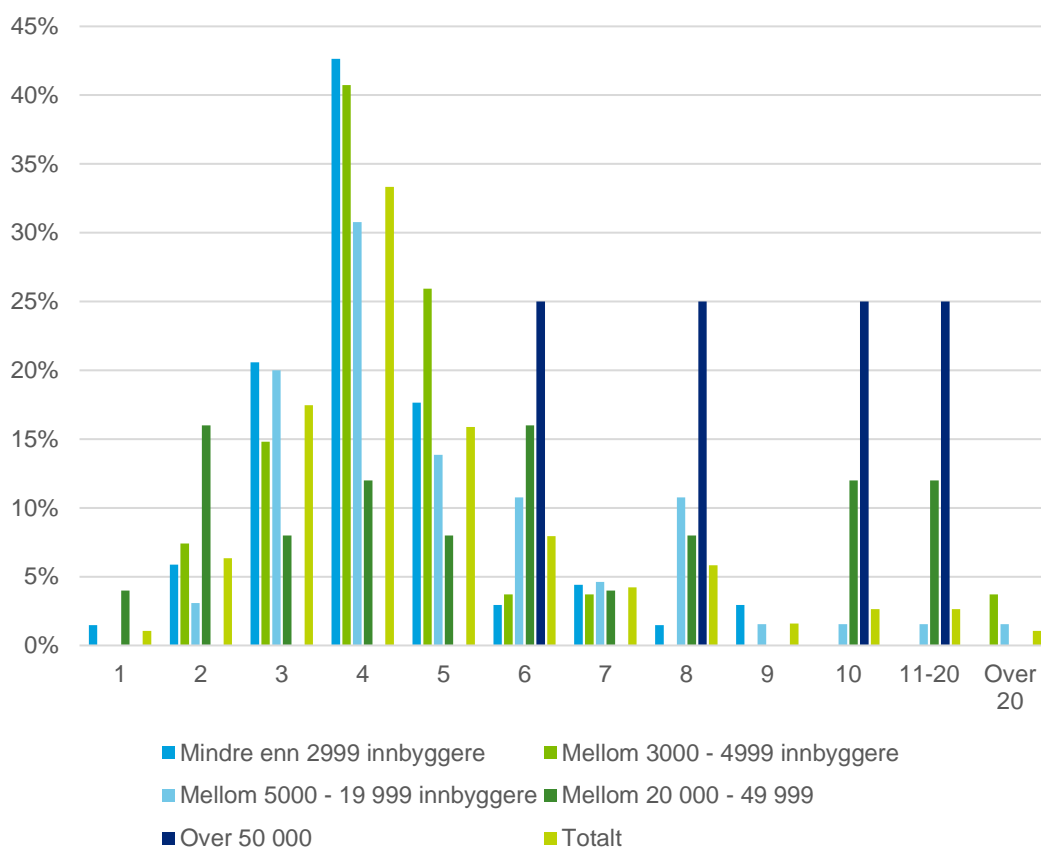
om den dekker en kortere periode. De aller fleste har utarbeidet en plan som gjelder for hele valgperioden (det varierer noe om den dekker tre eller fire år), mens noen har valgt å utarbeide en toårig eller ettårig plan.

Figur 9: Lengde på periode i plan for forvaltningsrevisjon



Det går også frem av undersøkelsen at det er variasjon i antallet prosjekter som totalt settes opp i plan for forvaltningsrevisjon. Dersom vi ser på planen for kommuner og fylkeskommuner som alle gjelder valgperioden (tre/fire år) ser vi at det er betydelig variasjon i antallet prosjekter som planene omfatter. For fylkeskommunene varierer antallet prosjekter som er satt opp i planene fra fire til over 20 prosjekter over en fireårsperiode. For kommunene som har utarbeidet en plan som dekker en fireårsperiode varierer antallet prosjekter i planene fra ett til over 20 prosjekter (se figur under).

Figur: 10 Prosjekter i planen for kommuner, fordelt på størrelse (Kun fireårsperiode/valgperioden) (N=189)



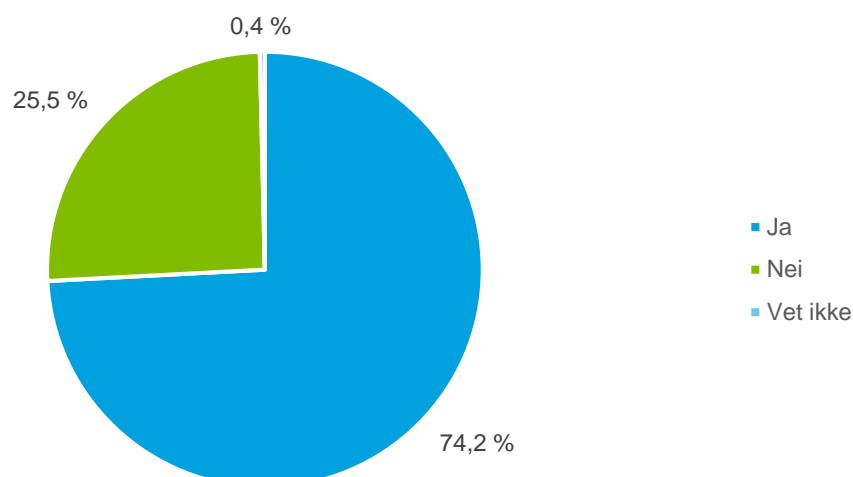
Som figuren over viser, har antall prosjekter som inngår i planene delvis sammenheng med størrelse på kommunene, men det er samtidig store kommuner som har få prosjekter og små kommuner som inkluderer mange prosjekter.

Variasjonen i antall prosjekter i planen indikerer at det ikke alltid en nær sammenheng mellom hvor mange prosjekter som settes opp i planene og hvor mange prosjekter som faktisk skal gjennomføres av kommunene og fylkeskommunene. Variasjonen kan i tillegg skyldes:

- Noen kontrollutvalget velger å sette opp langt flere prosjekter enn det som skal gjennomføres for å synliggjøre alle (flere av) risikoområdene som er avdekket i risikoanalysen som er gjennomført.
- Noen kontrollutvalg velger å sette opp antall prosjekter som det er realistisk å gjennomføre.
- Noen kontrollutvalg velger å sette opp færre prosjekter enn det som skal gjennomføres i perioden fordi en regner med at det vil dukke opp saker underveis i perioden som de ikke er kjent med, eller at de vil legge til nye prosjekter ved en evaluering/rullering av planen underveis i perioden.

Det er ulikt i hvilken grad prosjektene er satt opp i en prioritert rekkefølge i plan for forvaltningsrevisjon. 74 prosent av kontrollutvalgslederne opplyser i spørreundersøkelsen at prosjektene i planen angis i prioritert rekkefølge. Dette samsvarer med registreringen vi har gjort av mottatte planer for forvaltningsrevisjon.

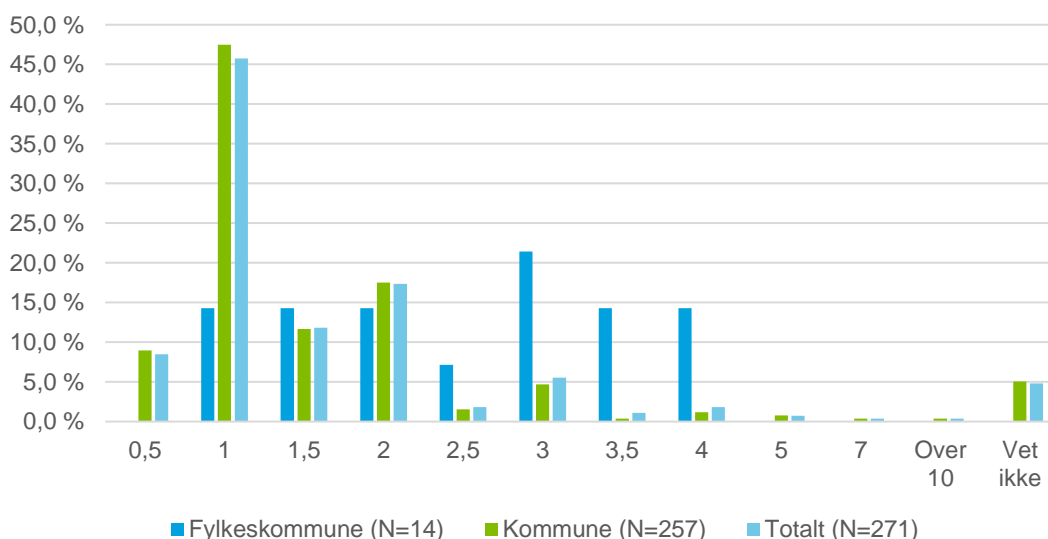
Figur 11: Er prosjektene prioritert? (Kommune og fylkeskommune) (N=271)



Når det gjelder hvor mange prosjekter kontrollutvalgslederne estimerer at kontrollutvalget vil gjennomføre i planperioden, har 48 prosent av kontrollutvalgslederne for kommunene opplyst at de vil gjennomføre ett prosjekt i året. Ni prosent vil gjennomføre *under* ett prosjekt (0,5 prosjekt) i året. Om lag ti prosent av de kommunale kontrollutvalgene vil gjennomføre flere enn to prosjekt i året. Rundt fem prosent har svart «vet ikke». Fylkeskommunen fordeler seg relativt jevnt mellom ett til fire prosjekter i året. Det er ingen av fylkeskommunene som har opplyst at de forventer under ett prosjekt i året.

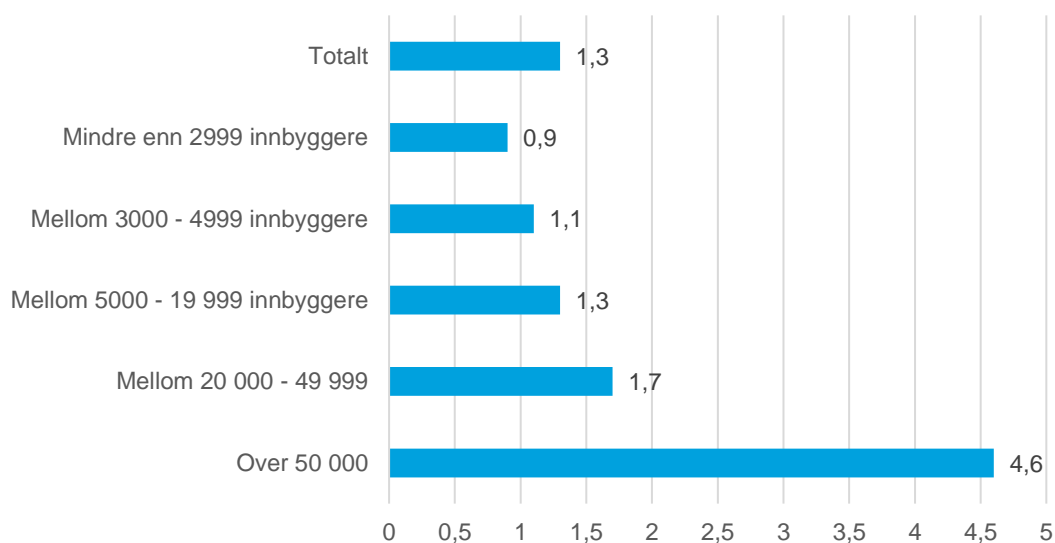
I snitt forventer kontrollutvalgslederne at kommunene vil gjennomføre 1,3 prosjekt i året, mens fylkeskommunene vil gjennomføre 2,5 prosjekt i året. For kommunene er dette noe under snittet som vi kom frem til i evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgsekretariat. Samtidig er det viktig å understreke at det vi spør om i denne undersøkelsen, er hvor mange prosjekter som er forventet, ikke hvor mange som faktisk er gjennomført.

Figur 12: Forventede gjennomførte prosjekter per år (N=271)



Antall prosjekter kommunene forventer å gjennomføre årlig har sammenheng med størrelsen på kommunene.

Figur 13: Snitt forventede gjennomførte prosjekter per år, fordelt på kommunistørrelse (N=257)



2.6 Oppsummering av arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon

Vi har i dette kapittelet sett på hvordan kommunene og fylkeskommunene arbeider med plan for forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalgene i kommuner og fylkeskommuner 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. De aller fleste kontrollutvalg har fått vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon i kommunestyret eller fylkestinget, men det er 17 prosent av kommunene og 7 prosent (en) av fylkeskommunene som ikke har fått vedtatt en slik plan. I de fleste tilfeller blir plan for forvaltningsrevisjon vedtatt som den foreligger av kommunestyret og fylkesting, men i noen tilfeller (til sammen 12 prosent) blir det gjort endringer i planene før de vedtas.

For at plan for forvaltningsrevisjon skal avspeile de viktigste risikoene i en kommune eller en fylkeskommune er det et krav at denne skal være basert på en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse. Det er ikke alle kommuner og fylkeskommuner som opplyser at det er gjennomført en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon. Til sammen 78 prosent av kontrollutvalgslederne i kommuner og fylkeskommuner opplyser om at de *har* gjennomført en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon. Gjennom dette arbeidet er det hentet inn informasjon fra ulike kilder for å belyse risikoområdene i kommunen eller fylkeskommunen. Omfanget av analysen og hvilke kilder som benyttes varierer. Kontrollutvalgene er i all hovedsak involvert i arbeidet med overordnet analyse, selv om det er noen få som opplyser at dette ikke er tilfelle. Revisjonen og sekretariat blir også i stor grad involvert. Rådmannen blir involvert i 69 prosent av de overordnede analysene, mens langt færre kommuner/fylkeskommuner har involvert folkevalgte og øvrige administrative ledere i denne prosessen.

Flertallet av kontrollutvalgslederne opplever at plan for forvaltningsrevisjon reflekterer de viktigste risikoene i kommunen eller fylkeskommunen (71 prosent). Likevel blir det vist til at det er enkelte forhold som medvirker til at det ikke alltid er en direkte kobling mellom de mest vesentlige risikoforholdene i kommunen og tema i plan for forvaltningsrevisjon. Manglende overordnet analyse er ett av forholdene som blir påpekt.

- Når de gjelder kontrollomfang er det stor variasjon i antallet prosjekter og risikoområder som settes opp i plan for forvaltningsrevisjon.
- Det er også variasjon i antallet prosjekter som kontrollutvalgslederne antar vil gjennomføres årlig i perioden. Snittet for kommunene er 1,3 prosjekter i året, mens snittet for fylkeskommunene er 2,5 i året.
- Dersom vi ser på kommunestørrelse, er det ikke uventet at antall prosjekter som inngår i planen og antall prosjekter en forventer å gjennomføre henger sammen med kommunens størrelse.

3. Det kommunale risikobildet

3.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler det kommunale risikobildet. Gjennom å kartlegge alle tjenesteområder og tema i planene for forvaltningsrevisjon for inneværende planperiode, får vi en god oversikt over hvilke risikoområder kontrollutvalgene og kommunestyrene har identifisert i sine respektive kommuner. Som nevnt i forrige kapittel vil valg av forvaltningsrevisjonstema i stor grad gjenspeile risikoer i kommunen sett fra kontrollutvalgets og kommunestyrets perspektiv.

Vi vil i dette kapitlet både se på den totale forekomsten av ulike *tjenesteområder* og *tema/risikoområder* i planene for forvaltningsrevisjon, samt hvilke områder som er høyest prioritert i disse planene. Videre vil vi sammenligne forekomsten av ulike tjenesteområder og tema i planene 2016-2020 med gjennomførte prosjekt i perioden 2010-2016 basert på Forvaltningsrevisjonsregistret. Dette vil gi oss en pekepinn på om risikobildet er i endring. Vi vil også sammenligne hvilke områder som gjøres gjenstand for forvaltningsrevisjon med hvilke områder hvor det gjennomførtes statlige tilsyn. Til slutt vil vi se på om det er mulig å identifisere forskjeller i valg av tjenesteområder og tema basert på kommunestørrelse og geografi.

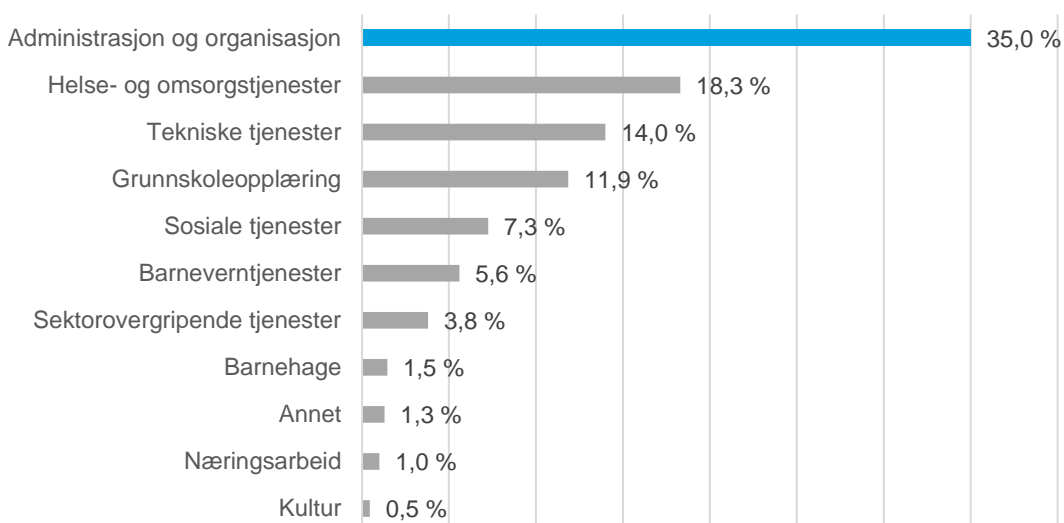
3.2 Identifiserte risikoområder i plan for forvaltningsrevisjon

3.2.1 Tjenesteområder og tema som er identifisert i planer for forvaltningsrevisjon

Som nevnt i kapittel 1.3 har vi kategorisert prosjektene i planene etter tjenesteområder og tema/risikoområder. Som nevnt, er det variasjon i antallet prosjekter som er satt opp i plan for forvaltningsrevisjon, og dermed også hvor mange tjenesteområder og tema/risikoer hver plan omfatter (se kapittel 2.5).

I figuren og tabellen under sammenligner vi hvilke tjenesteområder som er størst grad er representert når vi ser på alle tema/risikoer som er identifisert. I denne sammenligningen har vi kategorisert samtlige foreslåtte prosjekter i alle planer for forvaltningsrevisjon som vi har registrert under hvert tjenesteområde.

Figur 14: Fordeling tjenesteområder



Tabell 13: Tjenesteområder – alle

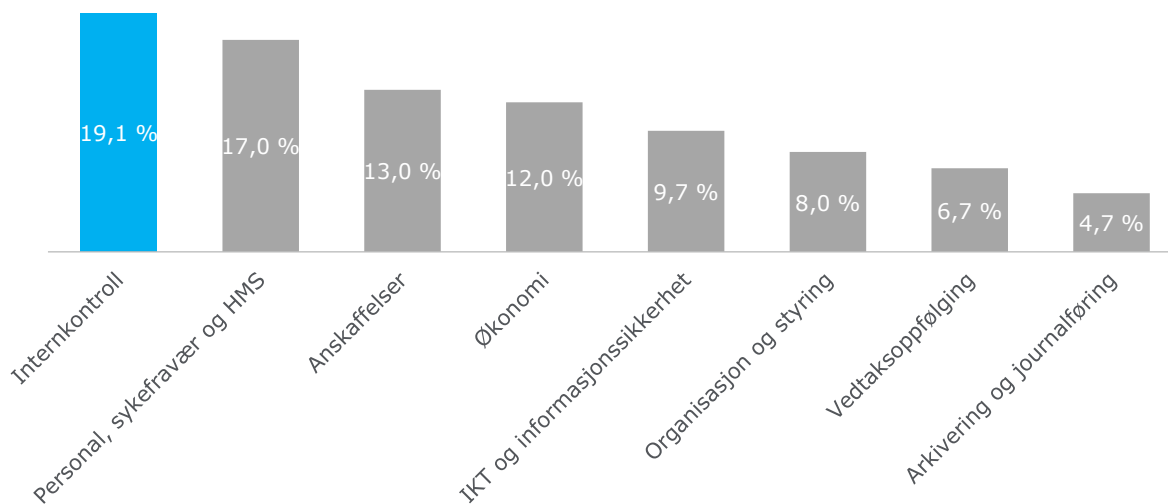
Tjenesteområde	Andel	Antall
Administrasjon og organisasjon	35,0 %	700
Helse- og omsorgstjenester	18,3 %	366
Tekniske tjenester	14,0 %	280
Grunnskoleopplæring	11,9 %	237
Sosiale tjenester	7,3 %	145
Barneverntjenester	5,6 %	112
Sektorovergrepene tjenester	3,8 %	76
Barnehage	1,5 %	29
Annet	1,3 %	26
Næringsarbeid	1,0 %	20
Kultur	0,5 %	9
Totalt	100,0 %	2000

Administrasjon og organisasjon er det tjenesteområder som peker seg ut med høyest antall identifiserte risikoer, når vi ser på alle forvaltningsrevisjonsprosjekter i alle planene. 35 prosent av de risikoområdene vi har registrert hører til i denne kategorien.

Innenfor dette tjenesteområdet er det særlig temaene internkontroll (19,1 prosent), personal, sykefravær og HMS (17 prosent), anskaffelser (13 prosent) og økonomi (12 prosent) som utpeker seg som risikoområder.

I tillegg er IKT og informasjonssikkerhet (9,7 prosent), organisasjon og styring (8 prosent), vedtaksoppfølging (6,7 prosent) og arkivering og journalføring identifisert som risikoområder innenfor dette tjenesteområdet (se figur under).

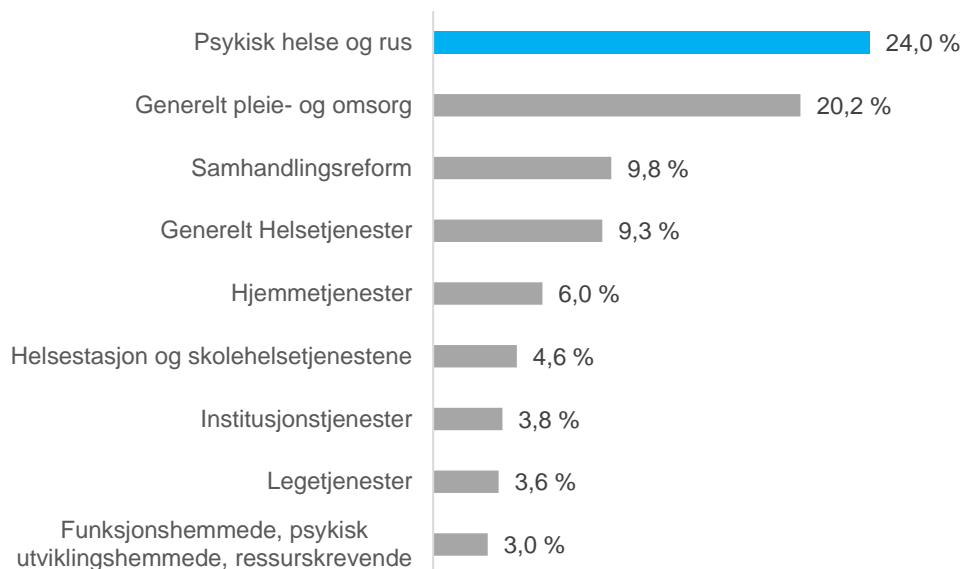
Figur 15: Tema innen tjenesteområdet administrasjon og organisasjon⁹



Helse og omsorg er det tjenesteområdet som hyppigst forekommer i de registrerte planene etter administrasjon og organisasjon, med en andel på til sammen 18,4 prosent. Innenfor dette tjenesteområdet, er psykisk helse og rus identifisert som det aller største risikoområdet (24 prosent), mens generelle pleie og omsorgstjenester er rangert som nummer to (20,8 prosent). Deretter følger samhandlingsreform, generelle helsetjenester, hjemmetjenester, og helsestasjon og skolehelsetjeneste.

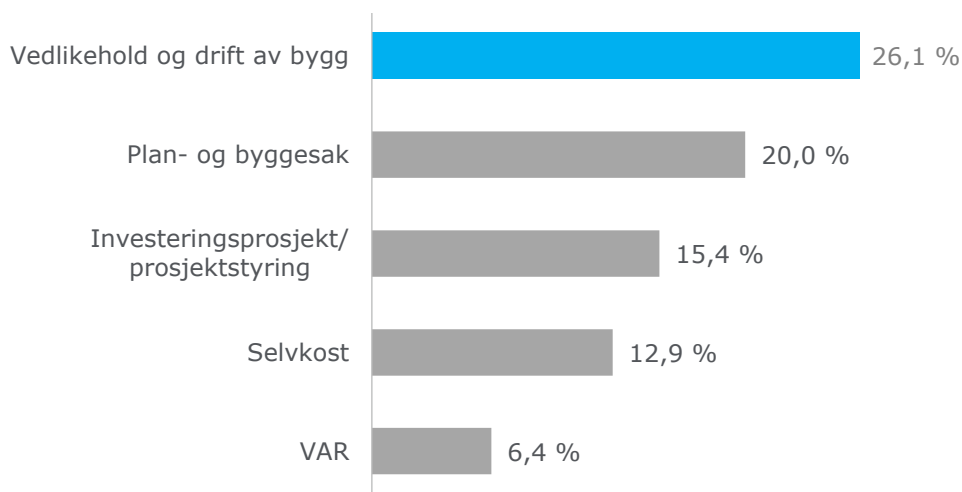
⁹ I figurene med tema innenfor hvert tjenesteområde har vi ikke inkludert de risikoområdene med minst forekomst. For fullstendig temaliste se vedlegg 2.

Figur 16: Tema innen tjenesteområdet helse og omsorg



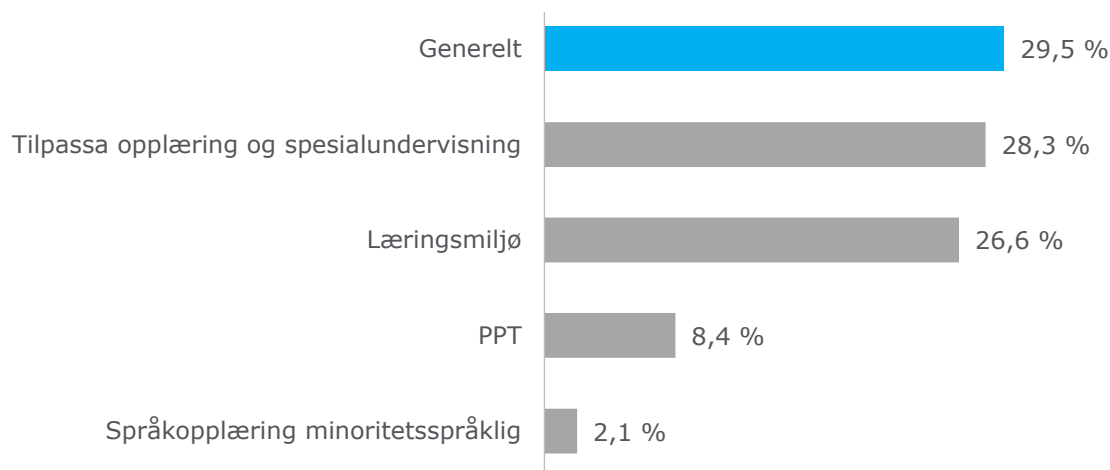
Når det gjelder **tekniske tjenester** er det forvaltning, vedlikehold og drift av eiendom som er temaet med høyest forekomst (26,1 %), etterfulgt av plan og byggesak (20,0 %) og investeringsprosjekt/prosjektstyring (15,4 %). Deretter er det selvkost (12,9 %) og VAR (vann, avløp og renovasjon) området (6,4 %) som er blant de områdene som har høyest forekomst innenfor dette tjenesteområde. Det kan være en del overlapp mellom VAR og selvkost ettersom flere av VAR-tjenestene er underlagt krav til selvkost, men selvkost gjelder også andre tjenester slik som plan- og byggesaksbehandling og feietjenester.

Figur 17: Tema innen tekniske tjenester



Innenfor tjenesteområdet **grunnskoleopplæring** er det grunnskoleopplæring generelt (29,5 %), og risikoområdene/tema tilpasset opplæring og spesialundervisning (28,3 %), og læringsmiljø (26,6 %) som har høyest forekomst. Noen har også valgt å se på PPT som et eget tema (8 %) selv om dette er prosjekter som gjerne også vil omfatte spesialundervisning. 2,1 % har valgt prosjekter knyttet til språkopplæring for minoritetsspråklige.

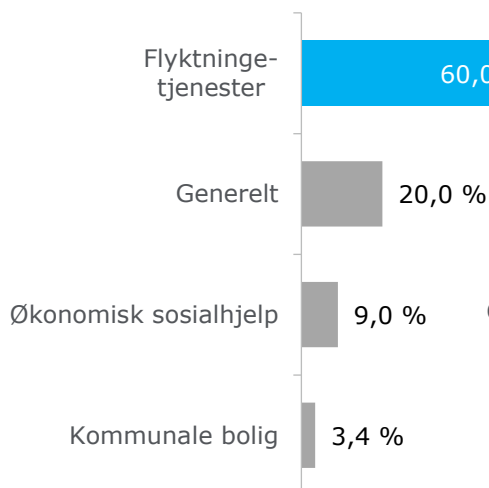
Figur 18: Tema innen grunnskoleopplæring



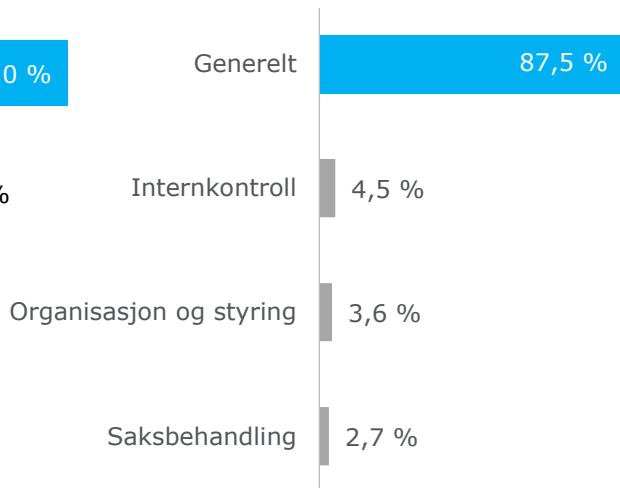
Sosiale tjenester er det femte største området. Det er særlig flyktningetjenesten som peker seg ut (60 %) som et risikoområde. Sosiale tjenester mer generelt har en forekomst på 20 %, mens temaet økonomisk sosialhjelp og kommunal boligforvaltning har en forekomst på henholdsvis 9 % og 3,4 %

Til sammen 5,7 % av prosjektene som er registrert, er innen området **barneverntjenesten**. De aller fleste av disse prosjektene favner generelt om barneverntjenesten (87,5 %). En mindre andel av prosjektene spesifiserer at risikoområdet er internkontroll (4,5 %), organisasjon og styring (3,6 %) eller saksbehandling (2,7 %).

Figur 20: Tema innen sosiale tjenester



Figur 19: Tema innen barneverntjenesten



Andre tjenesteområder som ble identifisert i planene for forvaltningsrevisjon var **barnehage** (1,4 %), **næringsarbeid** (1 %) og **kultur** (0,5 %).

Det var også en andel på 3,8 % som omfatter prosjekter som er **sektorovergripende** slik som regionalt/interkommunalt arbeid/ kommunereform, tjenester for barn og unge, og klima og miljø.

3.2.2 Alle tema

Som vist over, er det innenfor hvert tjenesteområde pekt på flere ulike risikoer (tema). Vi har identifisert en rekke tema som både kan være felles for mange tjenesteområder (som

for eksempel økonomi, internkontroll, personal), og tema som er knyttet til kjerneoppgavene innenfor hvert tjenesteområde. Dersom vi tar den helt findelte temalisten og ser på hvilket tema som har høyes forekomst, uavhengig av tjenesteområde, er dette internkontroll.

Tabell 14: Tema - alle

Tema (Alle)	Andel
Internkontroll	8,2 %
Personal, sykefravær og HMS	6,9 %
Økonomi	5,1 %
Barneverntjenester: Generelt	4,9 %
Anskaffelser	4,7 %
Sosiale tjenester: Flyktingetjenester	4,4 %
Helse- og omsorgstjenester: Psykisk helse og rus*	4,4 %
Organisasjon og styring	4,3 %
Helse- og omsorgstjenester: Generelt pleie- og omsorg	3,7 %
Tekniske tjenester: Vedlikehold og drift av bygg	3,7 %
Annet	3,6 %
Grunnskoleopplæring: Generelt	3,5 %
IKT og informasjonssikkerhet	3,5 %
Grunnskoleopplæring: Tilpasset opplæring og spesialundervisning	3,4 %
Grunnskoleopplæring: Læringsmiljø	3,2 %
Tekniske tjenester: Plan- og byggesak	2,8 %
Vedtaksoppfølging	2,4 %
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	2,2 %
Saksbehandling	1,9 %
Helse- og omsorgstjenester: Samhandlingsreform	1,8 %
Tekniske tjenester: Selvkost	1,8 %
Helse- og omsorgstjenester: Generelt Helsetjenester	1,7 %
Arkivering og journalføring	1,7 %
Barn og unge	1,5 %
Sosiale tjenester: Generelt	1,5 %
Regionalt/interkommunalt samarbeid/kommunereform	1,5 %
Beredskap	1,2 %
Helse- og omsorgstjenester: Hjemmetjenester	1,1 %
Grunnskoleopplæring: PPT	1,0 %
Tekniske tjenester: Renovasjon, vann og avløp	0,9 %
Helse- og omsorgstjenester: Helsestasjon og skolehelsetjenester	0,9 %
Klima og miljø	0,9 %
Helse- og omsorgstjenester: Institusjonstjenester	0,7 %
Barnehage: Generelt	0,7 %
Sosiale tjenester: Økonomisk sosialhjelp	0,7 %
Helse- og omsorgstjenester: Legetjenester	0,7 %
Tekniske tjenester: Generelt	0,6 %
Helse- og omsorgstjenester: Funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, ressurskrevende	0,6 %
Næringsarbeid: generelt	0,5 %
Helse- og omsorgstjenester: Kvalitet i eldreomsorg	0,5 %
Helse- og omsorgstjenester: Folkehelse	0,4 %
Tekniske tjenester: Vei	0,3 %
Grunnskoleopplæring: Språkopplæring minoritetsspråklig	0,3 %
Sosiale tjenester: Kommunale bolig	0,3 %
Kultur: Generelt	0,2 %

Tema (Alle)	Andel
Kultur: Tilskudd	0,2 %
Barnehage: Barnehagemyndighet	0,1 %
Tilskudd	0,1 %
Helse- og omsorgstjenester: Legevakt	0,1 %
Barnehage: Tilskudd	0,1 %
Barneverntjenester: Melding og undersøkelse	0,1 %

*Vi har slått sammen psykisk helse og rus ettersom flertallet av disse prosjektene var definert som en kombinasjon av disse to temaene.

Listen over er svært findelt, noe som medfører at mindre justeringer i inndelingen som er lagt til grunn kan få store konsekvenser for rangeringen av det enkelte risikoområde på listen. Dette gjelder spesielt ettersom vi har findelt de ulike temaene som hører inn under kjerneoppgavene til hvert tjenesteområde (for eksempel innenfor grunnskole, tekniske tjenester, barnevern mv.). Dersom vi slår sammen kjerneoppgavene innenfor hvert tema (unntatt administrasjon og organisasjon) får vi en liste som er litt mindre finmasket, men som samtidig er noe mer robust. I tabellen under har vi slått sammen alle risikoområdene som er knyttet til kjerneoppgaver innenfor et tjenesteområde¹⁰. Da får vi følgende oversikt over risikoområder:

Tabell 15: Tema, samlet kjerneoppgaver - alle

Tema (Samlet kjerneoppgaver)¹¹	Andel
Helse- og omsorgstjenester – kjerneoppgaver	16,4 %
Grunnskoleopplæring - kjerneoppgaver	11,3 %
Tekniske tjenester - kjerneoppgaver	10,1 %
Internkontroll	8,2 %
Personal, sykefravær og HMS	6,9 %
Sosiale tjenester - kjerneoppgaver	6,7 %
Økonomi	5,1 %
Barneverntjenester - kjerneoppgaver	5,0 %
Anskaffelser	4,7 %
Organisasjon og styring	4,3 %
Annet	3,6 %
IKT og informasjonssikkerhet	3,5 %
Vedtaksoppfølging	2,4 %
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	2,2 %
Saksbehandling	1,9 %
Arkivering og journalføring	1,7 %
Barn og unge	1,5 %
Regionalt/interkommunalt samarbeid/kommunereform	1,5 %
Beredskap	1,2 %
Barnehage - kjerneoppgaver	0,9 %
Klima og miljø	0,9 %
Næringsarbeid	0,5 %
Kultur	0,4 %

¹⁰ De enkelte kjerneområdene tilsvarer ikke tjenesteområder som omtalt i pkt. 3.2.1 selv om det er betydelig overlapp. Når vi snakket om tjenesteområder omfattet det både kjerneoppgavene og andre tema som var identifisert som en risiko innen det enkelte tjenesteområdet som for eksempel internkontroll, økonomistyring, personal m.m.

I listen over ser vi at vi får en noe annerledes rangering av risikoområder enn i den første svært findelte listen. Nå er risikoområder/tema knyttet til helse og omsorg høyest rangert, etterfulgt av grunnskole og tekniske tjenester. Internkontroll er fortsatt et vesentlig risikoområde, men kommer ikke like høyt på denne listen som på den forrige.

3.2.3 Hovedfokus

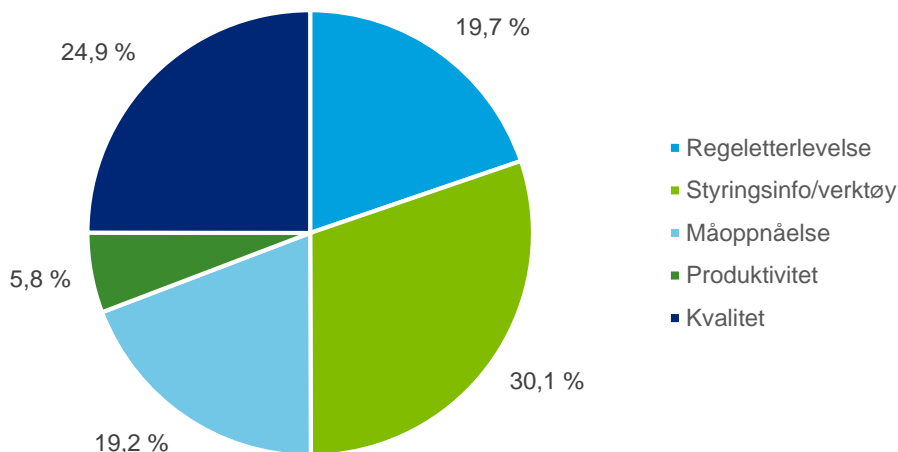
En forvaltningsrevisjon kan ha ulike fokusområder når et område skal undersøkes. I Forvaltningsrevisjonsregisteret skilles det mellom:

- Regelverksetterlevelse
- Styringsinfo/verktøy
- Produktivitet
- Kvalitet
- Måloppnåelse

I gjennomgangen av planer for forvaltningsrevisjon har vi registrert prosjektene basert på disse kategoriene. For over halvparten av prosjektene (63,8 %) er det *ikke* spesifisert hva som er hovedfokus. Dette er gjerne ikke så unaturlig ettersom hovedfokus ofte er noe som blir nærmere definert når prosjektet bestilles og prosjektplan for det enkelte prosjekt skal utarbeides.

Dersom vi likevel ser på de prosjektene hvor det var mulig å kategorisere hovedfokuset, ser vi at styringsinfo/verktøy og kvalitet, med henholdsvis 30,1 prosent og 24,9 prosent er de to områdene som har høyest forekomst, og deretter regeletterlevelse (19,7 prosent) og måloppnåelse (19,2 prosent). Minst forekomst har produktivitet (5,8 prosent).

Figur 21: Hovedfokus, kommuner



Se punkt 3.3 for videre refleksjoner rundt hovedfokus i forvaltningsrevisjoner.

3.2.4 Tjenesteområder og tema som er prioritert høyest i planer for forvaltningsrevisjon

Ovenfor har vi gått igjennom de tjenesteområder og tema og kategorisert disse etter hvor høy forekomst de har i planer for forvaltningsrevisjon. Som nevnt under punkt 1.3 er det betydelig variasjon i både tidshorison for planene som er vedtatt og i antall prosjekter som

er inkludert i planene. Vi har derfor ønsket å se på om risikobildet endres om vi kun ser på de prosjektene som er prioritert eller høyt prioritert (1-4) av kommunene.

De aller fleste kommuner har prioritert prosjektene i plan for forvaltningsrevisjon (74 % av de registrerte planene), men det er ulikheter mellom kommunene med hensyn til hvor mange prosjekter de har valgt å prioritere.

Dersom vi ser på forekomst av tjenesteområder i planene hvor det er foretatt en prioritering av prosjekter, får vi i stor grad samme fordeling som for forekomst av tjenesteområder uavhengig av prioritering (noe som gjerne ikke er overraskende siden 74 % av «alle» er prioriterte). Administrasjon og organisasjon er fortsatt det tjenesteområdet som har høyest forekomst, både totalt blant alle prioriterte prosjektene og i enda sterkere grad blant de som er prioritert høyt (1-4) i planene.

Tabell 16: Tjenesteområder - prioriterte

Tjenesteområde	1 - 4	Alle prioriterte	Alle
Administrasjon og organisasjon	37,8 %	34,8 %	35,0 %
Helse- og omsorgstjenester	17,3 %	17,4 %	18,3 %
Tekniske tjenester	13,1 %	15,1 %	14,0 %
Grunnskoleopplæring	12,8 %	11,6 %	11,9 %
Sosiale tjenester	6,9 %	7,5 %	7,3 %
Barneverntjenester	5,3 %	5,9 %	5,6 %
Sektorovergripende tjenester	3,7 %	3,2 %	3,8 %
Barnehage	1,2 %	1,4 %	1,5 %
Annet	0,9 %	1,3 %	1,3 %
Næringsarbeid	0,9 %	1,2 %	1,0 %
Kultur	0,2 %	0,6 %	0,5 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

Dersom vi uavhengig av tjenesteområde ser på hvilke temaer som har høyest forekomst blant de prioriterte, sammenfaller også bildet i stor grad med det som ble presentert innledningsvis. I denne findelte oversikten har vi valgt å bare ta med de fem øverst rangerte temaene (for full liste se vedlegg 3). Blant de fire øverste prioriterte forsterkes internkontroll som det temaet med høyest forekomst.

Tabell 17: Alle tema – prioriterte (topp 5)

Tema (Alle)	1 -4	Alle prioriterte	Alle
Internkontroll	9,3 %	8,3 %	8,2 %
Økonomi	6,6 %	5,9 %	5,1 %
Personal, sykefravær og HMS	6,5 %	6,2 %	6,9 %
Anskaffelser	5,2 %	5,1 %	4,7 %
Barneverntjenester: Generelt	4,5 %	5,2 %	4,9 %

Som nevnt tidligere er listen over svært findelt, noe som medfører at mindre justeringer i inndelingen som er lagt til grunn kan få store konsekvenser for rangeringen av det enkelte risikoområde på listen. Dersom vi slår sammen kjerneoppgavene får vi en liste som er litt mindre detaljert, men som samtidig er noe mer robust.

Når vi samler tema knyttet til samme kjerneoppgave er det også blant de prioriterte helse og omsorg som har høyest forekomst, etterfulgt av grunnskoleopplæring. Endringen fra alle tema, findelt liste (tabell 17), er blant annet at *internkontroll* kommer høyere opp på listen over de prioriterte 1-4 (tabell 18).

Tabell 18: Alle tema, samlet kjerneoppgaver - prioriterte (sortert etter prioritert 1-4)

Tema (Samlet kjerneoppgave)	1 - 4	Alle prioriterte	Alle
Helse- og omsorgstjenester - Kjerneoppgaver	15,3 %	15,5 %	16,4 %
Grunnskoleopplæring - Kjerneoppgaver	12,1 %	11,0 %	11,3 %
Internkontroll	9,3 %	8,3 %	8,2 %
Tekniske tjenester - Kjerneoppgaver	8,8 %	10,4 %	10,1 %
Økonomi	6,6 %	5,9 %	5,1 %
Personal, sykefravær og HMS	6,5 %	6,2 %	6,9 %
Sosiale tjenester - Kjerneoppgaver	6,3 %	6,8 %	6,7 %
Anskaffelser	5,2 %	5,1 %	4,7 %
Barneverntjenester - Kjerneoppgaver	4,6 %	5,3 %	5,0 %
Organisasjon og styring	4,4 %	3,9 %	4,3 %
IKT og informasjonssikkerhet	3,2 %	3,4 %	3,5 %
Vedtaksoppfølging	2,7 %	3,0 %	2,4 %
Arkivering og journalføring	2,5 %	1,9 %	1,7 %
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	2,4 %	2,6 %	2,2 %
Annet	2,2 %	3,0 %	3,6 %
Regionalt/interkommunalt samarbeid/kommunereform	1,9 %	1,5 %	1,5 %
Saksbehandling	1,8 %	1,6 %	1,9 %
Beredskap	1,2 %	1,1 %	1,2 %
Klima og miljø	0,9 %	0,8 %	0,9 %
Barnehage - Kjerneoppgaver	0,8 %	1,0 %	0,9 %
Barn og unge	0,8 %	1,0 %	1,5 %
Kultur - Kjerneoppgaver	0,2 %	0,5 %	0,4 %
Næringsarbeid - Kjerneoppgaver	0,1 %	0,4 %	0,5 %
Tilskudd	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Totalt	100,0 %	100,0 %	100,0 %

3.3 Sammenligning av gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner

I Forvaltningsrevisjonsregisteret er gjennomførte og innsendte forvaltningsrevisjoner registrert og kategorisert. Vi har sett på registrerte prosjekter fra og med 2010 til og med 2016. Dette har resultert i en analyse av totalt 1371 registrerte kommunale forvaltningsrevisjoner (utvalget er nærmere beskrevet under metode under punkt 1.3).

For å sammenligne tjenesteområder og tema mellom Forvaltningsrevisjonsregisteret og de tema/risikoområder som er registrert fra planene for forvaltningsrevisjon har det vært nødvendig å gjøre noen tilpasninger av kategoriene.

Tabell 19: Sammenligning av tjenesteområder, gjennomførte og planlagte prosjekter

Tjenesteområde	Fv.rev.reg.	Risikokartlegging
Annet (administrasjon og organisasjon) ¹²	34,2 %	36,2 %
Helse- og omsorg	18,4 %	18,3 %
Veg, plan og bygg, investeringsprosjekt, VAR, eiendom, samferdsel (Tekniske tjenester) ¹³	21,1%	14,0 %
- Plan og bygg	6,9 %	2,8 %
- Samferdsel og vei	0,8 %	0,3 %
- Investeringsprosjekt/prosjektstyring	3,4 %	2,2 %
- Eiendomsforvaltning/drift og vedlikehold	6,4 %	3,7 %
- VAR og selvkost	3,6 %	2,7 %
Grunnskole	9,2 %	11,9 %
Barnevern	6,3 %	5,7 %
Rus, bolig, sosial for øvrig (Sosiale tjenester) ¹⁴	6,0 %	7,3 %
Barnehage	2,1 %	1,4 %
Beredskap	1,2 %	1,2 %
Kultur	0,9 %	0,5 %
Kommunal og regional utvikling	0,4 %	1,5 %
Sektorovergrepene (barn og unge, klima og miljø)	-	2,40 %

Tabellen over viser at det i stor grad er sammenfall mellom de tjenesteområdene hvor det er gjennomført forvaltningsrevisjon i 2010-2016 og de tjenesteområdene hvor det er planlagt forvaltningsrevisjon 2016-2020. Det eneste området som skiller seg ut i vesentlig grad er tekniske tjenester som har en høyere forekomst blant de gjennomførte prosjektene i Forvaltningsrevisjonsregisteret enn blant de planlagte prosjektene i plan for forvaltningsrevisjon.

Dersom vi ser hva som er registrert som hovedfokus for de gjennomførte forvaltningsrevisjonene i registeret finner vi at regeletterlevelse er hovedfokus i over halvparten av prosjektene som er gjennomført i perioden 2010-2016. Deretter er det

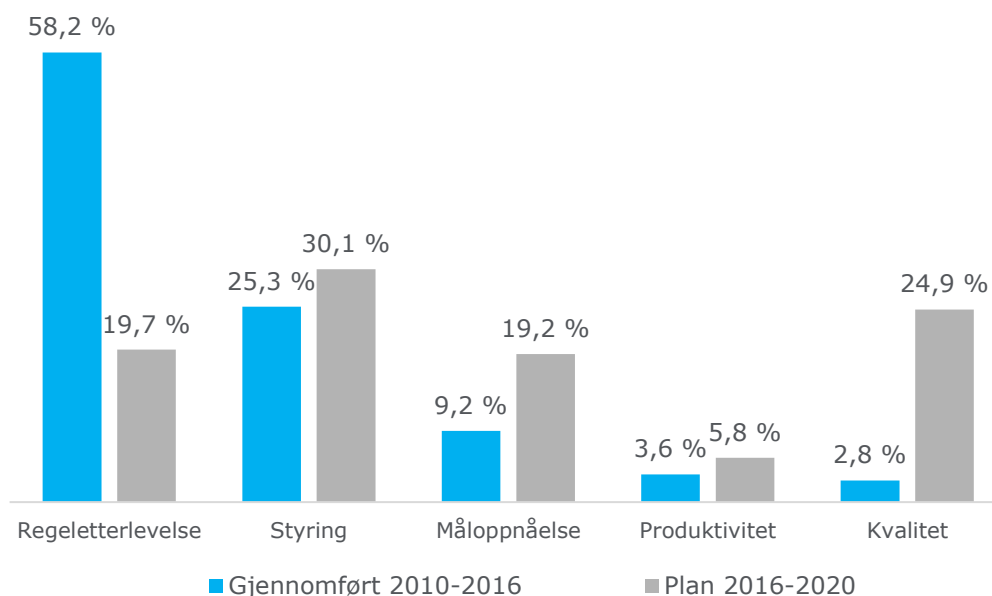
¹² Kategorien Annet i forvaltningsrevisjonsregisteret og vår kategori administrasjon og organisasjon er i stor grad sammenlignbare når vi ser hvilke prosjekter som faktisk er registrert i registeret under denne kategorien. Men det er noen registreringer innen dette området, både i registrerte og i denne matrisen, som ikke er sammenlignbare. Kategori administrasjon og organisasjon i denne matrisen er tilpasset noe for å være sammenlignbar med forvaltningsrevisjonsregisteret – vi har lagt inn våre kategorier «næringsarbeid» og «annet», samt tatt ut «beredskap» som egen kategori. Dette medfører at prosentdelen her ikke stemmer overens med prosentdelen vi har brukt tidligere for dette tjenesteområdet.

¹³ Vi har slått sammen ulike tjenester under kategorien tekniske tjenester slik at de er sammenlignbare. I opplistingen av ulike tema under dette området er ikke de minste andelene tatt med.

¹⁴ Vi har slått sammen ulike tjenester under kategorien sosiale tjenester slik at de blir sammenlignbare. En forskjell vil være at rus i risikokartleggingen er kategorisert under helse, ofte i prosjekter hvor det er en kombinasjon av psykisk helse og rus.

styringsinfo/verktøy som utgjør en andel på 25,3 % fremfor måloppnåelse på 9,2 %. Minst andel har produktivitet på 3,6 % og kvalitet på 2,8 %.

Figur 22: Sammenligning av gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner



Dersom vi sammenligner hva som er hovedfokuset i planene (hvor dette fremgår) med hva som var hovedfokus i gjennomførte prosjekter i perioden 2010-2016, ser vi at disse skiller seg fra hverandre. Mens regeletterlevelse er klart i overvekt som hovedfokus i gjennomførte forvaltningsrevisjoner, er det styringsinformasjon/verktøy og kvalitet som i størst grad er hovedfokus for prosjektene som er identifisert i planene for forvaltningsrevisjon. Selv om kategoriseringen er skjønsmessig, og det for mange prosjekter vil være flere fokusområder, samsvarer dette resultatet med en observasjon vi gjorde da vi evaluerte kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat der vi bemerket at:

«En interessant observasjon er at det i de overordnede analysene som er gjennomgått, i større grad vektlegges forhold knyttet til måloppnåelse, effektivitet, produktivitet, kvalitet mv., mens det er regeletterlevelse som vektlegges i størst grad i gjennomføring av forvaltningsrevisjonene.»¹⁵

Det skjer altså en vridning fra måloppnåelse og kvalitet til regeletterlevelse, når risikoområdene skal revideres.

3.4 Prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon som kan bli gjenstand for statlige tilsyn

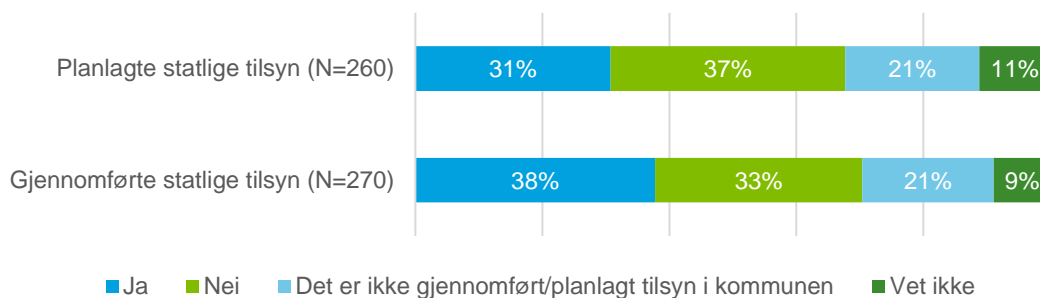
I tillegg til den egenkontroll som gjennomføres gjennom kontrollutvalget og bruk av forvaltningsrevisjoner, er flere av de kommunale tjenesteområdene gjenstand for statlige tilsyn. Det har lenge vært et uttalt mål at dersom den kommunale egenkontrollen styrkes vil en kunne redusere det statlige tilsynet tilsvarende slik at den totale belastningen på

¹⁵ Deloitte (2015:188) Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat. Gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

kommunal forvaltning ikke bli for stor. Et interessant spørsmål er i hvilken grad det er overlapp mellom de risikoområdene som er gjenstand for forvaltningsrevisjon og de områdene som er gjenstand for statlige tilsyn.

I spørreundersøkelsen spurte vi kontrollutvalgslederne om det ble tatt hensyn til gjennomførte og planlagte statlige tilsyn når plan for forvaltningsrevisjon ble utarbeidet.

Figur 23: Har planlagte eller gjennomførte statlige tilsyn blitt tatt hensyn til i utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon?



Som vi ser at figuren over blir det ikke alltid tatt hensyn til gjennomførte og planlagte statlige tilsyn når plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides. Dette skjer i henholdsvis 31 % og 38 % av planarbeidene.

Vi har kategorisert alle de identifiserte risikoområdene og planlagte prosjektene med hensyn til om de også er aktuelle for å bli gjenstand for statlige tilsyn. Dersom vi ser på alle tema som er identifisert som risikoområder, er over halvparten områder hvor det normalt *ikke* utføres statlig tilsyn. For vel 40 % av prosjektene er temaet et risikoområde som normalt kan være gjenstand for statlig tilsyn. Her må vi samtidig understreke at statlige tilsyn gjennomføres med begrenset hyppighet og gjerne på en begrenset del av området om kontrolleres. Som vi ser av tabellen over, svarer over 20 % av kontrollutvalgslederne at de ikke kjenner til at det har vært gjennomført eller planlagt statlig tilsyn i kommunen.

Tabell 20: Planlagte prosjekter i kommuner innenfor områder med statlige tilsyn

Tjenesteområde	
Temaet er innenfor et område hvor det utføres tilsyn	41,1 %
Temaet er <u>ikke</u> innenfor et område hvor det utføres tilsyn	58,4 %
Ikke mulig å definere	0,4 %

Det kommunale risikobildet viser at det tjenesteområdet hvor det i størst grad er identifisert risikoområder, er administrasjon og organisasjon. Dette er et tjenesteområde som i liten grad er omfattet av statlige tilsyn. Unntaket er noen av temaene som er kategorisert under dette tjenesteområdet slik som informasjonssikkerhet, brann og beredskap, HMS o.l.

Dernest er det helse og omsorg som hyppigst er definert som et risikoområde i kommunene, et område som i langt høyere grad er omfattet av statlige tilsyn. Innenfor tekniske tjenester er det lavere grad av statlige tilsyn, men både brann, beredskap og VAR området er statlige tilsynsområder. De neste områdene er grunnskole, sosiale tjenester og barnevern, alle områder hvor det er høy grad av statlig tilsyn. Samtidig er det viktig å merke seg at hovedfokus for forvaltningsrevisjonen ikke alltid overlapper med tilsynsfokuset selv om tjenesteområdet overlapper. Mens tilsyn har som hovedformål å undersøke etterlevelse av

bestemte lovverk, kan en forvaltningsrevisjon fokusere både på organisering, ressursbruk, måloppnåelse m.m. i tillegg til regeletterlevelse.

Tabell 21: Andel av planer innenfor hvert tjenesteområde hvor temaet inngår i tilsynsområder

Tjenesteområde	Andel av planlagte prosjekt	Andel av tema innenfor tjenesteområdet som også kan være tilsynsområder
Administrasjon og organisasjon	35,0 %	5,4 %
Helse- og omsorg	18,3 %	86,1 %
Tekniske tjenester	14,0 %	0,7 %
Grunnskoleopplæring	11,9 %	88,6 %
Sosiale tjenester	7,3 %	91,7 %
Barneverntjenester	5,6 %	91,1 %
Sektorovergrepene tjenester	3,8 %	38,2 %
Barnehage	1,5 %	34,5 %
Annet	1,3 %	0,0 %
Næringsarbeid	1,0 %	0,0 %
Kultur	0,5 %	0,0 %

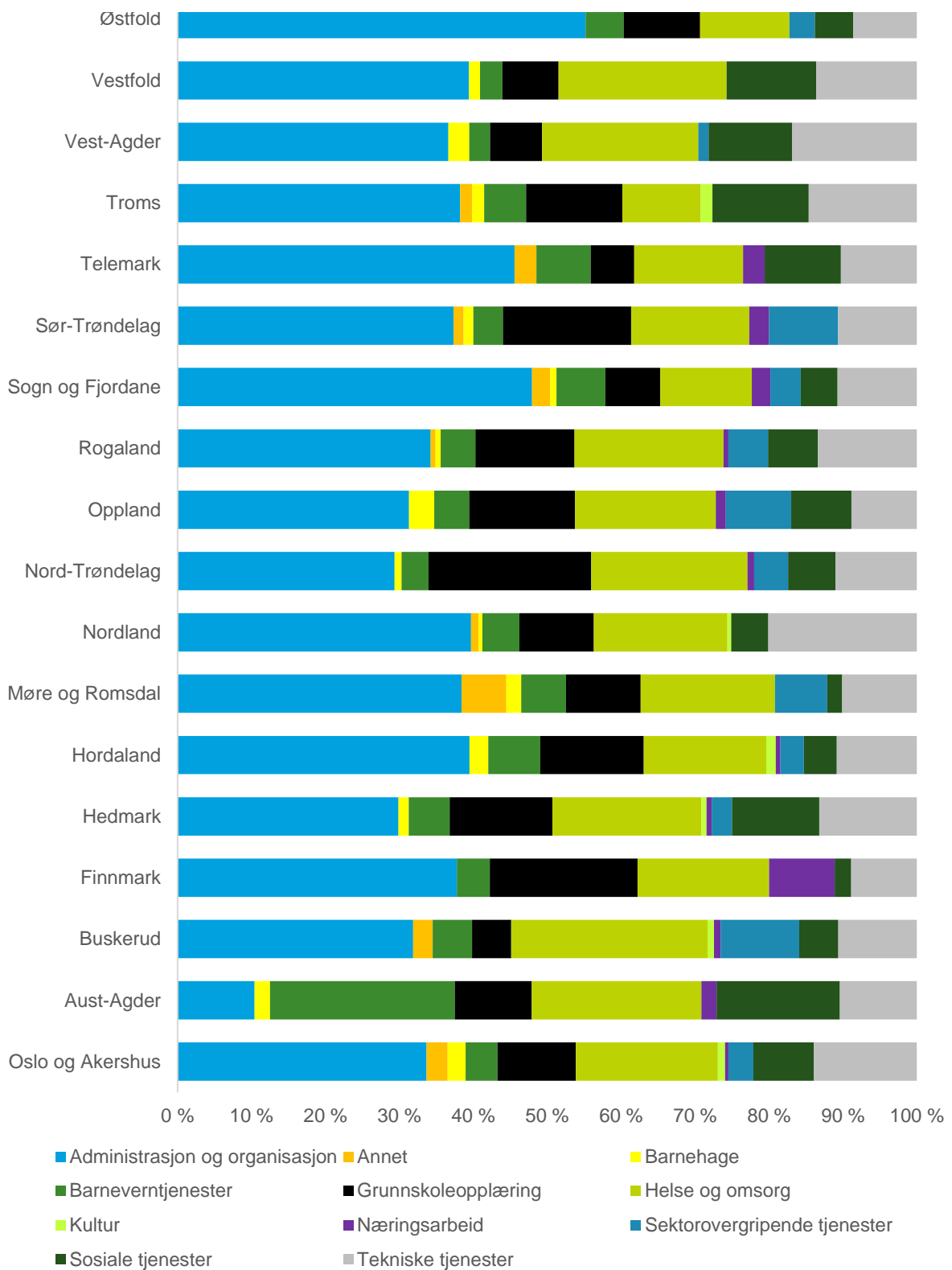
3.5 Sammenligning av kommunenes risikobilde med hensyn til geografi og kommunestørrelse

3.5.1 Geografi

I figuren under har vi kategorisert kommunen fylkesvis for å kunne sammenligne om det er fylkesvise variasjoner i risikobildet. Selv om det overordnede mønsteret synes å være relativt likt på tvers av fylkestilhørighet, ser vi at det likevel er noe variasjon mellom fylkene:

- Administrasjon og organisasjon er det dominerende tjenesteområdet for alle fylker med unntak av Aust-Agder hvor andelen prosjekter knyttet til administrasjon og organisasjon er betydelig mindre (10,4 %). I Østfold derimot utgjør dette tjenesteområdet over halvparten av alle identifiserte prosjekter (55,2 %)
- Barnehageområdet er ikke omfattet av planene i kommuner i Østfold, Telemark, Finnmark, men utgjør 3,4 % av prosjektene som er foreslått i Oppland.
- Barneverntjenesten er omfattet av planene i alle fylker, men i minst i Vest-Agder (2,8 %) og Vestfold (3 %) og mest i Aust-Agder (25 %).
- Grunnskole er representert i alle fylker, men minst i Buskerud (5,3 %) og mest i Finnmark (20 %) og Nord-Trøndelag (22 %)
- Helse og omsorg er også et tjenesteområde som er omfattet av planer i alle fylker, og forekomsten av prosjekter innenfor dette området varierer fra 10,6 % i Troms til 26,5 % i Buskerud.
- Tjenesteområdet Kultur er ikke representert i alle fylkene. Gjennomgående er dette et risikoområde med lav forekomst.
- Tjenesteområdet Næringsarbeid er heller ikke representert i alle fylker. I Finnmark har imidlertid dette området en forekomst på 8,9 %.
- Sosiale tjenester er representert i alle fylker med unntak av ett (Sør-Trøndelag). Størst forekomst av dette tjenesteområdet er i Aust-Agder (16,7 %).
- Tekniske tjenester er representert i alle fylker, fra minst forekomst i Østfold (8,6%) til høyest forekomst i Nordland (20,1%)

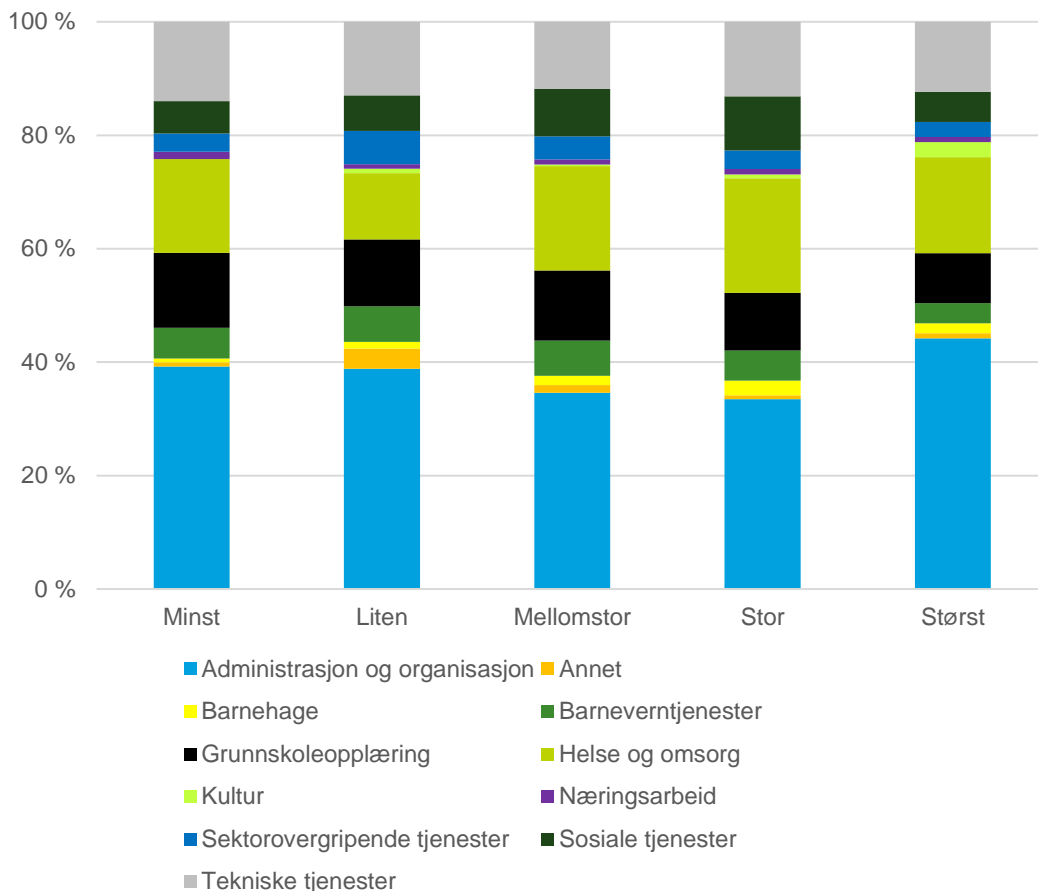
Tabell 22: Andel av tjenesteområde per fylke



3.5.2 Kommunestørrelse

Dersom vi sammenligner kommunenes planer for forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i kommunestørrelse, får vi en fordeling av risikoområder som vist i figuren under:

Figur 24: Andel av tjenesteområde - kommunestørrelse



Figuren over viser at det er liten variasjon i risikoområder avhengig av kommunestørrelse.

3.6 Oppsummering av det kommunale risikobildet

Vi har i dette kapittelet sett på innenfor hvilke tjenesteområder det er registrert høyest forekomst av forslag til forvaltningsrevisjoner, noe som er en god indikasjon på hvilke risikoer som er identifisert.

- Det er innenfor tjenesteområdet **administrasjon og organisasjon** (35 %) det er registrert høyest forekomst av risikoområder. Det risikoområdet som peker seg spesielt ut er internkontroll, tett fulgt av personal, sykefravær og HMS. Deretter kommer anskaffelser, økonomi og informasjonssikkerhet.
- Dernest er det tjenesteområdet **helse- og omsorgstjenester** (18,3 %) som har høyest forekomst. Innenfor dette tjenesteområdet er det temaet psykisk helse og rus, tett fulgt av temaet pleie og omsorg generelt, som peker seg ut som de viktigste risikoområder.
- **Tekniske tjenester** omfatter 14 % av risikoområdene som er identifisert. Risikoområdene som peker seg ut er forvaltning, vedlikehold og drift av eiendom, etterfulgt av plan- og byggesak, og investeringsprosjekt/prosjektstyring. Deretter er det selvkost og VAR området som er blant de temaene som har høyest forekomst innenfor dette tjenesteområdet.

- **Grunnskoleopplæring** omfatter 12 % av de identifiserte risikoområdene. Grunnskoleopplæring generelt og temaene tilpasset opplæring og spesialundervisning, samt læringsmiljø har høyest forekomst.
- **Sosiale tjenester** er det femte største tjenesteområdet med hensyn til forekomst av identifiserte risikoområder. Det er særlig flyktningetjenesten som peker seg ut som et risikoområde.
- Til sammen 5,7 % av temaene som er identifisert, er innen området **barneverntjenesten**. De aller fleste av de foreslåtte prosjektene innenfor dette området favner generelt om barneverntjenesten.
- Andre tjenesteområder som ble identifisert i planene for forvaltningsrevisjon som var langt mindre i omfang enn de overnevnte, var **barnehage, næringsarbeid, og kultur**. I møte med referansegruppen var det flere som synes det var overraskende at særlig barnehageområdet ikke kom høyere på listen over identifiserte risikoområder. Det ble vist til at det har vært mye fokus på å klare å etablere full barnehagedekning og sikre tilstrekkelig bemanning i barnehager i kommunene, og at en dermed kunne forvente at dette skulle gjenspeiles i risikovurderingene.
- Det var også en andel på 3,8 % som omfatter risikoområder som er **sektorovergripende** slik som regionalt/interkommunalt arbeid/ kommunereform, tjenester for barn og unge, og klima og miljø

De aller fleste kommuner har prioritert prosjektene i rekkefølge i plan for forvaltningsrevisjon (74 % av de registrerte planene), men det er ulikheter mellom kommunene med hensyn til hvor mange prosjekter de har valgt å prioritere. Dersom vi ser på forekomst av tjenesteområder i planene hvor det er foretatt en prioritering av prosjekter, får vi i stor grad samme fordeling som for forekomst av tjenesteområder uavhengig av prioritering.

Det kommunale risikobildet samsvarer også godt med risikobildet for tidligere periode dersom vi legger *gjennomførte* forvaltningsrevisjoner i 2010-2016 til grunn (basert på registrerte prosjekter i forvaltningsrevisjonsregisteret). Administrasjon og organisasjon er det største området både med hensyn til gjennomførte og planlagte prosjekter.

Forskjellen mellom planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner er i hovedsak knyttet til hva som er *hovedfokus* i undersøkelsene. Vi observerer en vridning fra et fokus på regeletterlevelse til et fokus på styringssystem, måloppnåelse, og kvalitet når vi sammenligner prosjekter som er gjennomført i perioden 2010-2016 med prosjekter som er planlagt for inneværende planperiode. Det kan imidlertid diskuteres om dette er en vridning som ikke skyldes endring i risikobilde, men heller noe som skyldes at perspektivet når en gjennomfører en risikoanalyse kan være ulikt det som legges til grunn når en faktisk forvaltningsrevisjon skal planlegges og gjennomføres.

Det er ingen vesentlige forskjeller dersom vi sammenligner identifiserte risikoområder i kommunene på tvers av fylker eller på tvers av kommunestørrelse. Fordelingen av identifiserte risikoområder på de ulike tjenesteområder synes å være relativt stabil, selv om vi ser noen mindre forskjeller.

I tillegg til den egenkontroll som gjennomføres gjennom kontrollutvalget og bruk av forvaltningsrevisjoner, er flere av de kommunale tjenesteområdene gjenstand for statlige tilsyn. Det har lenge vært et uttalt mål at dersom den kommunale egenkontrollen styrkes vil en kunne redusere det statlige tilsynet tilsvarende slik at den totale belastningen på kommunal forvaltning ikke bli for stor.

Et interessant spørsmål er i hvilken grad det er overlapp mellom de risikoområdene som er gjenstand for forvaltningsrevisjon og de områdene som er gjenstand for statlige tilsyn. Undersøkelsen viser at det ikke alltid har blitt tatt hensyn til gjennomførte og planlagte

statlige tilsyn når plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides. Dette skjer i henholdsvis 31 % og 38 % av planarbeidene. Identifiserte risikoområder (forvaltningsrevisjonsprosjekt) overlapper bare delvis med områder hvor det gjennomføres statlige tilsyn. Samtidig er det viktig å peke på at kommunenes risikovurderinger og gjennomføring av forvaltningsrevisjon skiller seg fra de statlige tilsynene både ved at de favner bredere og omfatter større deler av den kommunale forvaltningen, og når de overlapper med tilsynsområder, dekker de også til dels områder som ikke er omfattet av tilsyn. Over halvparten av de foreslåtte forvaltningsrevisjonen i kommunene er innenfor tema hvor det normalt ikke gjennomføres statlige tilsyn

4. Det fylkeskommunale risikobildet

4.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler det fylkeskommunale risikobildet. Gjennom å kartlegge alle tjenesteområder og tema i de planene vi har registrert, får vi en god oversikt over hvilke risikoområder kontrollutvalgene og fylkestingene har identifisert.

Vi vil i dette kapitlet både se på den totale forekomsten av ulike *tjenesteområder* og *tema/risikoområder* i planene for forvaltningsrevisjon, i tillegg til prioriteringen av de ulike områdene. Vi vil også sammenligne forekomsten av tjenesteområder og tema i planene for nåværende valgperiode med gjennomførte prosjekt i perioden 2010-2016 basert på Forvaltningsrevisjonsregisteret. Dette vil gi oss en pekepinn på om risikobildet for fylkeskommunene er i endring. Videre vil vi sammenligne hvilke områder som er foreslått for forvaltningsrevisjon med hvilke områder hvor det normalt gjennomføres statlige tilsyn. Til slutt vil vi undersøke om det er mulig å identifisere forskjeller i valg av tjenesteområder og tema mellom fylkeskommunene.

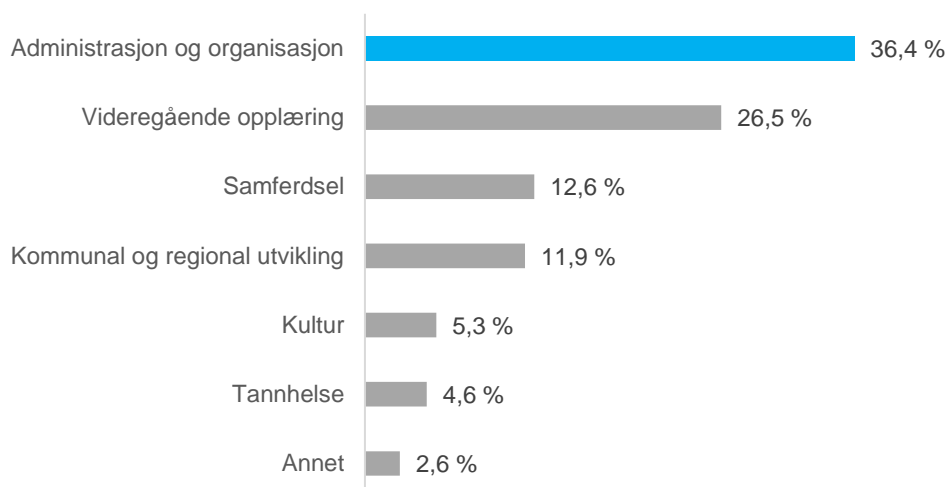
4.2 Identifiserte risikoområder i plan for forvaltningsrevisjon

4.2.1 Tjenesteområder og tema som er identifisert i planer for forvaltningsrevisjon

Som det går frem i kapittel 2, er det variasjon i antallet prosjekter som er satt opp i plan for forvaltningsrevisjon, og dermed også hvor mange tjenesteområder hver plan omfatter (se punkt 2.5). I tillegg er det ulikt hvor lang planperiode de ulike fylkeskommunene har. 10 av 17 vedtatte planer for forvaltningsrevisjon gjelder for valgperioden, mens de andre gjelder for en kortere periode.

I figuren og tabellen under vises andelen og antallet forekomster av de ulike tjenesteområdene når vi ser på alle prosjekter som er identifisert i planer for forvaltningsrevisjon.

Figur 25: Tjenesteområder – alle fylkeskommuner



Tabell 23: Tjenesteområder fylkeskommuner

Tjenesteområde	Andel	Antall
Administrasjon og organisasjon	36,4 %	55
Videregående opplæring	26,5 %	40
Samferdsel	12,6 %	19
Kommunal og regional utvikling	11,9 %	18
Kultur	5,3 %	8
Tannhelse	4,6 %	7
Annet	2,6 %	4

Som det fremgår av tabellen over, er det relativt få prosjekter som inngår i det samlede antallet planlagte forvaltningsrevisjoner i fylkeskommunene, noe som fører til at enkelte kategorier inneholder relativt få prosjekter sammenlignet med gjennomgangen for kommuner.

Administrasjon og organisasjon er det tjenesteområdet som peker seg ut med høyest antall identifiserte risikoer når vi ser på alle forvaltningsrevisjonsprosjekter i alle planene for forvaltningsrevisjon som er registrert. Vi har registrert 55 forslag til forvaltningsrevisjoner knyttet til tjenesteområdet administrasjon og organisasjon, noe som utgjør 36,4 prosent av alle identifiserte prosjekter. Denne andelen er omtrent tilsvarende andelen for administrasjon og organisasjon i det kommunale risikobildet (se punkt 3.2.1).

Innenfor dette tjenesteområdet er det særlig temaene anskaffelser (21,8 prosent), internkontroll (20 prosent), investeringsprosjekt/prosjektstyring (14,5 prosent), arkivering og journalføring (10,9 prosent) og personal, sykefravær og HMS (9,1 prosent) som utpeker seg som risikoområder.

I tillegg er beredskap (5,5 prosent), IKT og informasjonssikkerhet (5,5 prosent), vedtaksoppfølging (3,6 prosent), eiendomsforvaltning (3,6 prosent), organisasjon og styring (1,8 prosent), saksbehandling (1,8 prosent) og annet (1,8 prosent) identifiserte risikoområder som kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon i fylkeskommunene. Se figur nedenfor for illustrasjon av identifiserte risikoområder innenfor tjenesteområdet administrasjon og organisasjon.

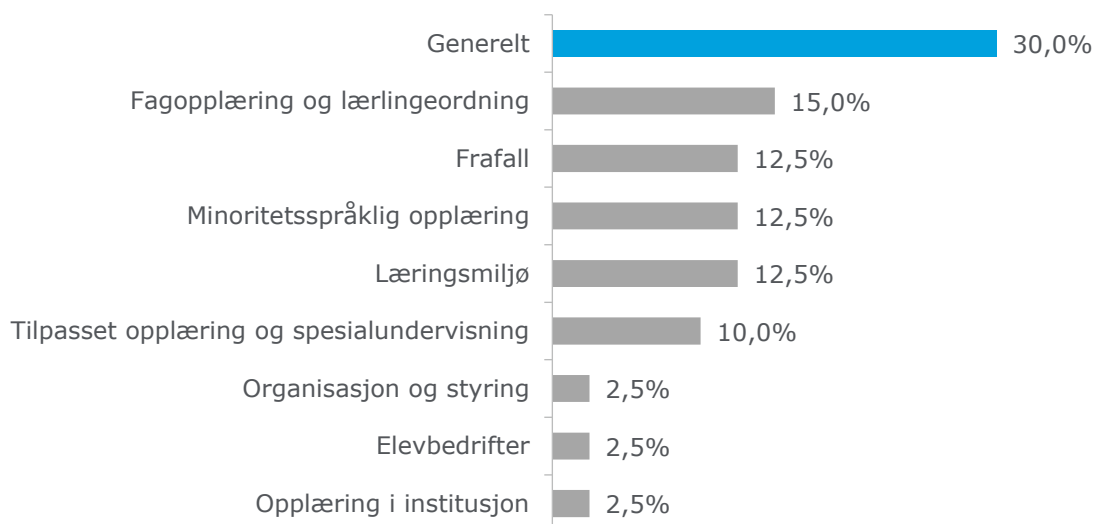
Figur 26: Tema innen administrasjon og organisasjon.¹⁶



Etter administrasjon og organisasjon er det **videregående opplæring** som hyppigst forekommer i de registrerte planene med 40 prosjekter, og en andel på til sammen 26,5 prosent. Innenfor dette tjenesteområdet er de temaene som hyppigst er identifisert som risikoområder opplæring generelt (30 prosent), fagopplæring og lærlingeordning (15 prosent), læringsmiljø (12,5 prosent), minoritetsspråklig opplæring (12,5 prosent), frafall (12,5 prosent) og tilpasset opplæring og spesialundervisning (10 prosent).

I tillegg er opplæring i institusjon (2,5 prosent), elevbedrifter (2,5 prosent) og organisasjon og styring (2,5 prosent) identifisert som risikoområder som kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Figur 27: Tema innen videregående opplæring.



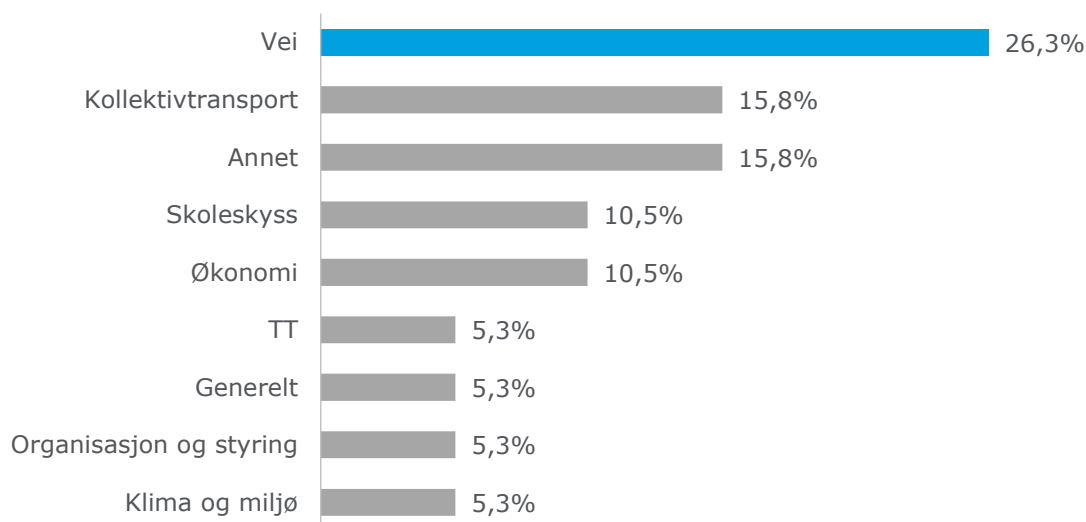
Innenfor tjenesteområdet **samferdsel** er det risikoområdene vei (26,3 prosent av det totale antallet prosjektet innen samferdsel), kollektivtransport (15,8 prosent), økonomi (10,5 prosent) og skoleskyss (10,5 prosent) som har høyest forekomst. Det er også

¹⁶ I figurene med tema innenfor hvert tjenesteområde har vi ikke inkludert de risikoområdene med minst forekomst. For full liste av tema se vedlegg 2.

registrert tre prosjekter (15,8 prosent) på «annet». Disse prosjektene har identifisert risikoområder knyttet til måloppnåelse knyttet til arbeidet med gang og sykkelvei, styringssystem knyttet til innfartsparkering og trafikksikkerhet.

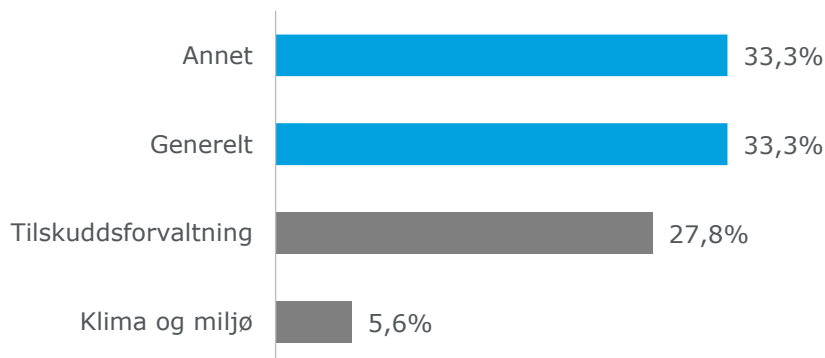
I tillegg er klima og miljø, organisasjon og styring, samferdsel generelt og tilrettelagt transport (TT) identifisert som risikoområder som kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon (ett prosjekt på hver, hvilket utgjør 5,3 prosent av totalt antall prosjekter innen tjenesteområdet samferdsel).

Figur 28: Tema innen samferdsel.



Kommunal og regional utvikling er også et tjenesteområde der fylkeskommunene har registrert risikoområder som kan belyses i en forvaltningsrevisjon. Det risikoområdet som hyppigst går igjen i dette tjenesteområdet er kommunal og regional utvikling generelt (seks planlagte forvaltningsrevisjoner som utgjør 33,3 prosent av det totale antallet registrerte prosjekter innen kommunal og regional utvikling), og «annet». I «annet» -kategorien finner vi to prosjekter knyttet til folkehelse, to prosjekter knyttet til næringsutvikling, ett prosjekt knyttet til universell utforming og ett knyttet til kompetansesenter. Disse seks prosjektene utgjør til sammen 33,3 prosent av det totale antallet identifiserte prosjekter innenfor dette tjenesteområdet. Andre identifiserte risikoområder er tilskuddsforvaltning (fire prosjekter, hvilket utgjør 27,8 prosent) og klima og miljø (ett prosjekt, hvilket utgjør 5,6 prosent).

Figur 29: Tema innen kommunal og regional utvikling.



Når det gjelder **kultur**, utgjør dette tjenesteområdet 5,3 prosent av alle prosjekter som er identifisert i planer for forvaltningsrevisjon. Det vil si 8 prosjekter. De risikoområdene som er identifisert innenfor dette tjenesteområdene som kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon er tilskuddsforvaltning med tre planlagte forvaltningsrevisjonsprosjekter (37,5 prosent), kultur generelt med 2 planlagte forvaltningsrevisjonsprosjekter (25 prosent), kulturminnevern med 2 planlagte forvaltningsrevisjonsprosjekter (25 prosent), og økonomi med ett planlagt forvaltningsrevisjonsprosjekt (12,5 prosent).

Tannhelse er det tjenesteområdet som har lavest andel prosjekter av det totale antall forvaltningsrevisjonsprosjekter i fylkeskommunene. Denne andelen er på 4,6 prosent noe som tilsvarer 7 prosjekter. Risikoområdene knyttet til dette tjenesteområdet er tannhelse generelt (57,1 prosent) og prioriterte grupper (42,9 prosent)

I tillegg til kategoriene nevnt over, er det fire prosjekter som er registrert som **Annet** og som omhandler oppfølging av ungdomssatsing, Barentssekretariatet IKS, internasjonalt arbeid og eierstyring.

4.2.2 **Alle tema**

Det går frem av undersøkelsen at det risikoområdet som har høyest forekomst uavhengig av tjenesteområde, er «annet»-kategorien, med 14 planlagte forvaltningsrevisjoner, hvilket utgjør 9,27 prosent av det totale antallet registrerte prosjekter hos alle fylkeskommuner (se tabell under). Årsaken til at «annet» - kategorien forekommer hyppigst er at hvert tjenesteområde har en kategori som heter «annet». Dette betyr at «annet» representerer flere ulike risikoområder på tvers av alle tjenesteområdene. Risikoområdene som er omfattet av denne kategoriseringen inkluderer tjenesteområdet samferdsel med de identifiserte risikoområdene gang og sykkelvei, innfartsparkering og trafikksikkerhet, tjenesteområdet kommunal og regional utvikling med de identifiserte risikoområdene kompetansesenter, næringsutvikling (2 planlagte forvaltningsrevisjoner), folkehelse (2 planlagte forvaltningsrevisjoner) og universell utforming. Videre er risikoområdene som er inkludert i «annet»-kategorien oppfølging av ungdomssatsing, Barentssekretariatet IKS, internasjonalt arbeid, eierstyring og eierskapsforvaltning.

Videregående opplæring generelt og anskaffelser er to risikoområder med høy forekomst uavhengig av tjenesteområdene, og vi har registrert 12 planlagte forvaltningsrevisjoner for hvert av disse risikoområdene, hvilket utgjør 8 prosent av det totale antallet registrerte prosjekter hos alle fylkeskommunene. Videre er internkontroll et risikoområde med høy forekomst på tvers av tjenesteområder, med 11 planlagte prosjekter (7,28 prosent av totalt antall prosjekter), etterfulgt av risikoområdene investeringsprosjekt/prosjektstyring (åtte prosjekter, hvilket utgjør 5,3 prosent av totalen), fagopplæring og lærlingeordning innen videregående opplæring, arkivering og journalføring og kommunal og regional utvikling generelt, alle risikoområder med seks planlagte forvaltningsrevisjoner hver (hvilket utgjør 3,97 prosent av totalen).

Tabell 24: Tema fylkeskommuner, alle

Tema (Alle)	Andel	Antall
Annet	9,3 %	14
Videregående opplæring: Generelt	8,0 %	12
Anskaffelser	8,0 %	12
Internkontroll	7,3 %	11
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	5,3 %	8
Videregående opplæring: Fagopplæring og lærlingeordning	4,0 %	6
Arkivering og journalføring	4,0 %	6
Kommunal og regional utvikling: Generelt	4,0 %	6
Samferdsel: Vei	3,3 %	5
Videregående opplæring: Frafall	3,3 %	5
Videregående opplæring: Læringsmiljø	3,3 %	5
Videregående opplæring: Minoritetsspråklig opplæring	3,3 %	5
Kommunal og regional utvikling: Tilskuddsforvaltning	3,3 %	5
Personal, sykefravær og HMS	3,3 %	5
Videregående opplæring: Tilpasset opplæring og spesialundervisning	2,7 %	4
Tannhelse: Generelt	2,7 %	4
Samferdsel: Kollektivtransport	2,0 %	3
Organisasjon og styring	2,0 %	3
Beredskap	2,0 %	3
Tannhelse: Prioriterte grupper	2,0 %	3
IKT og informasjonssikkerhet	2,0 %	3
Kultur: Tilskuddsforvaltning	2,0 %	3
Økonomi	2,0 %	3
Samferdsel: Skoleskyss	1,3 %	2
Kultur: Generelt	1,3 %	2
Klima og miljø	1,3 %	2
Vedtaksoppfølging	1,3 %	2
Kultur: Kulturminnevern	1,3 %	2
Eiendomsforvaltning	1,3 %	2
Samferdsel: Generelt	0,7 %	1
Videregående opplæring: Opplæring i institusjon	0,7 %	1
Samferdsel: TT	0,7 %	1
Videregående opplæring: Elevbedrifter	0,7 %	1
Saksbehandling	0,7 %	1

I listen over har vi presentert identifiserte tema/risikoområder uten at disse er gruppert i forhold til tjenesteområder. Som nevnt i kapittelet for kommuner er en slik liste svært sårbar med hensyn til valg av kategorisering. Dersom vi slår sammen kategorier endrer det fort utslaget for hvert enkelt risikoområde. For å synliggjøre dette har vi i tabellen under slått sammen alle risikoområdene som er knyttet til kjerneoppgaver innenfor et tjenesteområde¹⁷. Da får vi følgende oversikt over risikoområder:

¹⁷ De enkelte kjerneområdene tilsvarer ikke tjenesteområde som omtalt tidligere, selv om det er betydelig overlapp. Når vi snakket om tjenesteområder omfattet det både kjerneoppgaver og andre tema innen tjenesteområde som for eksempel internkontroll, økonomistyring, personal m.m.

Tabell 25: Tema fylkeskommuner samlet kjerneoppgaver

Tema (Samlet kjerneoppgave)	Andel	Antall
Videregående opplæring	25,8 %	39
Annet	9,3 %	14
Anskaffelser	7,9 %	12
Samferdsel	7,9 %	12
Internkontroll	7,3 %	11
Kommunal og regional utvikling	7,3 %	11
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	5,3 %	8
Kultur	4,6 %	7
Tannhelse	4,6 %	7
Arkivering og journalføring	4,0 %	6
Personal, sykefravær og HMS	3,3 %	5
Organisasjon og styring	2,0 %	3
Beredskap	2,0 %	3
Økonomi	2,0 %	3
IKT og informasjonssikkerhet	2,0 %	3
Klima og miljø	1,3 %	2
Vedtaksoppfølging	1,3 %	2
Eiendomsforvaltning	1,3 %	2
Saksbehandling	0,7 %	1

I listen over ser vi at det er tema knyttet til videregående opplæring som er identifisert som høyest risiko, etterfulgt av anskaffelser, samferdsel (sett bort fra «annet» - kategorien), og deretter internkontroll.

4.2.3 Hovedfokus

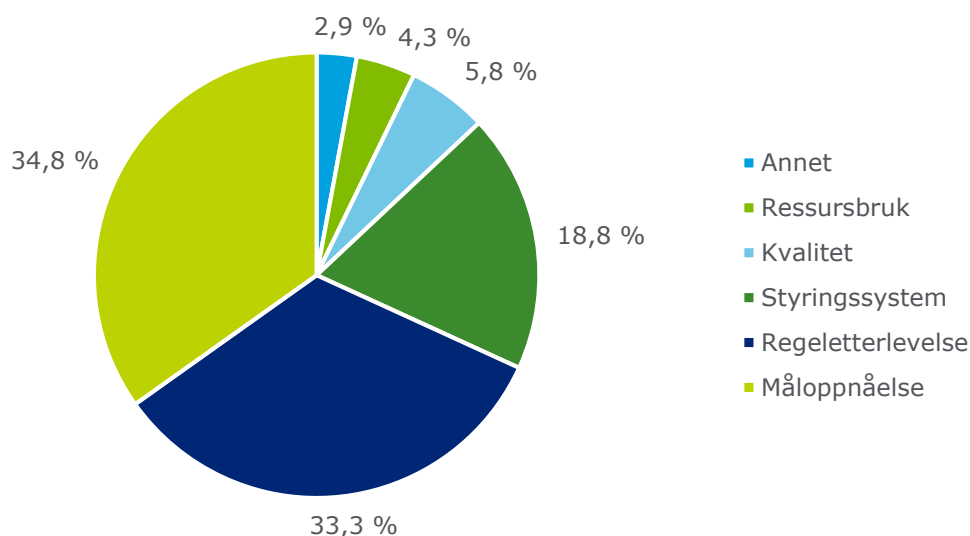
Som tidligere nevnt, en forvaltningsrevisjon kan ha ulike fokusområder når et område skal undersøkes. I Forvaltningsrevisjonsregisteret skiller det som nevnt mellom:

- Regelverksetterlevelse
- Styringsinfo/verktøy
- Produktivitet
- Kvalitet
- Måloppnåelse

I gjennomgangen av plan for forvaltningsrevisjon har vi kategorisert prosjektene basert på disse kategoriene. Men for over halvparten av prosjektene (54,3 %) er det *ikke* spesifisert hva som er hovedfokus. Dette samsvarer med tilsvarende analyse for kommunene, og er gjerne ikke så unaturlig ettersom hovedfokus ofte er noe som blir definert når prosjektet bestilles og prosjektplan for det enkelte prosjekt skal utarbeides (se også kapittel om kommuner 3.2.3).

Dersom vi likevel ser på de prosjektene hvor det var mulig å kategorisere hovedfokuset, ser vi at måloppnåelse og regelsetterlevelse er hovedfokus i henholdsvis 24 (34,8 prosent) og 23 (33,3 prosent) planlagte forvaltningsrevisjoner. Deretter følger styringsinfo/verktøy som tredje hyppigste hovedfokus i tretten planlagte forvaltningsrevisjoner (18,8 prosent), etterfulgt av kvalitet som er hovedfokus i fire planlagte forvaltningsrevisjoner (5,8 prosent), ressursbruk i tre planlagte forvaltningsrevisjoner (4,3 prosent).

Figur 30: Hovedfokus, fylkeskommuner



Se punkt 4.3 for videre refleksjoner rundt hovedfokus

4.2.4 Tjenesteområder og tema som er prioritert høyest i planer for forvaltningsrevisjon

Åtte fylkeskommuner, det vil si om lag halvparten av fylkeskommunene i vårt utvalg har prioritert rekkefølgen på prosjektene i plan for forvaltningsrevisjon.

Dersom vi ser på forekomst av tjenesteområder i planene hvor det er foretatt en prioritering av prosjekter, får vi i stor grad samme fordeling som for forekomst av tjenesteområder uavhengig av prioritering. Administrasjon og organisasjon er fortsatt det tjenesteområdet som har høyest forekomst, både totalt blant alle prioriterte prosjektene, og i enda sterkere grad blant de som er prioritert høyest (1-4) i planene.

Tabell 26: Tjenesteområder fylkeskommuner – prioriterte

Tjenesteområde	1 - 4	Alle prioriterte	Alle
Administrasjon og organisasjon	43,6 %	34,8 %	36,4 %
Videregående opplæring	23,1 %	27,5 %	26,5 %
Samferdsel	10,3 %	10,1 %	11,9 %
Kultur	7,7 %	5,8 %	4,6 %
Annet	7,7 %	4,3 %	2,6 %
Kommunal og regional utvikling	5,1 %	11,6 %	12,6 %
Tannhelse	2,6 %	5,8 %	5,3 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

Dersom vi uavhengig av tjenesteområde ser på hvilke temaer som har høyest forekomst blant de prioriterte, sammenfaller også bildet i stor grad med det som ble presentert innledningsvis. I denne findelte oversikten har vi valgt å bare ta med de fem øverst rangerte temaene (for full liste se vedlegg 3).

Tabell 27: Alle tema fylkeskommuner – prioriterte (topp 5)

Tema (Alle)	1 - 4	Prioritert	Alle
Annet	10,3 %	8,7 %	9,6 %
Anskaffelser	10,3 %	7,2 %	8,2 %
Internkontroll	7,7 %	7,2 %	7,5 %
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	7,7 %	4,3 %	5,5 %
Arkivering og journalføring	5,1 %	2,9 %	4,1 %

Som nevnt tidligere er listen over svært findelt, noe som medfører at mindre justeringer i inndelingen som er lagt til grunn kan få store konsekvenser for rangeringen av det enkelte risikoområde på listen. Dersom vi slår sammen kjerneoppgavene får vi en liste som er litt mindre detaljert, men som samtidig er noe mer robust.

Når vi samler kjerneoppgavene er det også kjerneoppgaver knyttet til videregående opplæring som er rangert høyest, etterfulgt av anskaffelser.

Tabell 28: Alle tema fylkeskommuner, samlet kjerneoppgaver - prioriterte

Tema (Forenklet kjerneoppgave)	1 - 4	Prioritert	Alle
Videregående opplæring	20,5 %	26,1 %	26,4 %
Anskaffelser	10,3 %	7,2 %	8,1 %
Annet	10,3 %	8,7 %	9,5 %
Samferdsel	7,7 %	8,7 %	8,1 %
Kultur	7,7 %	5,8 %	4,7 %
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	7,7 %	4,3 %	5,4 %
Internkontroll	7,7 %	7,2 %	7,4 %
Arkivering og journalføring	5,1 %	2,9 %	4,1 %
Vedtaksoppfølging	2,6 %	1,4 %	1,4 %
Tannhelse	2,6 %	5,8 %	4,7 %
Saksbehandling	2,6 %	1,4 %	0,7 %
Personal, sykefravær og HMS	2,6 %	4,3 %	3,4 %
Organisasjon og styring	2,6 %	1,4 %	2,0 %
Kommunal og regional utvikling	2,6 %	7,2 %	7,4 %
Klima og miljø	2,6 %	1,4 %	1,4 %
IKT og informasjonssikkerhet	2,6 %	2,9 %	2,0 %
Eiendomsforvaltning	2,6 %	1,4 %	1,4 %
Beredskap	0,0 %	1,4 %	2,0 %
	100 %	100 %	100 %

4.3 Sammenligning av gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner

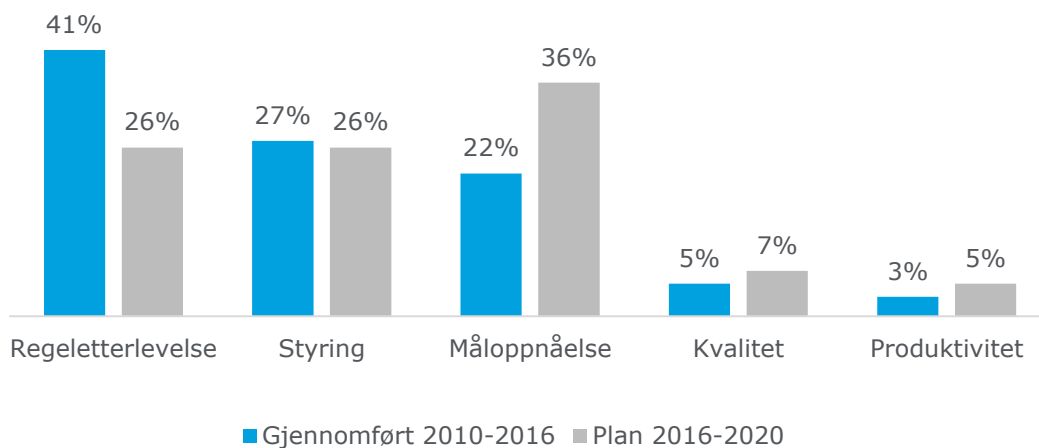
I Forvaltningsrevisjonsregisteret er gjennomførte og innsendte forvaltningsrevisjoner registrert og kategorisert. Vi har sett på registrerte prosjekter fra og med 2010 til og med 2016. Dette har resultert i en analyse av totalt 232 registrerte fylkeskommunale forvaltningsrevisjoner. (utvalget er nærmere beskrevet under metode under punkt 1.3).

Tabell 29: Sammenligning av tjenesteområder

Tjenesteområde	Fvl.rev.reg	Risikokartlegging
Annet (administrasjon og organisasjon)	34,9 %	27,8 %
Skole	28,9 %	26,5 %
Samferdsel og veg	13,4 %	12,6 %
Kultur	6,5 %	5,3 %
Tannhelse	5,6 %	4,6 %
Eiendomsforvaltning	3,9 %	1,3 %
Investeringsprosjekt	1,7 %	5,3 %
Kommunal og regional utvikling	1,3 %	11,9 %
Beredskap	1,3 %	1,9 %
Pleie og omsorg	1,3 %	-
Plan og bygning	1,3 %	-
Annet	-	2,6 %

Som vi ser av tabellen over sammenfaller fordelingen av prosjekter knyttet til de ulike tjenesteområdene i stor grad mellom gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner. Men det er noen endringer som utmerker seg. Det er en nedgang i kategorien Annet/administrasjon og organisasjon i de planlagte prosjektene sammenlignet med de gjennomførte, samtidig som vi ser en økning i andelen forvaltningsrevisjoner knyttet til investeringsprosjekt. Det er også en betydelig prosentvis økning i prosjekter knyttet til kommunal og regional planlegging.

Dersom vi ser på hva som er registrert som hovedfokus for de gjennomførte forvaltningsrevisjonene i registeret, finner vi at regeletterlevelse er hovedfokus i overkant av 40 prosent av prosjektene som er gjennomført i 2010-2016. Dette er en noe mindre andel enn det er for kommunene som vist i forrige kapittel. Deretter er det styringsinfo-verkøy som utgjør en andel på 27 prosent, fremfor måloppnåelse på 22 prosent. Minst andel har kvalitet på fem prosent og produktivitet på tre prosent.

Tabell 30: Sammenligning av gjennomførte og planlagte forvaltningsrevisjoner

Dersom vi sammenlikner hva som er hovedfokus i de planene (hvor det fremgår) vi har gått gjennom, med hva som var hovedfokus i de gjennomførte prosjekter i 2010-2016, ser vi at disse skiller seg fra hverandre. Mens regeletterlevelse er klart i overvekt i gjennomførte

forvaltningsrevisjoner, er det måloppnåelse etterfulgt av styringsinfo/verktøy og regeletterlevelse, som i størst grad er hovedfokus for risikoområdene som er identifisert i planene.

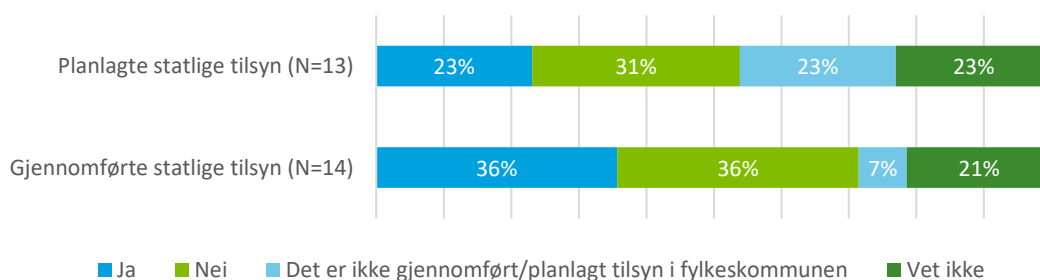
Denne vridningen mot økt fokus på regeletterlevelse når forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres ble også påpekt i forrige kapittel punkt 3.3 og stemmer overens med tidligere observasjoner blant annet i evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat i 2015.

4.4 Prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon som kan bli gjenstand for statlige tilsyn

I tillegg til den kontroll som gjennomføres gjennom kontrollutvalget, og bruk av forvaltningsrevisjoner, er også noen av de fylkeskommunale tjenesteområdene gjenstand for statlige tilsyn. Et interessant spørsmål er i hvilken grad det er overlapp mellom de risikoområdene som er gjenstand for forvaltningsrevisjon og de områdene som er gjenstand for statlige tilsyn.

I spørreundersøkelsen spurte vi kontrollutvalgslederne om det ble tatt hensyn til gjennomførte og planlagte statlige tilsyn når plan for forvaltningsrevisjon ble utarbeidet.

Figur 31: Har planlagte eller gjennomførte statlige tilsyn blitt tatt hensyn til i utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon?



Som vi ser at figuren over blir det ikke alltid tatt hensyn til gjennomførte og planlagte statlige tilsyn når plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides. Dette skjer i henholdsvis 31 % og 36 % av planarbeidene.

Vi har kategorisert alle de identifiserte risikoområdene og planlagte prosjektene med hensyn til om de også er aktuelle for å bli gjenstand for statlige tilsyn. Dersom vi ser på alle tema som er identifisert som risikoområder kan om lag 25 prosent av områdene normalt være gjenstand for statlig tilsyn. Dette er som ventet en mindre andel enn for kommunene. Og som nevnt må det understrekes at statlige tilsyn gjennomføres med begrenset hyppighet og gjerne på en begrenset del av området som kontrolleres.

Tabell 31: Planlagte prosjekter innenfor områder med statlige tilsyn.

Tjenesteområde	
Temaet er innenfor et område hvor det utføres tilsyn	25 %
Temaet er <u>ikke</u> innenfor et område hvor det utføres tilsyn	75 %

Det fylkeskommunale risikobildet viser at det tjenesteområdet hvor det er identifisert høyest forekomst av risikoområder, er administrasjon og organisasjon. Disse er i mindre grad omfattet av statlige tilsyn, enn tema knyttet til videregående opplæring som er det andre største tjenesteområdet med hensyn til identifiserte risikoer. Utover dette er det kun tema knyttet til tannhelse som også er gjenstand for statlige tilsyn. Men selv der det er

overlapp viser vår undersøkelse at hovedfokus for forvaltningsrevisjonen ikke alltid overlapper med tilsynsfokuset, selv om tjenesteområdet overlapper.

Tabell 32: Andel av planer innenfor hvert tjenesteområde hvor temaet inngår i tilsynsområder.

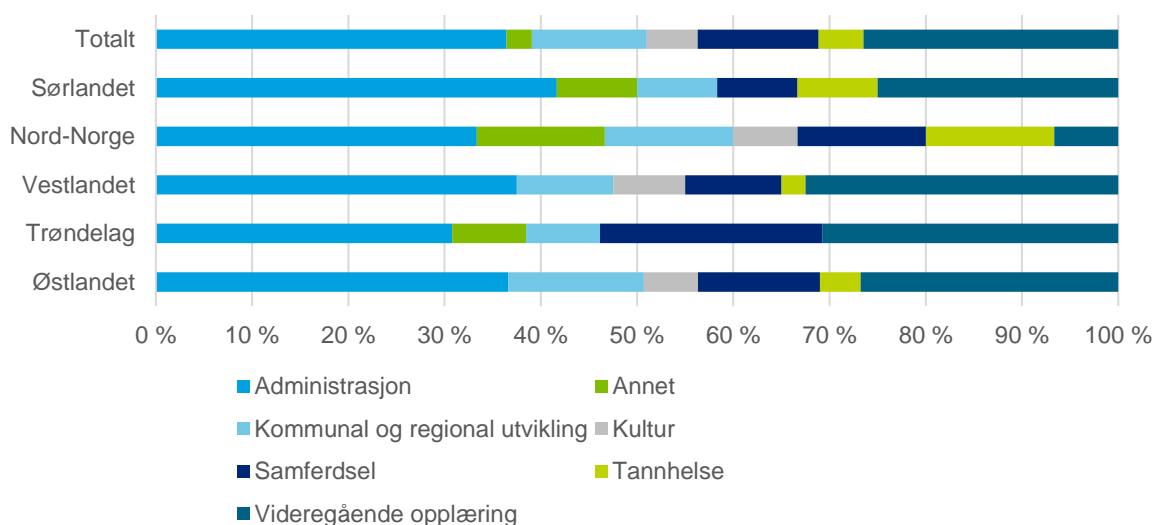
Tjenesteområde	Ja	Nei
Administrasjon og organisasjon	7 %	93 %
Videregående opplæring	73 %	28 %
Samferdsel	0 %	100 %
Kommunal og regional utvikling	0 %	100 %
Kultur	0 %	100 %
Tannhelse	57 %	43 %
Annet	0 %	100 %

4.5 Sammenligning av fylkeskommunenes risikobilde

Tabell 33: Antall prosjekter fordelt på kategori og region

Tjenesteområde	Østlandet	Trøndelag	Vestlandet	Nord-Norge	Sørlandet	Total
Adm. og org.	26	4	15	5	5	55
Annet	0	1	0	2	1	4
Kommunal og regional utvikling	10	1	4	2	1	18
Kultur	4	0	3	1	0	8
Samferdsel	9	3	4	2	1	20
Tannhelse	3	0	1	2	1	7
Videregående opplæring	19	4	13	1	3	40
Total	71	13	40	15	12	151

Tabell 34: Andel av tjenesteområde per region



Som figuren over viser er administrasjon og organisasjon det dominerende området for alle regioner, selv om det i Trøndelag ligger likt med videregående opplæring. Videregående opplæring er område nummer to for alle de andre regioner med unntak av Nord-Norge. I Nord-Norge har tannhelse, annet, og kommunal og regional utvikling alle samme andel (2

prosjekter, 13,3 prosent), fremfor videregående opplæring og kultur som også står likt (med ett prosjekt på hver).

4.6 Oppsummering av det fylkeskommunale risikobildet

Vi har i dette kapittelet sett på innenfor hvilke tjenesteområder det er identifisert høyest forekomst av forslag til forvaltningsrevisjoner i fylkeskommunene, noe som er en god indikasjon på hvilke risikoer som er identifisert.

- I likhet med risikobildet for kommuner er det **administrasjon og organisasjon** som er det tjenesteområdet hvor det er identifisert flest risikoområder i fylkeskommunene (36,4 %). Innenfor dette tjenesteområdet er det særlig temaene anskaffelser, internkontroll, investeringsprosjekt, arkivering og journalføring og personal, sykefravær og HMS som utpeker seg som risikoområder hvor det er vedtatt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon.
- Etter administrasjon og organisasjon er det **videregående opplæring** som hyppigst forekommer i de registrerte planene med 40 prosjekter, og en andel på til sammen 26,5 prosent. Innenfor dette tjenesteområdet er de temaene som hyppigst er identifisert som risikoområder opplæring generelt, fagopplæring og lærlingeordning, læringsmiljø, opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever, frafall og tilpasset opplæring og spesialundervisning.
- Tjenesteområdet **samferdsel** utgjør 12,6 prosent av alle prosjektene. Innenfor dette området er det først og fremst vei, deretter kollektivtransport, økonomi og skoleskyss som er identifisert som risikoområder.
- **Kommunal og regional utvikling** er også et tjenesteområde der fylkeskommunene har identifisert risikoområder som bør belyses i en forvaltningsrevisjon. Det risikoområdet som hyppigst går igjen innenfor dette tjenesteområdet er kommunal og regional utvikling generelt og «annet». I «annet»-kategorien finner vi to prosjekter knyttet til folkehelse, to prosjekter knyttet til næringsutvikling, ett prosjekt knyttet til universell utforming og ett knyttet til kompetansesenter. Disse seks prosjektene utgjør til sammen 33,3 prosent av det totale antallet identifiserte prosjekter innenfor dette tjenesteområdet.
- Når det gjelder **kultur**, utgjør dette tjenesteområdet 5,3 prosent av alle risikoområdene som er identifisert i planer for forvaltningsrevisjon. De risikoområdene som er identifisert innenfor dette tjenesteområdet som kan bli gjenstand for forvaltningsrevisjon er tilskuddsforvaltning, kultur generelt, kulturminnevern og økonomi.
- **Tannhelse** er det tjenesteområdet som har lavest andel identifiserte risikoområder sett i forhold til det totale antall forvaltningsrevisjonsprosjekter som inngår i plan for forvaltningsrevisjon i fylkeskommunene. Denne andelen er på 4,6 prosent. Risikoområdene knyttet til dette tjenesteområdet er tannhelse generelt, og prioriterte grupper.

Det fylkeskommunale risikobildet samsvarer godt med risikobildet for tidligere periode dersom vi legger gjennomførte forvaltningsrevisjoner 2010-2016 til grunn. Men det er noen endringer. Det er en reduksjon i andelen prosjekter knyttet til administrasjon og organisasjon og en betydelig økning knyttet til kommunal og regional utvikling og tema knyttet til investeringsprosjekt.

Det er lite forskjell om en ser på den totale forekomsten av samtlige risikoområder eller om en kun ser på de fire høyest prioriterte risikoområdene (for de planene som har prioritert rekkefølgen).

Forskjellen er hva som er *hovedfokus* i undersøkelsene, der vi observerer en vridning fra måloppnåelse til regeletterlevelse når risikoområdene skal undersøkes ved hjelp av en forvaltningsrevisjon. Som nevnt for kommunene, kan det imidlertid diskuteres om dette er

en vridning som *ikke* skyldes endring i risikobilde, men som heller skyldes at perspektivet når en gjennomfører en risikoanalyse kan være ulikt det som legges til grunn når en faktisk forvaltningsrevisjon skal planlegges og gjennomføres.

Fylkeskommunene har en noe ulik risikoprofil dersom vi ser hvilke tjenesteområder og tema som er dekket i plan for forvaltningsrevisjon i de enkelte fylkeskommuner. Samtidig er det slik at noen av fylkeskommunene har planer kun for en kortere periode, slik at det er mulig at bildet vil endre seg dersom vi kunne lagt til grunn hva som blir planlagt for *hele* perioden. Ettersom det er et begrenset antall fylkeskommuner og dermed også antall risikoområder som inngår i undersøkelsen, vil ulikhet i planperiode ha relativt mye å si for fordelingen. Men dersom vi sammenligner basert på region og ikke den enkelte fylkeskommune ser vi at administrasjon og organisasjon det dominerende området for alle regioner, selv om det i Trøndelag ligger likt med videregående opplæring som er område nummer to for alle de andre regioner med unntak av Nord-Norge hvor fordelingen av risikoområder skiller seg noe fra de andre regionene.

5. Konklusjon

5.1 Plan for forvaltningsrevisjon som grunnlag for kartlegging av det nasjonale risikobildet

Kontrollutvalgene i kommuner og fylkeskommuner 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. Denne kartleggingen viser at de fleste kommunestyret og fylkesting har vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon for innværende valgperiode, men dette gjelder ikke alle kommuner og fylkeskommuner på tidspunktet for denne kartleggingen. Flere av de som ikke har vedtatt en slik plan opplyser om at planen er under arbeid.

Plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse av kommunen eller fylkeskommunens virksomhet. Denne kartleggingen viser at de fleste kommuner og fylkeskommuner har gjennomført en slik overordnet analyse, selv om dette ikke gjelder alle. Planene er dermed et nyttig utgangspunkt for å få et innblikk i det kommunale og fylkeskommunale risikobildet.

Det er likevel viktig å understreke at gjennomføring av en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse og utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon er gjort med det spesifikke formål som er å velge ut aktuelle forvaltningsrevisjonsprosjekter. Det kan bety at enkelte kjente risikoer, hvor en vurderer at det ikke her hensiktsmessig med en forvaltningsrevisjon, kan utelates fra plan for forvaltningsrevisjon eller bli nedprioritert i planen. Disse vil da heller ikke bli representert i risikobildet som presenteres i denne rapporten. Men selv om det er viktig å nyansere denne sammenhengen, mener over 70 prosent av kontrollutvalgslederne at plan for forvaltningsrevisjon i stor grad reflekterer de vesentligste risikoområdene i kommunen/fylkeskommunene. Det er derfor rimelig å anta at en gjennomgang av prosjektene som er prioritert i plan for forvaltningsrevisjon også vil være et viktig bidrag til et overordnet risikobilde for kommunal og fylkeskommunal sektor.

5.2 Det nasjonale risikobildet

Både for kommuner og fylkeskommuner er det et ganske tydelig risikobildet som tegner seg. Det er de administrative og organisatoriske prosessene som peker seg ut. Dette er gjerne ikke overraskende ettersom risikoområdene knyttet til administrasjon og organisasjon omfatter en rekke overordnede prosesser som utgjør en forutsetning for god (fylkes-)kommunal forvaltning.

Dette risikobildet samsvarer godt med risikobildet for perioden 2010-2016, dersom vi legger gjennomførte forvaltningsrevisjoner til grunn. Også i referansegruppen ble det gitt uttrykk for at dette er et gjenkjennelig bilde. Flere har erfaring med at administrasjon og organisasjon er et område som ofte blir plukket ut for forvaltningsrevisjon.

Innenfor området administrasjon og organisasjon er internkontroll et tema med høy forekomst, særlig innenfor kommunene, men også innenfor fylkeskommunene. Selv om det ikke er innenfor rammene av denne kartleggingen å vurdere hvorfor noen områder i større

grad enn andre identifiseres som et risikoområde, er det nærliggende å se dette i sammenheng med et betydelig fokus de siste årene på viktigheten av internkontroll i (fylkes-)kommunene. Det har blitt gjennomført en rekke utredninger og utarbeidet veiledere for å gi (fylkes-)kommunene økt kunnskap om hvordan en kan etablere et godt rammeverk for internkontroll. Blant annet har KS utarbeidet veilederen «Rådmannens internkontroll. Hvordan får orden i eget hus?» som inneholder referanser til en rekke utredninger som er gjort på området.¹⁸ Samtidig har det blitt synliggjort at dette er et utfordrende område og at det er behov for å tydeliggjøre kravene til internkontroll. Dette er noe av grunnen til at styrking av internkontroll også er fremhevet i arbeidet med ny kommunelov. I forslaget til ny kommunelov er det blant annet foreslått å lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen.¹⁹ Uansett hvordan den endelige lovteksten formuleres, er det mye som tyder på at dette fortsatt kommer til å være et viktig risikoområde for (fylkes-)kommunene.

I referansegruppen var flere positivt overrasket over at det også er et betydelig fokus på de tjenesteytende oppgavene i kommunene og forvaltningsrevisjon av disse. Selv om administrasjon og organisasjon som tjenesteområde har høy forekomst av identifiserte risikoer, er det to tema knyttet til direkte tjenesteyting som rangerer høyest om vi ser på temaene uavhengig av tjenesteområde; helse og omsorg i kommunene og videregående opplæring i fylkeskommunen. Begge sektorer er de største målt i bruttodriftutgifter for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner, begge sektorer er i stor grad underlagt nasjonale føringer og regelverk, og for disse sektorene er det satt tydelige krav til kompetanse, og tjenesteytingen har direkte effekt på velferden til innbyggerne.

Det kan argumenteres for at risikobildet i stor grad kan være knyttet til egenskaper ved de ulike tjenesteområdene, altså en iboende risiko, (for eksempel betydning for offentlig forvaltning, størrelse på tjenesteområdet, grad av nasjonale krav og føringer, betydning for innbyggerne o.l.), noe som også gjør at det er relativt små forskjeller mellom forekomsten av risikoområder når vi sammenligner kommunene basert på fylkestilhørighet og størrelse, eller når vi sammenligner regional tilhørighet for fylkeskommuner. Men selv om det overordnede risikobildet er relativt stabilt, har kartleggingen vist at det også er forskjeller, noe som tyder på at risikovurderingene også er tilpasset de aktuelle kommuner og fylkeskommuner.

I tillegg til den egenkontroll som gjennomføres gjennom kontrollutvalget og bruk av forvaltningsrevisjoner, er flere av de (fylkes-)kommunale tjenesteområdene gjenstand for statlige tilsyn. Det har lenge vært et uttalt mål at dersom den kommunale egenkontrollen styrkes vil en kunne redusere det statlige tilsynet tilsvarende slik at den totale belastningen på (fylkes-)kommunal forvaltning ikke bli for stor. Denne kartleggingen viser at det ikke alltid blir tatt hensyn til gjennomførte og planlagte statlige tilsyn når plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides. Dette gjøres bare i omkring en tredjedel av planene. Det er altså et betydelig forbedringspotensiale i å samordne arbeidet i større grad. Samtidig er det viktig å understreke at (fylkes-)kommunenes risikovurderinger og gjennomføring av forvaltningsrevisjon skiller seg fra de statlige tilsynene både ved at de favner bredere og omfatter større deler av den (fylkes-)kommunale forvaltningen. Over halvparten av de foreslåtte forvaltningsrevisjonen i kommunene er innenfor tema hvor det normalt ikke gjennomføres statlige tilsyn. I fylkeskommunene er det en enda større andel av planlagte forvaltningsrevisjoner som ikke normalt dekkes av statlige tilsyn (75 %). Blant annet ser vi at det tjenesteområdet hvor det er høyest forekomst av identifiserte risikoområder i planer for forvaltningsrevisjon, administrasjon og organisasjon, også er et område som i liten grad er gjenstand for ordinært statlig tilsyn. I tillegg gjennomføres det

¹⁸ KS: *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*

¹⁹ NOU 2016: 4. Ny kommunelov.

forvaltningsrevisjoner på de områdene som er gjenstand for statlige tilsyn. Men også i disse tilfellene ser vi at forvaltningsrevisjoner kan favne bredere med hensyn til tema og hovedfokus for revisjonen.

Mens forekomsten tjenesteområde og tema har holdt seg noenlunde stabilt dersom vi sammenligner planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner, viser kartleggingen at dette ikke gjelder *hovedfokus* i samme grad. Hovedfokus i de identifiserte forvaltningsrevisjonene i kommunene er styringsinfo/verktøy og kvalitet. I fylkeskommunene er hovedfokus måloppnåelse. I begge tilfeller skiller hovedfokus i planlagte forvaltningsrevisjoner seg fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner. For gjennomførte forvaltningsrevisjoner, både i kommuner og fylkeskommuner, er regeletterlevelse det mest dominerende. Det skjer altså en vridning i hovedfokus dersom vi sammenligner planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner mot et fokus på regeletterlevelse. Denne vridningen samsvarer med det som fremkommer i en evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat. I gjennomgang av utvalgte overordnede risiko- og vesentlighetsanalyser ble det i evalueringen påpekt at mens forhold knyttet til måloppnåelse, effektivitet, produktivitet, kvalitet mv. ble vektlagt i de overordnede analysene var det regeletterlevelse som i størst grad ble vektlagt i gjennomføring av forvaltningsrevisjonene.²⁰ Det kan derfor diskuteres om dette er en vridning som ikke skyldes endring i risikobilde, men heller noe som skyldes at perspektivet når en gjennomfører en risikoanalyse kan være ulikt det som legges til grunn når en faktisk forvaltningsrevisjon skal planlegges og gjennomføres. I referansegruppen er det flere som peker på at det er viktig at man i økt grad klarer å fokusere på resultater og kvalitet i forvaltningsrevisjoner. Alt må ikke vris til regeletterlevelse i gjennomføring av forvaltningsrevisjoner. Men det ble samtidig pekt på at kvalitet i tjenesteytingen kan være vanskelig å måle og dermed også krevende å revidere.

5.3 Veien videre

Kartleggingen viser at det i stor grad er en felles oppfatning av hva som er de største kommunale og fylkeskommunale risikoområdene på tvers av geografi og størrelse selv om det er lokale variasjoner. Som nevnt er det det ikke innenfor rammene av denne kartleggingen å vurdere hvorfor noen områder i større grad enn andre identifiseres som et risikoområde, eller i hvilken grad dette risikobildet stemmer med den administrative ledelsens oppfatning av risiko i kommunene og fylkeskommunene. Dette er likevel spørsmål som kan være interessant å følge opp, og gjerne følge over tid for å identifisere eventuelle endringer i risikobildet. Dette kan være med på å belyse i hvilken grad risikobildet som tegnes er knyttet til iboende risiko ved de (fylkes-) kommunale tjenesteområdene og som dermed er stabilt over tid på tvers av geografi og størrelse, eller om det skjer vesentlige endringer i de lokale risikovurderingene over tid. Et annet spørsmål er om kontrollomfanget (gjennomføring av forvaltningsrevisjon) er tilstrekkelig for å håndtere de risikoer som er identifisert i overordnet analyse og i planene. Denne kartleggingen viser at det i flere av planene legges inn flere prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon enn det som kontrollutvalget forventer å gjennomføre. Det betyr at det identifiseres flere risikoer enn det kontrollutvalgene har kapasitet til å undersøke ved hjelp av forvaltningsrevisjon. Dette betyr ikke nødvendigvis at disse risikoene ikke blir håndtert; kontrollutvalgene har mulighet til å følge opp saker gjennom andre metoder enn forvaltningsrevisjon, de folkevalgte kan følge opp områder om de anser som viktig, og rådmannen kan følge opp identifiserte risikoområder gjennom egen internkontroll. Det totale kontrollomfanget påvirkes også av gjennomføringen av statlige tilsyn. Kartleggingen viser at risikobildet i kommunene og fylkeskommunene, slik det er gjenspeilet i planer for forvaltningsrevisjon, går utover det

²⁰ Deloitte (2015:188). Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat. Gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

som ivaretas av statlige tilsyn. Denne kartleggingen har ikke hatt som formål å kartlegge forholdet mellom statlige tilsyn og gjennomførte forvaltningsrevisjoner, og hvor stort omfanget er av statlige tilsyn sammenlignet med forvaltningsrevisjon. Dette kan likevel være interessant å undersøke nærmere for ytterligere å øke kunnskapen om den kommunale egenkontrollen og det samlede kontrollomfanget.

Vedlegg 1: Referanser

- Deloitte (2015). *Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat*. Rapport 2015.
- Forvaltningsrevisjonsregisteret: <http://www.nkrf.no/forvaltningsrevisjonsregister>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2011/2015). *Kontrollutvalgsboken. Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver*.
- KS (2015): *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?* Idehefte.
- NOU (2016:4). *Ny kommunelov*.

Vedlegg 2: Alle tema innenfor hvert tjenesteområde

KOMMUNER

Administrasjon og organisasjon	Andel
Internkontroll	19,1 %
Personal, sykefravær og HMS	17,0 %
Anskaffelser	13,0 %
Økonomi	12,0 %
IKT og informasjonssikkerhet	9,7 %
Organisasjon og styring	8,0 %
Vedtaksoppfølging	6,7 %
Arkivering og journalføring	4,7 %
Annet	3,3 %
Beredskap	3,3 %
Saksbehandling	3,0 %
Tilskudd	0,1 %

Tekniske tjenester	Andel
Tekniske tjenester: Vedlikehold og drift av bygg	26,1 %
Tekniske tjenester: Plan- og byggesak	20,0 %
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	15,4 %
Tekniske tjenester: Selvkost	12,9 %
Tekniske tjenester: Renovasjon, vann og avløp	6,4 %
Tekniske tjenester: Generelt	4,3 %
Saksbehandling	3,9 %
Organisasjon og styring	2,5 %
Internkontroll	2,5 %
Tekniske tjenester: Vei	2,1 %
Annet	1,4 %
Økonomi	0,7 %
Personal, sykefravær og HMS	0,7 %
Anskaffelser	0,7 %
Beredskap	0,4 %

Grunnskoleopplæring	Andel
Grunnskoleopplæring: Generelt	29,5 %
Grunnskoleopplæring: Tilpassa opplæring og spesialundervisning	28,3 %
Grunnskoleopplæring: Læringsmiljø	26,6 %
Grunnskoleopplæring: PPT	8,4 %

Grunnskoleopplæring	Andel
Annet	2,1 %
Grunnskoleopplæring: Språkopplæring minoritetsspråklig	2,1 %
Organisasjon og styring	1,3 %
Internkontroll	0,8 %
Økonomi	0,4 %
Personal, sykefravær og HMS	0,4 %

Helse og omsorgstjenester	Andel
Helse- og omsorgstjenester: Psykisk helse og rus	24,0 %
Helse- og omsorgstjenester: Generelt pleie og omsorg	20,2 %
Helse- og omsorgstjenester: Samhandlingsreform	9,8 %
Helse- og omsorgstjenester: Generelt Helsetjenester	9,3 %
Helse- og omsorgstjenester: Hjemmetjenester	6,0 %
Helse- og omsorgstjenester: Helsestasjon og skolehelsetjeneste	4,6 %
Helse- og omsorgstjenester: Institusjonstjenester	3,8 %
Helse- og omsorgstjenester: Legetjenester	3,6 %
Helse- og omsorgstjenester: Funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, ressurskrevende	3,0 %
Personal, sykefravær og HMS	2,7 %
Internkontroll	2,5 %
Økonomi	2,5 %
Helse- og omsorgstjenester: Kvalitet i eldreomsorg	2,5 %
Helse- og omsorgstjenester: Folkehelse	2,2 %
Annet	1,4 %
Organisasjon og styring	1,4 %
Helse- og omsorgstjenester: Legevakt	0,3 %
IKT og informasjonssikkerhet	0,3 %

Sosiale tjenester	Andel
Sosiale tjenester: Flyktningtjenester	60,0 %
Sosiale tjenester: Generelt	20,0 %
Sosiale tjenester: Økonomisk sosialhjelp	9,0 %
Sosiale tjenester: Kommunale bolig	3,4 %
Annet	2,1 %
Saksbehandling	1,4 %
Organisasjon og styring	1,4 %
Internkontroll	1,4 %
Barn og unge	0,7 %
Personal, sykefravær og HMS	0,7 %

Barneverntjenester	Andel
Barneverntjenester: Generelt	87,5 %
Internkontroll	4,5 %
Organisasjon og styring	3,6 %
Saksbehandling	2,7 %
Økonomi	0,9 %
Barneverntjenester: Melding og undersøkelse	0,9 %

Sektorovergripende tjenester	Andel
Regionalt/interkommunalt samarbeid/kommunereform	38,2 %
Barn og unge	36,8 %
Klima og miljø	22,4 %
Annet	2,6 %

Barnehage	Andel
Barnehage: Generelt	48,3 %
Annet	24,1 %
Personal, sykefravær og HMS	10,3 %
Barnehage: Barnehagemyndighet	6,9 %
Organisasjon og styring	3,4 %
Internkontroll	3,4 %
Barnehage: Tilskudd	3,4 %

Annet	Andel
Annet	88,5 %
Organisasjon og styring	3,8 %
Personal, sykefravær og HMS	3,8 %
Internkontroll	3,8 %

Næringsarbeid	Andel
Næringsarbeid: generelt	45,0 %
Organisasjon og styring	30,0 %
Økonomi	20,0 %
Internkontroll	5,0 %

Kultur	Andel
Kultur: Generelt	44,4 %
Kultur: Tilskudd	33,3 %
Personal, sykefravær og HMS	11,1 %
Internkontroll	11,1 %

FYLKESKOMMUNER

Administrasjon og organisasjon	Andel	Antall
Anskaffelser	21,8 %	12
Internkontroll	20,0 %	11
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	14,5 %	8
Arkivering og journalføring	10,9 %	6
Personal, sykefravær og HMS	9,1 %	5
Beredskap	5,5 %	3
IKT og informasjonssikkerhet	5,5 %	3
Vedtaksoppfølging	3,6 %	2
Eiendomsforvaltning	3,6 %	2
Annet	1,8 %	1
Organisasjon og styring	1,8 %	1
Saksbehandling	1,8 %	1

Videregående opplæring	Andel	Antall
Videregående opplæring: Generelt	30,0 %	12
Videregående opplæring: Fagopplæring og lærlingeordning	15,0 %	6
Videregående opplæring: Læringsmiljø	12,5 %	5
Videregående opplæring: Minoritetsspråklig opplæring	12,5 %	5
Videregående opplæring: Frafall	12,5 %	5
Videregående opplæring: Tilpasset opplæring og spesialundervisning	10,0 %	4
Videregående opplæring: Opplæring i institusjon	2,5 %	1
Videregående opplæring: Elevbedrifter	2,5 %	1
Organisasjon og styring	2,5 %	1

Samferdsel	Andel	Antall
Samferdsel: Vei	26,3 %	5
Annet	15,8 %	3
Samferdsel: Kollektivtransport	15,8 %	3
Økonomi	10,5 %	2
Samferdsel: Skoleskyss	10,5 %	2
Klima og miljø	5,3 %	1
Organisasjon og styring	5,3 %	1
Samferdsel: Generelt	5,3 %	1
Samferdsel: TT	5,3 %	1

Kommunal og regional utvikling	Andel	Antall
Annet	33,3 %	6
Kommunal og regional utvikling: Generelt	33,3 %	6
Kommunal og regional utvikling: Tilskuddsforvaltning	27,8 %	4
Klima og miljø	5,6 %	1

Kultur	Andel	Antall
Kultur: Tilskuddsforvaltning	37,5 %	3
Kultur: Generelt	25,0%	2
Kultur: Kulturminnevern	25,0 %	2
Økonomi	12,5 %	1

Tannhelse	Andel	Antall
Tannhelse: Generelt	57,1 %	4
Tannhelse: Prioriterte grupper	42,9 %	3

Vedlegg 3: Alle tema, findelt liste, prioriterte prosjekt

KOMMUNER

Tema (Alle - Kommuner)	1 -4	Prioriterte	Alle
Internkontroll	9,3 %	8,3 %	8,2 %
Økonomi	6,6 %	5,9 %	5,1 %
Personal, sykefravær og HMS	6,5 %	6,2 %	6,9 %
Anskaffelser	5,2 %	5,1 %	4,7 %
Barneverntjenester: Generelt	4,5 %	5,2 %	4,9 %
Sosiale tjenester: Flykningtjenester	4,4 %	4,8 %	4,4 %
Organisasjon og styring	4,4 %	3,9 %	4,3 %
Grunnskoleopplæring: Tilpassa opplæring og spesialundervisning	4,1 %	4,0 %	3,4 %
Helse- og omsorgstjenester: Generelt Pleietjenester	3,8 %	3,7 %	3,3 %
Grunnskoleopplæring: Læringsmiljø	3,7 %	3,1 %	3,2 %
Grunnskoleopplæring: Generelt	3,6 %	3,2 %	3,5 %
Tekniske tjenester: Vedlikehold og drift av bygg	3,3 %	3,8 %	3,7 %
IKT og informasjonssikkerhet	3,2 %	3,4 %	3,5 %
Helse- og omsorgstjenester: Psykisk helse og rus	3,2 %	3,9 %	4,4 %
Vedtaksoppfølging	2,7 %	3,0 %	2,4 %
Arkivering og journalføring	2,5 %	1,9 %	1,7 %
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	2,4 %	2,6 %	2,2 %

Tema (Alle - Kommuner)	1 -4	Prioriterte	Alle
Tekniske tjenester: Plan- og byggesak	2,3 %	3,2 %	2,8 %
Annet	2,2 %	3,0 %	3,6 %
Helse- og omsorgstjenester: Samhandlingsreform	1,9 %	1,9 %	1,8 %
Regionalt/interkommunalt samarbeid/kommunereform	1,9 %	1,5 %	1,5 %
Saksbehandling	1,8 %	1,6 %	1,9 %
Tekniske tjenester: Selvkost	1,7 %	1,9 %	1,8 %
Helse- og omsorgstjenester: Generelt Helsetjenester	1,3 %	1,3 %	1,7 %
Beredskap	1,2 %	1,1 %	1,2 %
Helse- og omsorgstjenester: Hjemmetjenester	1,0 %	1,1 %	1,1 %
Sosiale tjenester: Generelt	0,9 %	1,1 %	1,5 %
Helse- og omsorgstjenester: Legetjenester	0,9 %	0,8 %	0,7 %
Klima og miljø	0,9 %	0,8 %	0,9 %
Barn og unge	0,8 %	1,0 %	1,5 %
Helse- og omsorgstjenester: Helsestasjon og skolehelsetjeneste	0,8 %	0,8 %	0,9 %
Helse- og omsorgstjenester: Institusjonstjenester	0,7 %	0,7 %	0,7 %
Sosiale tjenester: Økonomisk sosialhjelp	0,7 %	0,6 %	0,7 %
Barnehage: Generelt	0,6 %	0,8 %	0,7 %
Grunnskoleopplæring: PPT	0,6 %	0,7 %	1,0 %
Tekniske tjenester: Generelt	0,6 %	0,5 %	0,6 %
Tekniske tjenester: Renovasjon, vann og avløp	0,5 %	0,7 %	0,9 %
Helse- og omsorgstjenester: Funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, ressurskrevende	0,5 %	0,5 %	0,6 %
Helse- og omsorgstjenester: Kvalitet i eldreomsorg	0,5 %	0,4 %	0,5 %
Helse- og omsorgstjenester: Folkehelse	0,4 %	0,4 %	0,4 %
Tekniske tjenester: Vei	0,3 %	0,4 %	0,3 %
Sosiale tjenester: Kommunale bolig	0,2 %	0,3 %	0,3 %
Kultur: Tilskudd	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Grunnskoleopplæring: Språkopplæring minoritetsspråklig	0,2 %	0,2 %	0,3 %
Næringsarbeid: generelt	0,1 %	0,4 %	0,5 %
Barnehage: Barnehagemyndighet	0,1 %	0,2 %	0,1 %
Tilskudd	0,1 %	0,1 %	0,1 %

Tema (Alle - Kommuner)	1 -4	Prioriterte	Alle
Barneverntjenester: Melding og undersøkelse	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Helse- og omsorgstjenester: Legevakt	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Barnehage: Tilskudd	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Kultur: generelt	0,0 %	0,2 %	0,2 %

FYLKESKOMMUNER

Tema (Alle - Fylkeskommune)	1 - 4	Prioritert	Alle
Annet	10,3 %	8,7 %	9,6 %
Anskaffelser	10,3 %	7,2 %	8,2 %
Internkontroll	7,7 %	7,2 %	7,5 %
Investeringsprosjekt/prosjektstyring	7,7 %	4,3 %	5,5 %
Arkivering og journalføring	5,1 %	2,9 %	4,1 %
Kultur: Tilskuddsforvaltning	5,1 %	2,9 %	2,1 %
Videregående opplæring: Fagopplæring og lærlingeordning	5,1 %	2,9 %	4,1 %
Videregående opplæring: Frafall	5,1 %	5,8 %	3,4 %
Eiendomsforvaltning	2,6 %	1,4 %	1,4 %
IKT og informasjonssikkerhet	2,6 %	2,9 %	2,1 %
Klima og miljø	2,6 %	1,4 %	1,4 %
Kommunal og regional utvikling: Tilskuddsforvaltning	2,6 %	2,9 %	3,4 %
Kultur: Generelt	2,6 %	1,4 %	1,4 %
Organisasjon og styring	2,6 %	1,4 %	2,1 %
Personal, sykefravær og HMS	2,6 %	4,3 %	3,4 %
Saksbehandling	2,6 %	1,4 %	0,7 %
Samferdsel: Kollektivtransport	2,6 %	2,9 %	2,1 %
Samferdsel: Skoleskyss	2,6 %	1,4 %	1,4 %
Samferdsel: Vei	2,6 %	2,9 %	3,4 %
Tannhelse: Prioriterte grupper	2,6 %	1,4 %	2,1 %

Tema (Alle - Fylkeskommune)	1 - 4	Prioritert	Alle
Vedtaksoppfølging	2,6 %	1,4 %	1,4 %
Videregående opplæring: Elevbedrifter	2,6 %	1,4 %	0,7 %
Videregående opplæring: Generelt	2,6 %	5,8 %	8,2 %
Videregående opplæring: Minoritetsspråklig opplæring	2,6 %	4,3 %	3,4 %
Videregående opplæring: Tilpasset opplæring og spesialundervisning	2,6 %	2,9 %	2,7 %
Beredskap	0,0 %	1,4 %	2,1 %
Kommunal og regional utvikling: Generelt	0,0 %	4,3 %	4,1 %
Kultur: Kulturminnevern	0,0 %	1,4 %	1,4 %
Samferdsel: Generelt	0,0 %	1,4 %	0,7 %
Tannhelse: Generelt	0,0 %	4,3 %	2,7 %
Videregående opplæring: Læringsmiljø	0,0 %	2,9 %	3,4 %

Vedlegg 4: Forvaltningsrevisjons- registeret - tema for hvert tjenesteområde

TJENESTEOMRÅDER KOMMUNER

Tjenesteområde	Andel
Annet	34,2 %
Pleie og omsorg	18,4 %
Skole	9,2 %
Plan og bygning	6,9 %
Eiendomsforvaltning	6,4 %
Barnevern	6,3 %
Renovasjon, vann og avløp	3,6 %
Investeringsprosjekt	3,4 %
Sosialtjenester for øvrig	3,2 %
Barnehage	2,1 %
Rus	1,5 %
Bolig	1,2 %
Beredskap	1,2 %
Kultur	0,9 %
Veg	0,6 %
Kommunal og regional utvikling	0,4 %
Samferdsel	0,2 %
Tannhelse	0,1 %

INNENFOR HVERT TJENESTEOMRÅDE KOMMUNER

Annet	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	60,1 %
Anskaffelser	24,5 %
Annet	11,1 %
Kommunal og regional utvikling	1,7 %
Miljø	1,7 %
Sosialtjenester for øvrig	0,2 %
Skole	0,2 %
Avhending/salg	0,2 %
Pleie og omsorg	0,2 %

Pleie og omsorg	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	65,9 %
Pleie og omsorg	15,9 %
Rus	5,2 %
Annet	4,0 %
Skole	2,4 %
Anskaffelser	2,0 %
Bolig	1,6 %
Kommunal og regional utvikling	1,6 %
Beredskap	0,8 %
Barnevern	0,4 %
Vedlikehold	0,4 %

Skole	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	51,6 %
Skole	28,6 %
Barnehage	7,9 %
Barnevern	4,8 %
Annet	4,0 %
Pleie og omsorg	1,6 %
Anskaffelser	1,6 %

Plan og bygning	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	54,3 %
Annet	21,3 %
Kommunal og regional utvikling	12,8 %
Anskaffelser	4,3 %
Miljø	2,1 %
Avhending/salg	2,1 %
Vedlikehold	1,1 %
Beredskap	1,1 %
Bolig	1,1 %

Eiendomsforvaltning	Andel
Vedlikehold	64,8 %
IK-øk.forvaltning-øk.styring	14,8 %
Annet	6,8 %
Avhending/salg	5,7 %
Anskaffelser	2,3 %
Bolig	2,3 %
Skole	2,3 %
Miljø	1,1 %

Barnevern	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	49,4 %
Barnevern	37,9 %
Barnehage	3,4 %
Skole	3,4 %
Anskaffelser	2,3 %
Rus	1,1 %
Sosialtjenester for øvrig	1,1 %
Annet	1,1 %

Renovasjon, vann og avløp	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	74,0 %
Miljø	10,0 %
Vedlikehold	6,0 %
Anskaffelser	4,0 %
Beredskap	4,0 %
Annet	2,0 %

Investeringsprosjekt	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	82,6 %
Anskaffelser	15,2 %
Vedlikehold	2,2 %

Sosialtjenester for øvrig	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	68,2 %
Sosialtjenester for øvrig	18,2 %
Skole	4,5 %
Annet	4,5 %
Bolig	2,3 %
Barnehage	2,3 %

Barnehage	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	44,8 %
Skole	20,7 %
Barnehage	20,7 %
Barnevern	6,9 %
Pleie og omsorg	3,4 %
Annet	3,4 %

Rus	Andel
Bolig	23,8 %
Pleie og omsorg	23,8 %
Rus	19,0 %
IK-øk.forvaltning-øk.styring	19,0 %
Sosialtjenester for øvrig	14,3 %

Bolig	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	35,3 %
Vedlikehold	23,5 %
Bolig	11,8 %
Sosialtjenester for øvrig	11,8 %
Rus	5,9 %
Beredskap	5,9 %
Pleie og omsorg	5,9 %

Beredskap	Andel
Beredskap	43,8 %
IK-øk.forvaltning-øk.styring	31,3 %
Annet	12,5 %
Miljø	6,3 %
Pleie og omsorg	6,3 %

Kultur	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	69,2 %
Kommunal og regional utvikling	7,7 %
Sosialtjenester for øvrig	7,7 %
Anskaffelser	7,7 %
Pleie og omsorg	7,7 %

Veg	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	62,50 %
Kommunal og regional utvikling	12,50 %
Vedlikehold	12,50 %
Anskaffelser	12,50 %

Kommunal og regional utvikling	Andel
IK-øk.forvaltning-øk.styring	83,33 %
Kommunal og regional utvikling	16,67 %

Samferdsel	100,00 %
IK-øk.forvaltning-øk.styring	66,67 %
Anskaffelser	33,33 %

TJENESTEOMRÅDER - FYLKESKOMMUNER

Tjenesteområde	Andel
Annet	34,91 %
Skole	28,88 %
Veg	9,48 %
Kultur	6,47 %
Tannhelse	5,60 %
Samferdsel	3,88 %
Eiendomsforvaltning	3,88 %
Investeringsprosjekt	1,72 %
Kommunal og regional utvikling	1,29 %
Beredskap	1,29 %
Pleie og omsorg	1,29 %
Plan og bygning	1,29 %

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.