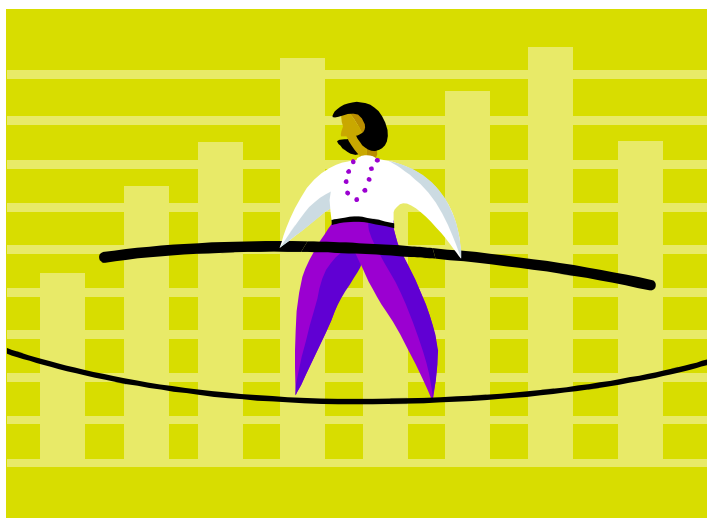


Revisjonsrapport fra prosjekt

Risikostyring på overordnet nivå



**For kontrollutvalget
i
Oppland fylkeskommune**

Januar 2009

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet "Risikostyring på overordnet nivå i fylkeskommunen" som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Oppland fylkeskommune kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Formålet med forvaltningsrevisjon er ifølge kommunelovens § 77, nr 4: "... Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger."

Prosjektarbeidet er utført i 2008 av Kjell Arne Sveum i perioden august – desember 2008. Direktør Einar Døssland, Edbo risk management as, har bistått revisjonen i gjennomføringen av prosjektet.

Rapportutkast har vært sendt fylkesrådmannen til uttalelse. Uttalelse er vedlagt rapporten. Av uttalelsen framgår det at administrasjonen arbeider med en administrativ sak om fylkeskommunens risikopolicy som skal tas inn i fylkesrådmannens gjennomføringsdokument for 2009. Utkast til risikopolicy er tatt inn som en del av høringsuttalelsen siden denne i stor grad er et svar på revisjonsrapportens konklusjoner og anbefalinger.

Lillehammer, januar 2008

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig

Kjell Arne Sveum
Prosjektansvarlig

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Innlandet Revisjon IKS har gjennomført et prosjekt der formålet var å kartlegge og vurdere om og hvordan fylkesrådmannens ledergruppe arbeider med å identifisere, vurdere og håndtere risikostyring og -ledelse på overordnet nivå for fylkeskommunen i den hensikt å sikre og fremme mål og etterlevelsen av lover og regler.

I bestillingen fra kontrollutvalget uttales også at kontrollutvalget ønsker å være bidragsyter til at fylkeskommunen får et mer bevisst forhold til risiko og risikostyring og derved bidra til å utvikle risikoleidelse og risikostyring i Oppland Fylkeskommune.

Hovedproblemstillingen ble formulert som følger:

"Er det etablert hensiktsmessige og effektive rutiner for overordnet risikostyring og -ledelse i fylkeskommunen?"

Fylkeskommunen hadde ikke innført helhetlig risikostyring som system da dette prosjektet ble startet. Revisjonen har i vurderingen av disse problemstillingene derfor også tatt hensyn til de prosesser vedr risikostyring som fylkesrådmannen har igangsatt og informert om at vil bli gjennomført fra 2009.

Metode og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført som en kombinasjon av dokumentanalyser av sentrale styringsdokumenter og informasjonutveksling på møter med rådmannsledelsen.

Revisjonskriterier

Vi har tatt utgangspunkt i kommunelovens overordnede krav til rådmannen om betryggende kontroll. Betryggende kontroll kan forstås som både å ha oversikt over vesentlige risikoer og tilstrekkelig internkontroll. Det er fylkeskommunens forhold til risiko som er i fokus i dette prosjektet.

Vurderingsgrunnlaget vårt har for øvrig vært COSO – som er et anerkjent rammeverk for risikostyring. Vi har også brukt veilederen i risikostyring fra Senter for statlig økonomistyring. Disse to dokumentene gir relativt konkrete anvisninger på hvordan risikostyring kan gjennomføres i praksis.

Revisjonens vurderinger.

Er det fokusert på risikostyring og -ledelse i fylkeskommunens plandokumenter?

Det er i liten grad eksplisitt fokusert på risikostyring og -ledelse i fylkeskommunens plandokumenter. Det ligger likevel risikotenkning og risikovurderinger til grunn i forbindelse med internkontroll på flere områder, men disse risikovurderingene er ikke integrert i styringssystemet på grunnlag av et helhetlig rammeverk.

Er det etablert mål og tilhørende risikofaktorer?

Målformuleringer har vært diskusjonstema på møtene mellom revisjonen og rådmannsledelsen i forbindelse med gjennomføringen av dette prosjektet. Revisjonen har inntrykk av at rådmannsledelsen har god forståelse av problemstillingene rundt målstruktur og målformuleringer og at de vil ta fatt i dette framover. Det framgår i liten grad eksplisitte risikovurderinger forbindelse med fastsettelse av overordnede mål og planer i Fylkesplan og Regionalt handlingsprogram.

Er det etablert tiltak for å redusere risiko?

Det er ikke eksplisitt angitt tiltak i gjennomføringsdokumentet for 2008 som er begrunnet i en risikovurdering. De administrative målene som er formulert i dokumentet har ofte karakter av å være tiltak og flere av disse kan tolkes som risikoreducerende tiltak. Fylkeskommunen har omfattende systemer for intern kontroll, men det går ikke fram av dokumentene i hvilken grad disse systemene er begrunnet i en overordnet risikovurdering.

Er det en overvåking av systemet?

Fylkeskommunen har et godt og omfattende rapporteringssystem som de ønsker å videreføre. Dette systemet er imidlertid ikke begrunnet i en overordnet risikovurdering. Fylkeskommunen har opprettet et controller-team som vil videreutvikle kontrollsystem og – rutiner.

Konklusjoner og anbefalinger

Fylkeskommunen hadde ikke innført helhetlig risikostyring som system da dette prosjektet ble startet. Fylkesrådmannen har i forbindelse med gjennomføringsdokumentet for 2009 startet et arbeid med å innføre en mer helhetlig tilnærming til risikostyring i organisasjonen. Dette arbeidet vil videreføres i 2009 i forbindelse med forberedelsene til nytt regionalt handlingsprogram 2010.

I tråd med det vi også oppfatter som fylkesrådmannens opplegg fremover vil vi anbefale følgende:

- At det utarbeides en risikopolicy som et utgangspunkt for å etablere og gjennomføre risikostyring på en helhetlig måte.
- At det legges vekt på at risikostyringen integreres godt i fylkeskommunens eksisterende mål- og resultatstyringssystem og at den forankres i et rammeverk for risikostyring, jfr kap.2.
- At det jobbes videre med målstruktur og operasjonaliseringer av målformuleringer i gjennomføringsdokumentet for å gjøre disse egnet for risikovurderinger og oppfølging.
- At en prioriterer å følge opp de viktigste målene i forhold til risikovurderinger og tiltak.
- At eksisterende rapporterings- og overvåkingssystemer videreutvikles og forankres i risikovurderinger på overordnet nivå.

Revisjonen viser i denne forbindelse også til høringsuttalelsen fra fylkesrådmannen og medfølgende utkast til risikopolicy.

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 PROBLEMSTILLINGER	6
1.3 REVIDERT ENHET	7
1.4 KRITERIEGRUNNLAGET.....	7
1.5 METODE OG GJENNOMFØRING	7
2. OM RISIKOSTYRING	9
2.1 RISIKOSTYRING SOM BEGREP OG METODE	9
2.2 MÅLSETTINGER SOM GRUNNLAG FOR RISIKOSTYRING	12
2.3 IDENTIFISERING AV HENDELSER OG VURDERING AV RISIKO	13
2.4 TILTAK FOR Å REDUSERE RISIKO	14
2.5 OPPFØLGING	14
3. RISIKOSTYRING PÅ OVERORDNET NIVÅ	15
3.1 FYLKESKOMMUNENS STYRINGSSYSTEM OG FOKUS PÅ RISIKOSTYRING ...	15
3.2 MÅLFORMULERINGER SOM GRUNNLAG FOR RISIKOSTYRING	17
3.3 RISIKOREDUSERENDE TILTAK OG OPPFØLGING AV RISIKO	19
4. REVISJONENS VURDERINGER	22
4.1 ER DET FOKUSERT PÅ RISIKOSTYRING OG -LEDELSE I FYLKESKOMMUNENS PLANDOKUMENTER?	22
4.2 ER DET ETABLERT MÅL OG TILHØRENDE RISIKOFAKTORER?	22
4.3 ER DET ETABLERT TILTAK FOR Å REDUSERE RISIKO?	23
4.4 ER DET EN OVERVÅKING AV SYSTEMET?	24
5. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	25
REFERANSER/LITTERATUR	26
VEDLEGG – RÅDMANNENS UTTALELSE	27

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget fattet 14.05.08 følgende vedtak:

"Kontrollutvalget bestiller undersøkelsen "Revisjon av risikostyring og -ledelse på overordnet administrativt nivå i Oppland fylkeskommune" slik det framgår av bestillingsdokument av 14.5.08."

Formålet med prosjektet er i bestillingen definert slik:

"Formålet med undersøkelsen er å kartlegge og vurdere om og hvordan fylkesrådmannens ledergruppe arbeider med å identifisere, vurdere og håndtere risikostyring og -ledelse på overordnet nivå for fylkeskommunen i den hensikt å sikre og fremme mål og etterlevelsen av lover og regler."

I bestillingen uttales også at kontrollutvalget ønsker å være bidragsyter til at fylkeskommunen får et mer bevisst forhold til risiko og risikostyring og derved bidra til å utvikle risikoledelse og risikostyring i Oppland Fylkeskommune. Dette er også et formål med prosjektet.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

I oppdragsbeskrivelsen/bestillingen fra kontrollutvalget er det nevnt følgende mulige problemstillinger:

"Er det etablert hensiktsmessige og effektive rutiner for overordnet risikostyring og -ledelse i fylkeskommunen?"

Herunder:

1. *Er vesentlige risiko omkring fylkeskommunens aktiviteter/oppgaver kartlagt og vurdert. Så som:*
 - *Er det fokusert på risikoledelse/-styring i plandokumenter eller lignende? Dvs. blant annet holdningen til risiko?*
 - *Er det etablert mål og tilhørende kritiske faktorer?*
 - *Er det et bevisst forhold til risikotoleranse og/eller aksept for avvik?*
 - *Er vesentlige mulige hendelser kartlagt?*
 - *Er risiko vurdert? Sannsynlighet og konsekvens.*
2. *Hvilke tiltak er etablert for å redusere risiko? "*
 - *Relevans, treffsikkerhet og tilstrekkelighet ift. Risikotoleransen*
3. *Blir systemet overvåket?*
 - *Har fylkeskommunen et måleapparat/-verktøy som virker?*
 - *Hvordan skjer rapporteringen?*

Fylkeskommunen hadde ikke innført helhetlig risikostyring¹ som system da dette prosjektet ble startet. Revisjonen har i vurderingen av disse problemstillingene derfor også tatt hensyn til de prosesser vedr risikostyring som fylkesrådmannen har igangsatt og informert om at vil bli gjennomført fra 2009.

¹ Jf. avsnitt 1.4 Kriteriegrunnlaget.

1.3 REVIDERT ENHET

Revidert enhet er fylkesrådmannens ledergruppe, som består av fylkesrådmannen og tre assisterende fylkesrådmenn.

1.4 KRITERIEGRUNNLAGET

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder m.m. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative "standarder" som kommunens praksis kan måles mot. I dette prosjektet har vi tatt utgangspunkt i kommuneloven og rammeverk for risikostyring.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i kommunelovens § 23.2 som setter krav til rådmannen om betryggende kontroll. Betryggende kontroll betyr både å ha oversikt over vesentlige risikoer og tilstrekkelig internkontroll. Slik kontrollutvalgets bestilling er formulert, er det fylkeskommunens forhold til risiko som er i fokus i dette prosjektet. Kontrollutvalget spør om det er etablert hensiktsmessige og effektive rutiner for risikostyring og -ledelse og ber om å få vite om vesentlige risikoer er kartlagt, vurdert, håndtert og rapportert.

Problemstillingene i kontrollutvalgets bestilling, jf. avsnitt 1.1 foran, er formulert med utgangspunkt i noen av de åtte komponentene som helhetlig risikostyring består av ifølge COSO². (jfr kap. 2) Fylkeskommunen har ikke implementert COSO-rammeverket for risikostyring i sitt styringssystem. Samtidig springer problemstillingene i kontrollutvalgets bestilling ut av dette rammeverket og legger COSO til grunn som en norm for hvordan fylkeskommunens risikostyring bør være.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i elementer fra COSO og delvis fra Veileder i risikostyring fra Senter for statlig økonomistyring (SSØ)³ i kartlegging og vurdering av fylkeskommunens risikostyring og -ledelse. Agendas rapport "Internkontroll i norske kommuner" er også relevant i denne forbindelse.⁴ Vi har gjennomgått sentrale elementer fra litteraturen om risikostyring i kapittel 2. Disse danner grunnlag for vår vurdering av hvordan fylkeskommunen arbeider med risikostyring.

1.5 METODE OG GJENNOMFØRING

Det ble holdt oppstartmøte 11. august 2008 og oppdraget er gjennomført i perioden august – desember. I forbindelse med gjennomføringen har det vært avholdt tre møter underveis med rådmannsledelsen. På disse møtene deltok rådmannsledelsen, revisjonen og kontrollutvalgssekretariatet. Innlandet Revisjon IKS har inngått avtale om faglig støtte fra EDBO Risk Management AS ved Einar Døssland. Han har også deltatt på disse møtene.

² Jf. COSO/Norges Interne Revisorers Forening: Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk

³ XXXXX

⁴ XXX

Det første møtet ble avholdt 11. september. I forkant av dette møtet hadde revisjonen gjennomført en dokumentanalyse av nåsituasjonen i fylkeskommunen i forhold til risikostyring. På møtet gjennomgikk Einar Døssland hvordan en risikostyringsmodell kan integreres i den etablerte styringsmodellen og fylkeskommunens risikostyring ble deretter diskutert.

Det andre møtet ble avholdt 30. oktober. Revisjonen tok utgangspunkt i en gjennomgang av et skjønnsmessig utvalg av mål i RHP 2008 og gjorde en vurdering av hvorvidt disse målene var egnet som utgangspunkt for risikostyring. Administrasjonen hadde også fått et eksempel på en risikopolicy. Fylkeskommunens målstruktur og prosess i forbindelse med målformuleringer ble deretter diskutert.

Det tredje og siste møtet ble avholdt 17. desember. Her ble utkast til rapport lagt fram og diskutert. Fylkeskommunen gjennomgikk sine planer om å implementere risikostyring i organisasjonen.

I tillegg til den informasjonsutvekslingen og diskusjonen som foregikk på møtene har revisjonsprosjektet bestått av dokumentanalyser. For å finne ut om risikostyring er en integrert del av fylkeskommunens mål- og resultatsystem har vi gjennomgått sentrale plandokumenter som Regionalt handlingsprogram for 2008 og Fylkesrådmannens gjennomføringsdokument. Disse to dokumentene er også utgangspunkt for en vurdering av målformuleringer og risikovurderinger. Vi har foretatt et skjønnsmessig utvalg av mål i RHP og fylkesrådmannens gjennomføringsdokument og søkt å vurdere om disse er egnet som utgangspunkt for risikostyring, samt om fylkeskommunen har gjennomført risikoreduserende tiltak. Vi har også gjennomgått og vurdert fylkeskommunens målstruktur. Vi har sett på rapporteringsrutiner, økonomihåndboka og prosjekthåndboka for å finne ut om og evt hvordan rapporteringsrutiner og internkontroll er forankret i overordna risikovurderinger. Vår vurdering bygger også på den kjennskapen revisjonen ellers har til den interne kontrollen i fylkeskommunen.

Revisjonen har ved utformingen av denne rapporten forholdt seg til kontrollutvalgets vedtak som innebærer en bestilling av et revisjonsprosjekt som slutføres i desember 2008. Rådmannsledelsen har imidlertid gitt tilbakemelding om at de oppfatter prosjektet mer som et utviklingsprosjekt eller en slags følgeevaluering av risikostyringen på overordnet nivå i fylkeskommunen. Formålet om at prosjektet også skal bidra til å utvikle risikoleidelse og risikostyring i fylkeskommunen kan forsvare at et element av rådgivning er lagt inn i prosjektet. Faglige innspill og diskusjon på de avholdte møtene har forhåpentligvis gitt nyttige innspill og bidratt til refleksjon om risikostyring både for revisjonen og rådmannsledelsen.

2. OM RISIKOSTYRING

2.1 RISIKOSTYRING SOM BEGREP OG METODE

Senter for statlig økonomistyring definerer risiko slik: "Forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av målsettinger negativt. Risiko vurderes i forhold til sannsynligheten for at den inntreffer, og den forventede konsekvensen den vil medføre for virksomhetens måloppnåelse dersom den inntreffer."

Som nevnt i kap 1.3 har fylkesrådmannen i henhold til § 23 i kommuneloven et overordnet ansvar for betryggende kontroll, der betryggende kontroll både betyr å ha oversikt over vesentlige risikoer i forhold til å nå mål og tilstrekkelig internkontroll. "Spørsmålet om betryggende kontroll er dermed i stor grad et spørsmål om å kjenne hvilke risikoelementer som påvirker kommunens evne til å nå sine mål og utarbeide adekvate tiltak i forhold til dette." (Agenda 2007).

Agenda sier også at en forutsetning for å gjennomføre en grundig risikovurdering av kommunen i et helhetlig perspektiv er at en har et overordnet rammeverk. Da er det mulig å avklare hva som er de største risikoområdene og hvilke områder det er særdeles viktig å iverksette tiltak på. Dersom en bare fokuserer på rutiner vil en mangle det overordnede grunnlaget for å vurdere hvor og hvilke rutiner det er viktig å fokusere på. På den annen side vil en ensidig fokusering på det overordnede ikke ha sikkerhet for at en har rutiner og systemer på plass. Det vil si at det er nødvendig med et system for rapportering og styring i forhold til risikoen.



13

Et overordnet rammeverk som står sterkt når det gjelder risikostyring og ledelse er COSO – rammeverket. I følge innledningen til COSO-rapporten, bygger *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk* på rammeverket for intern kontroll, og setter et sterkere og mer omfattende fokus på temaet helhetlig risikostyring.

Figur 2-1 Helhetlig risikostyringsmodell. Kilde: Coso-rapporten

Ifølge COSO er helhetlig risikostyring en prosess, gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og ansatte, anvendt i fastsettelse av strategi og på tvers av virksomheten, utformet for å identifisere potensielle hendelser som kan påvirke virksomheten og for å håndtere risiko slik at den er i samsvar med virksomhetens risikoappetitt, for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse. Rammeverket kan oppsummeres i modellen vist i figur 2-1.

Modellen opererer med fire **målkategorier**

- *Strategiske* – mål på overordnet nivå, som er i samsvar med og støtter virksomhetens formål
- *Driftsrelaterte* – målrettet og kostnadseffektiv bruk av virksomhetens ressurser
- *Rapporteringsrelaterte* – pålitelig rapportering
- *Etterlevelsesrelaterte* – etterlevelse av gjeldende lover og regler

Komponentene for risikostyring er i modellen delt inn slik:

Internt miljø – Det interne miljøet er utgangspunktet for de ansattes holdning til risiko.

Det omfatter også filosofi for risikostyring og risikoappetitt, integritet og etiske verdier, og miljøet de opererer i.

- *Etablering av målsettinger* – Målsettinger må finnes før ledelsen kan identifisere potensielle hendelser som kan påvirke oppnåelsen av disse. Helhetlig risikostyring sikrer at ledelsen har på plass en prosess for å etablere målsettinger, og at de valgte målsettingene støtter og er i samsvar med virksomhetens formål og avspeiler dens risikoappetitt.

- *Identifisering av hendelser* – Interne og eksterne hendelser som påvirker en virksomhets måloppnåelse må identifiseres, og man skiller mellom risikoer og muligheter. Muligheter kanaliseres tilbake til ledelsens prosesser for fastsettelse av strategi eller målsettinger.

- *Risikovurdering* – Risikoer blir analysert og man vurderer sannsynlighet og konsekvens, som et grunnlag for å avgjøre hvordan de skal håndteres. Både iboende og gjenværende risiko blir vurdert.

- *Risikohåndtering* – Ledelsen velger former for risikohåndtering – å unngå, akseptere, redusere eller dele risiko – og utvikler en handlingsplan for å bringe risikoen i samsvar med virksomhetens risikotoleranse og risikoappetitt.

- *Kontrollaktiviteter* – Retningslinjer og rutiner blir etablert og implementert for å sikre at risikohåndteringen blir utført på en effektiv måte.

- *Informasjon og kommunikasjon* – Relevant informasjon blir identifisert, fanget opp og kommunisert i en form og i et tidsperspektiv som gjør det mulig for de ansatte å ivareta sitt ansvar. Effektiv kommunikasjon skjer også i videre forstand, både vertikalt og horisontalt i virksomheten.

- *Oppfølging* – Den helhetlige risikostyringsprosessen blir fulgt opp og endret etter behov. Oppfølging utføres gjennom løpende ledelsesaktiviteter, frittstående evalueringer eller begge deler.

De åtte komponentene henger innbyrdes sammen. Helhetlig risikostyring er, ifølge COSO, ikke en serieprosess i snever forstand der en gitt komponent bare påvirker den neste. Det er en gjentakende prosess med mange retninger der alle komponentene påvirker hverandre.

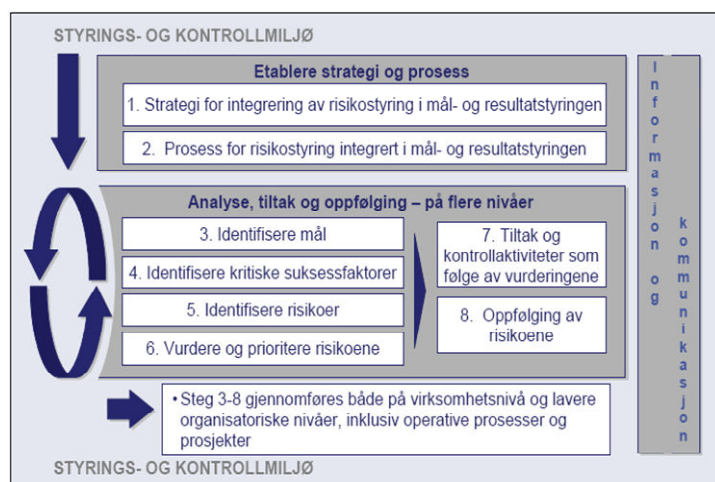
Senter for statlig økonomistyring (SSØ) definerer risikostyring slik;

"Prosess integrert i mål- og resultatstyringen som:

- Er utformet for å kunne identifisere, vurdere og håndtere og følge opp risiko slik at risikoen er innenfor akseptert nivå.
- Gjennomføres av virksomhetens ledelse og øvrige ansatte
- Anvendes i fastsettelse av strategi og planer og på tvers av virksomheten for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens oppnåelse av sine målsettinger."

Hensikten med risikostyring er i følge SSØ å sette fokus på de mest vesentlige hendelser som påvirker måloppnåelsen negativt for virksomheten sett under ett, og sikre en konsistent styring og oppfølging av disse. SSØ framstiller prosessen slik:

Fra oppstart til ferdig implementert helhetlig risikostyring:



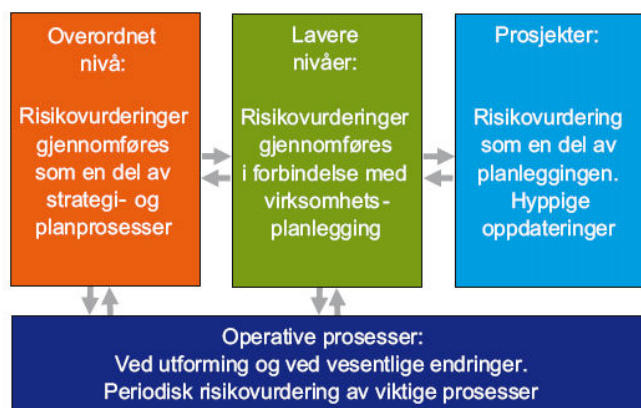
Kilde: SSØ, Risikostyring i staten, side 6

17
17

Figur 2-2 Metode for risikostyring. Kilde: SSØ

SSØ peker på tre store utfordringer i statlige virksomheter når det gjelder å komme i gang med risikostyring:

- Å få en god forankring i ledelsen.
- Å få integrert risikostyringen i allerede etablerte styringsprosesser
- Målstrukturen. Det knyttes risikovurderinger til et stort antall mål, samtidig som de mangler systemer for å håndtere risikoer som er avdekket.



Figur 2-3 Sammenheng mellom risikovurdering på ulike nivåer. Kilde: SSØ

Figur 2-3 viser sammenhengen mellom risikovurderinger på ulike nivåer. SSØ uttaler at den overordnede risikovurderingen bør legge rammene for vurdering av risiko på lavere nivåer og for hvilke operative prosesser som skal vurderes nærmere. Dersom risikovurderinger på operativt nivå ikke knyttes opp mot den overordnede risikovurderingen, vil det kunne medføre at ressurser går med til håndtering av risikoer som ikke har betydelig effekt for måloppnåelsen totalt sett.

Nedenfor går vi gjennom noen av de mest sentrale elementene i risikostyringen. Gjennomgangen baserer seg i stor grad på veilederen til SSØ om innføring av risikostyring.

2.2 MÅLSETTINGER SOM GRUNNLAG FOR RISIKOSTYRING

Som det går frem av både COSO-rapporten og SSØ's veileder, er etablering av målsettinger en vesentlig forutsetning for risikostyring. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) peker i sin veileder i risikostyring blant annet på at for å kunne identifisere og vurdere risiko i forhold til måloppnåelse, er det viktig å gjøre en vurdering av om målene er konkrete og tydelige.

Målformuleringer vil ha ulik karakter avhengig av hvilket nivå i virksomheten de er rettet mot. Når det gjelder politiske mål vil de mer kunne ha karakter av å være politiske ambisjoner enn egentlige mål og målformuleringene kan være vage, utydelige og preget av kompromisser⁵. I administrasjonens gjennomføring av den vedtatte politikken vil det imidlertid være behov for konkrete mål og tiltak. Risikostyring vil være et hjelpemiddel for administrasjonen for å sikre størst mulig grad av måloppnåelse.

Noe av hensikten med å etablere konkrete mål, er at ledelsen skal kunne utøve styring og kontroll slik at det oppnås rimelig sikkerhet for måloppnåelse. En forutsetning for god styring er at det i prosessene for etablering av mål tas tilbørlig hensyn til realistiske ressursrammer, overordnede krav og risikoappetitt. Er de overordnede målene fastsatt uten tilstrekkelig avveining av slike forhold, vil operasjonaliseringen ikke forhindre at man drar med seg en risiko for manglende måloppnåelse, som god styring og kontroll ikke kan kompensere for.

Arbeidet med å kontinuerlig forbedre kvalitet på målstruktur og mål kan derfor betraktes på to nivå:

1. Avveininger og prioriteringer som ligger til grunn for fastsettelse av overordnede mål og strategier
2. Kvaliteten på målene på operasjonelt og styrbart nivå.

I forbindelse med målformuleringer og utvelgelse av mål for risikostyring er vesentlighet et viktig kriterium.

- Det bør ikke være for mange mål
- Det er ikke mulig å styre mot svært mange mål samtidig. Viltige mål skal være avgjørende for de prioriteringer som blir gjort underveis mot måloppnåelse
- Begrenset antall mål som er konkrete og realistiske muliggjør helhetlig og systematisk risikostyring.

1. 5 Jf. Drøfting av problemstillinger knyttet til politiske mål ; „Resultatvurdering i offentlig sektor, Kommuneforlaget, 1995„

Når det gjelder vurderingen av mål på nivå 2, kan følgende kriterier være egnet til å bedømme kvaliteten på målene; dvs såkalte "SMARTER" mål, dvs at målene skal være:

- Spesifiserte
- Målbare, når er målet oppnådd?
- Aksepteres av involverte og viktige interessenter
- Realistiske (ikke for høye, ikke for lave)
- Tidsbestemte (hvordan skal progresjonen mot måloppnåelse være?)
- Enkle, slik at alle forstår hva målet er

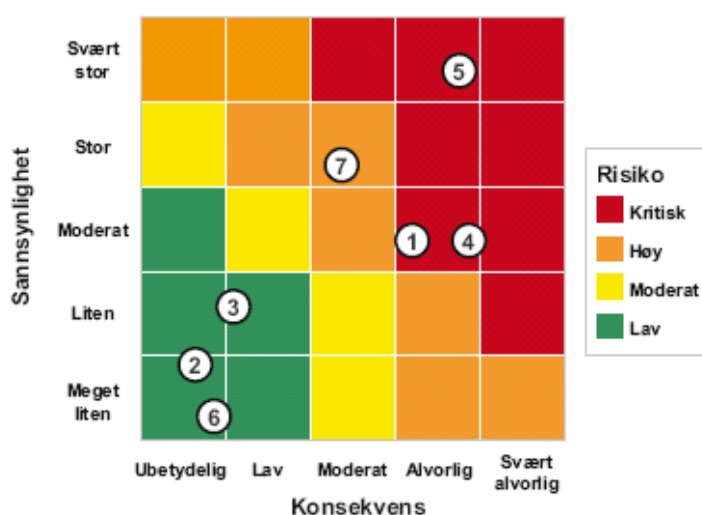
2.3 IDENTIFISERING AV HENDELSER OG VURDERING AV RISIKO

Identifisering av hendelser – Interne og eksterne hendelser som påvirker en virksomhets måloppnåelse er grunnlaget for å vurdere RISIKO. I SSØ's veileder bruker man begrepet kritiske suksessfaktorer om "Forhold som er viktigst å lykkes med for å nå målene"⁶

Ved identifisering av kritiske suksessfaktorer og risikoer på et overordnet nivå vil det, ifølge SSØ, være virksomhetens ledergruppe som er de viktigste informantene.

Når man skal ta stilling til hvor høy en risiko er, anbefaler veilederen først å vurdere sannsynlighet for at "risikoen" inntreffer, deretter vurdere hvor alvorlige konsekvenser for måloppnåelsen det vil få dersom risikoen inntreffer. Summen av disse vurderingene angir da hvor høy den enkelte risiko er. Det vil, ifølge veilederen, være viktig å definere hvilket tidsperspektiv som legges til grunn.

Ved vurdering av den enkelte risiko, plasseres alle risikoer i et risikokart med sannsynlighet og konsekvens som akser. Risikokartet er et hjelpemiddel for å visualisere risikoene og rangere dem i forhold til hverandre.



Figur 1-4 Risikokart. Hentet fra SSØ's veileder

⁶ Kilde: SSØ's Veileder i risikostyring

På bakgrunn av risikovurderingen må det i følge SSØ's veileder, gjøres en prioritering og beslutning om hvilke risikoer som er så kritiske at de skal følges opp med tiltak. I forbindelse med denne prioriteringen må lederne også ta stilling til hvilken "risikoappetitt" eller risikotoleranse de har; dvs hvilke risikoer de mener de kan leve med.

2.4 TILTAK FOR Å REDUSERE RISIKO

Neste steg er, ifølge veilederen; å identifisere og beslutte tiltak og kontrollaktiviteter for å håndtere kritiske risikoer slik at de kommer ned på et akseptabelt nivå. Ved identifisering av aktuelle tiltak bør det tas stilling til om det er sannsynligheten og/eller konsekvensen som ønskes redusert.

Beslutninger om tiltak bør baseres på en kost-nyttevurdering. God risikostyring er i følge veilederen å iverksette hensiktsmessige tiltak med sikte på å oppnå best mulig balanse mellom kostnader knyttet til risikohåndteringen og kostnader som utløses dersom uønskede hendelser inntreffer.

2.5 OPPFØLGING

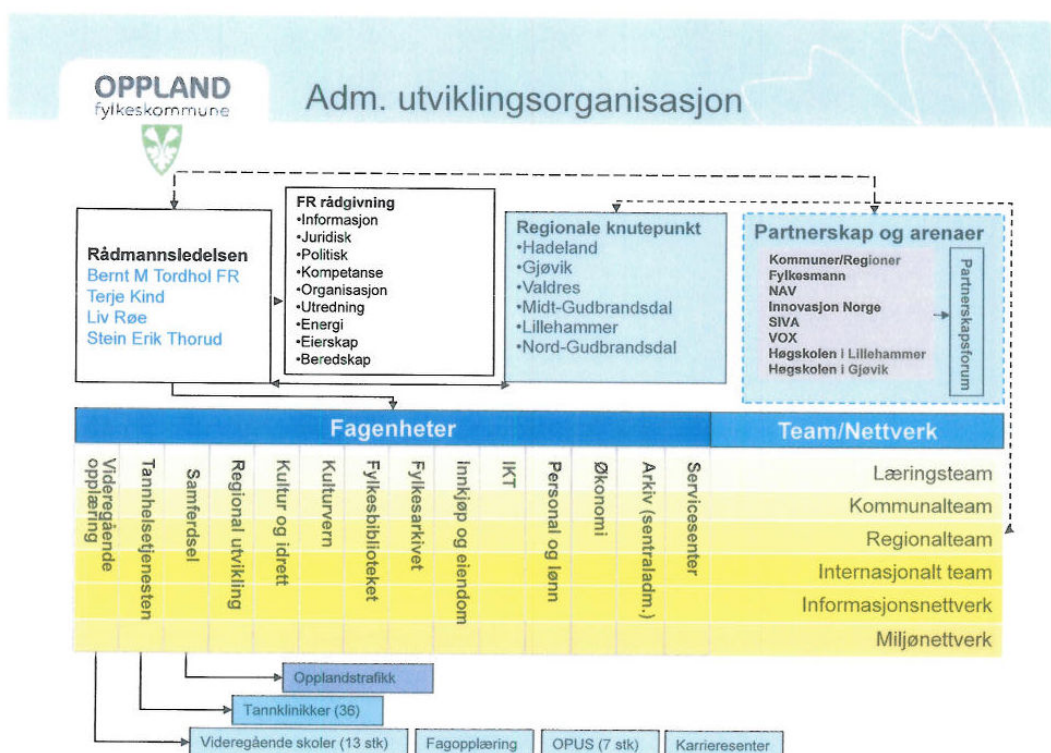
Et vesentlig element i risikostyringsprosessen er oppfølging av risikoer. Virksomheten må etablere rutiner som sikrer en hensiktsmessig oppfølging og rapportering av risiko på ulike nivåer, slik at en kan kontrolleres at tiltakene blir gjennomført med ønsket effekt. Graden av måloppnåelse bør måles ved hjelp av styringsparametre. jf. SSØ's veileder.

3. RISIKOSTYRING PÅ OVERORDNET NIVÅ

3.1 FYLKESKOMMUNENS STYRINGSSYSTEM OG FOKUS PÅ RISIKOSTYRING

3.1.1 Kort om styringssystemet i fylkeskommunen

Fylkeskommunens administrative organisering slik den framgår av Oppland fylkeskommunes internettsider, er gjengitt i figur 3-1 nedenfor.



Figur 3-1 Administrativ organisering Oppland fylkeskommune

Fylkeskommunenes plandokumenter består av Regionalt handlingsprogram og fylkesrådmannens gjennomføringsdokument. Regionalt handlingsprogram bygger på en fireårig fylkesplan og vedtas av Fylkestinget. Fylkesplan 2005-08 forlenges til å gjelde også for 2009 i påvente av at det utvikles en ny planstrategi for Oppland i tråd med ny Plan- og bygningslov som blir gjeldende fra 01.07.09.

Det blir hvert år utarbeidet en såkalt prosessplan for Regionalt handlingsprogram som inneholder milepæler og hovedaktiviteter knyttet til arbeidet, jf. Prosessplan RHP 2009.

Det ble i 2008 rapportert til politisk nivå på økonomi og på større avvik når det gjaldt aktivitet etter 1. tertial og etter 1. halvår. I tillegg kommer årsrapporteringen.

Fylkeskommunen har også et eget system for oppfølging av fylkesrådmannens gjennomføringsdokument. Rådmannsledelsen gjennomfører såkalte dialogmøter med fagenhetene i forbindelse med rapporteringen. Vi er kjent med at det også gjennomføres dialogmøter mellom fagenhet Videregående opplæring og rektorene ved de videregående skolene.

3.1.2 Fokusering på risikostyring / -ledelse i plandokumenter mv.

Vi har nedenfor sett på om følgende dokumenter fokuserer på risikostyring/-ledelse:

- Fylkesplan 2005– 08
- Regionalt handlingsprogram 2008 og forslag til Regionalt handlingsprogram 2009
- Fylkesrådmannens gjennomføringsdokument 2008
- Økonomihåndbok 2008
- Prosjekthåndbok for Oppland fylkeskommune

Det framgår i liten grad eksplisitte risikovurderinger forbindelse med fastsettelse av overordnede mål og planer i Fylkesplan og Regionalt handlingsprogram. Fylkeskommunen har foreløpig ikke implementert risikostyring som et helhetlig rammeverk i sitt styringssystem.

Av forslag til Regionalt handlingsprogram 2009 for Oppland fylkeskommune, framgår at Fylkesplan 2005-08 forlenges til å gjelde også for 2009 i påvente av at det utvikles en ny planstrategi for Oppland i tråd med ny Plan- og bygningslov som blir gjeldende fra 01.07.09. Fylkesrådmannen og ledergruppa har på møtene med revisjonen i forbindelse med dette prosjektet gitt uttrykk for at de vil ta tak i risikostyringen for alvor i 2009, i forbindelse med prosessen for regionalt handlingsprogram 2010.

Fylkeskommunens risikopolicy, som vil bli utarbeidet og vedtatt av fylkesrådmannen, skal være et verktøy for å etablere og gjennomføre helhetlig risikostyring på en hensiktsmessig måte. Ansvar for å utforme hensiktsmessige rutiner, gjennomføring av analyser, og beslutningstaking ligger i denne forbindelse hos fylkesrådmannen.

Fylkesrådmannens gjennomføringsdokument for 2008 inneholder mål og budsjett for enhetene, samt overordnede rapporteringskrav, herunder krav om varsling av hendelser og svikt i forutsetninger som medfører mangelfull måloppnåelse. Det er i gjennomføringsdokumentet stilt krav til at enhetslederne skal samhandle med fylkesrådmannen ved behov for kostnadsreduksjoner som truer måloppnåelse. Enhetslederne kan ikke disponere ekstraordinære inntekter som ikke er relatert til planlagt drift uten forutgående drøftelse med fylkesrådmannen.

Økonomihåndboka inneholder bl.a. reglement vedrørende låneopptak og plassering av likviditet. Fylkesrådmannen skal i rapport ved hvert tertial informere fylkestinget om hvordan den langsiktige likviditeten er plassert og til hvilken finansiell risiko. Utover dette inneholder Økonomihåndboka ikke noe spesifikt om risikostyring, men har ellers en rekke krav til intern kontroll. Dette gjelder spesielt kontroll knyttet til bokføring og regnskap, samt sikring av eiendeler.

Fylkeskommunen har prosjekthåndbok med krav om identifisering av kritiske risikofaktorer og rapportering under veis av usikkerhet.

Det er allerede tatt noen grep i forbindelse med gjennomføringsdokumentet for 2009.

Fylkesrådmannen har i notat av 06.11.08 bedt fagenhetsledere/teamledere komme med innspill til kritiske suksessfaktorer⁷ for enhetene. Enhetsledere kan, ifølge notatet, stille seg følgende spørsmål:

- Hvilke kritiske faktorer finnes i enheten?
- Hvor sannsynlig er det at den kritiske faktoren vil inntreffe?
- Dersom den inntreffer, hvilke konsekvenser vil det ha for enheten/fylkeskommunen?
- Hva gjøres/kan gjøres for å forebygge/ redusere sannsynligheten/konsekvensen?

Fagenhetene blir bedt om å gi tilbakemelding om vesentlige kritiske suksessfaktorer som bør følges opp i tiden fremover. Disse vil være et tekstlig tillegg til målformuleringene, som tas inn i fylkesrådmannens gjennomføringsdokument 2009.

3.2 MÅLFORMULERINGER SOM GRUNNLAG FOR RISIKOSTYRING

3.2.1 Kort om fylkeskommunens målstruktur

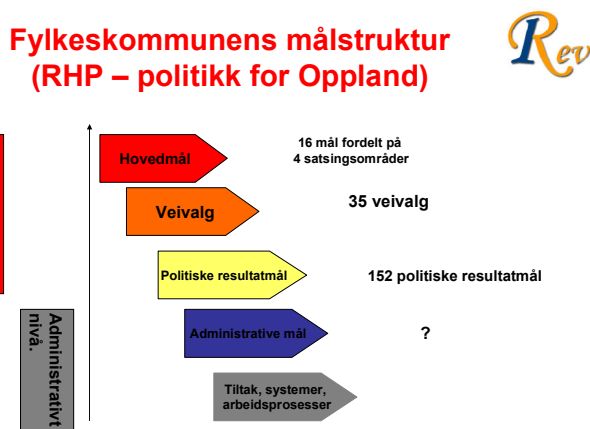
Fylkesplan/regionalt handlingsprogram har mål på følgende områder:

1. Fritt fram – nye arbeidsformer og forpliktende partnerskap
2. Politikk for Innlandet
3. Politikk for Oppland
4. Politikk for regionene i Oppland
5. Internasjonalisering og internasjonalt samarbeid

Innenfor område eller kapittel 1, 3 og 5 i Fylkesplan/regionalt handlingsprogram er målene delt inn i del vi kan kalle "hovedmål", veivalg og politiske resultatmål. Innenfor område 2 er det også angitt delmål. Innenfor område 4 er det i tillegg til politiske resultatmål for regionene, angitt "spisset profil" og konkurranseprofil og samarbeids- og utviklingsområder for den enkelte region,

Dersom vi tar utgangspunkt i kapittel 3 i Fylkesplan/Regionalt handlingsprogram, kan målstrukturen framstilles omtrent som i figur 3-1. Målstrukturen kjennetegnes av at det er mange mål, særlig i kategorien politiske resultatmål.:

⁷ Faktorer som i vesentlig grad vil påvirke om enheten vil nå sine mål.



Figur 2-1 Illustrasjon av målstruktur

3.2.2 Målsettinger som grunnlag for risikostyring

Som et ledd i dette prosjektet har revisjonen med utgangspunkt i kravene til mål som grunnlag for risikostyring, jf. avsnitt 2.2 foran, tatt utgangspunkt i noen av målene i RHP og søkt å beskrive og vurdere om disse er egnet som utgangspunkt for risikostyring. Vi har ut fra en skjønnsmessig vurdering valgt ut følgende fire veivalg fra del 3 Politikk for Oppland:

- Oppfylle rettigheter etter opplæringsloven
- Miljøvennlige transportløsninger må legges til grunn ved all transportplanlegging. Redusere miljøulempen fra transporten
- Aktivt kulturvern og utnyttelse av kulturarven til verdiskapning, opplevelse og kompetanseutvikling
- Satse på stedsutvikling for å øke stedenes kvaliteter for innbyggere, besøkende og næringsliv.

I gjennomføringsdokumentet er målene sortert etter hvilke enheter som har ansvaret for gjennomføring eller rapportering. Vi har fulgt de politiske veivalgene og tilhørende politiske resultatmål fra Regionalt handlingsprogram inn i fylkesrådmannens gjennomføringsdokument og sett på hvordan de er konkretisert i form av administrative resultatmål.

Gjennomføringsdokumentet inneholder mange mål for de ulike enhetene. Målene er i begrenset grad begrunnet og presentert i sammenheng. I den grad det er referanser til begrunnelser, er disse vanligvis i form av referanse til politisk vedtatte mål. Det er ikke alltid noen klar sammenheng mellom veivalg og mål på de ulike nivåene. Det varierer også om fagenhetene har operasjonalisert de politiske resultatmålene i form av egne mål for fagenhetene eller om de bare er gjengitt i gjennomføringsdokumentet.

Gjennomføringsdokumentet bærer preg av at det er stor variasjon i hvordan mål er formulert. Det er en blanding av overordnede mål og detaljerte beskrivelser av tiltak og arbeidsprosesser. Selv om betegnelsen "resultatmål" brukes i tabellene som viser målene, er det i liten grad skilt mellom resultatmål og aktiviteter. Mange av målene er lite spesifikke og vanskelig målbare.

I diskusjonen med rådmannsledelsen kom vi inn på forholdet mellom politiske og administrative mål. Rådmannsledelsen mente det var viktig å være oppmerksom på at politiske resultatmål blir til i et samspill mellom politikk og administrasjon og at det ikke er riktig å stille de samme kravene til slike mål som til administrative mål.

Vi er kjent med at mål- og resultatstyring også var tema på ledersamling i fylkeskommunen 13. - 14.11.08.

I møtet mellom rådmannsledelsen og revisjonen 17.12.08, ga fylkesrådmannen uttrykk for at det er viktig å velge ut noen mål som en skal rapportere på, da det kan være fare for at antallet rapporteringspunkter blir svært stort.

3.2.3 Identifisering av hendelser og vurdering av risiko

Det framgår ikke av plandokumentene eller gjennomføringsdokumentet at risiko knyttet til gjennomføringen av målene i RHP er vurdert. Som nevnt ovenfor har fagenhetene blitt utfordret til å komme med innspill til kritiske suksessfaktorer i forbindelse med gjennomføringsdokumentet for 2009.

3.3 RISIKOREDUSERENDE TILTAK OG OPPFØLGING AV RISIKO

3.3.1 Kort om overordna systemer for rapportering, intern kontroll mv i fylkeskommunen

Fylkeskommunen har et rullerende system for intern kontroll som framgår av økonomihåndboka. I økonomihåndboka for Oppland fylkeskommune, del II: Instruksjer og rutiner for økonomiforvaltningen, er bl.a. tatt inn følgende:

"Intern kontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- *Målrettet og effektiv drift*
- *Pålitelig ekstern rapportering*
- *Overholdelse av gjeldende lover og regelverk*

Av denne definisjonen ser vi at intern kontroll ikke er "noe noen gjør" men noe som alle gjør, enhver på sitt nivå i den prosessen en er. Enhver medarbeider har altså ansvar for intern kontroll, men fylkesrådmannen (administrasjonssjefen) har det endelige ansvaret for kontrollsystemet. Det er nedfelt i kommuneloven § 23.2."

I økonomihåndboka for oppland fylkeskommune, punkt 3.3 Dialogmøter med fagenhetene etter 1. og 2. tertial og ved årets slutt, heter det:




"Rådmannsledelsen sender i forkant av perioderapporteringene ut et bestillingsbrev til fagenhetene over hva det skal rapporteres på. Fagenhet økonomi sender bestillingsbrevet til skolene. Det avlegges 2 avviksrapporter i løpet av året (1. tertial, 2. tertial) i tillegg til årsrapportering. Avvikene skal

kommenteres og det skal foreslås tiltak for å unngå overskridelser av budsjettammen. Eventuelle negative avvik i planlagt aktivitet skal også kommenteres. Fylkesrådmannen har møte med alle fagenheter i forbindelse med utarbeiding av økonomirapportene."

Som det framgår av økonomihåndboka, har fylkeskommunen et system for tertialrapportering. I 2008 har det vært rapportering etter 1. tertial på økonomi. Når det gjaldt aktivitet, var det lagt opp til rapportering kun på større avvik. Videre er det rapportert til fylkestinget etter 1. halvår på økonomi og aktivitet. I tillegg kommer årsrapporteringen.

Fagenhetene rapporterer halvårlig i forhold til målene i fylkesrådmannens gjennomføringsdokument-/Regionalt handlingsprogram. Halvårsrapporten fra fagenhetene i 2008 skal også inneholde en vurdering av strategiske utfordringer/problemstillinger med tanke på RHP og fylkesrådmannens gjennomføringsdokument 2009.

Som det framgår av Resultatrapportering for regionalt handlingsprogram 2007 og Halvårsrapportering Regionalt handlingsprogram 2008, rapporteres det til fylkestinget på gjennomføring av politiske resultatmål etter følgende rangering:

 Målet er nådd  Delvis oppnådd/uavklarte forhold  Ikke oppnådd resultatmål

Rapportene inneholder også en verbal rapportering i forhold til målene.

I rapporteringen for 1. tertial er det lagt opp til en enklere rapportering. Det skal gis tilbakemelding på aktivitet og politiske resultatmål i RHP bare dersom det anses å bli vesentlige avvik fra forutsetningene. Fylkesopplæringsjefen utarbeider årlig rapport: "Skole- og lærebedriftsvurdering – rapport om kvalitet og utvikling i videregående opplæring i Oppland", jf. fylkestingets sak 74/11.12.07

Rapportering kun til fylkesutvalget

Fagenhet Økonomi utarbeider en egen rapport, Kostranøkkeltall, hvor Oppland sammenligner seg med andre fylkeskommuner. (Rapporten legges fram for fylkesutvalget.)

Rapportering til fylkesrådmannen

Fagenhetene rapporterer i forhold til målene i fylkesrådmannens gjennomføringsdokument.

I tillegg til målene i RHP, rapporteres det i 2008 også på følgende tre målområder:

- Legitimitet og omdømme hos brukere og samarbeidspartnere
- Arena/nettverksbygging og
- Arbeidsmiljø/lærende organisasjon

I rapporteringen til rådmannen rapporteres det mer detaljert enn til fylkesutvalget og fylkestinget. De politiske resultatmålene i RHP og målene på de tre andre målområdene, er brutt ned på administrative resultatmål.

I halvårsrapporteringen rapporteres det etter følgende skala:

Ikke påbegynt	 Under planlegging	 Målet vil nås	 Målet nåes ikke	
Ferdig fra ansvarlig	 Usikre/uavklarte forhold	 Politiske vedtak under arbeid		

Også når det gjelder rapportering i forhold til gjennomføringsdokumentet inneholder rapportene en verbal beskrivelse i forhold til målene.

3.3.2 Risikovurderinger, tiltak og oppfølgingsrutiner i fylkeskommunen

Det framgår ikke eksplisitt av fylkesplan/Regionalt handlingsprogram at det er foretatt risikovurderinger knyttet til oppnåelsen av de ulike målene.

Det er ikke eksplisitt angitt tiltak i gjennomføringsdokumentet for å redusere risiko. De administrative målene som er formulert i dokumentet har ofte karakter av å være tiltak og flere av disse kan tolkes som risikoreducerende tiltak.

Fylkeskommunen har omfattende internkontrollsystemer, men det går ikke fram av dokumentene i hvilken grad disse systemene er begrunnet i en overordnet risikovurdering.

I halvårsrapporteringen til fylkestinget vedrørende gjennomføringen av Regionalt handlingsprogram og til rådmannen vedrørende gjennomføringsdokumentet, blir det rapportert på status i forhold til måloppnåelse. Det blir rapportert både verbalt og med farger, grønt, gult eller rødt, i forhold til om målet er nådd eller vil nås. I årsrapporten blir det rapportert tilsvarende i forhold til om de ulike mål er nådd, delvis oppnådd eller ikke oppnådd.

En gjennomgang av halvårsrapporteringen for 2008 og resultatrapporteringen for 2007 viser at en stor andel av målene er rapportert "grønt", dvs at fylkeskommunen mener de fleste målene er nådd.

Fylkeskommunen har pr 1.11.08 ansatt en controller og etablert et controller-team, som blant annet skal ha følgende oppgaver:

- Evaluere og videreutvikle kontrollsystem/-rutiner, herunder bistå i videreutvikling og gjennomføring av lokale opplegg for risikoanalyse og kontrollopplegg i de respektive virksomhets- og fagområder
- Bygge opp system som kan avdekke uregelmessigheter og svikt i rutiner

4. REVISJONENS VURDERINGER

4.1 ER DET FOKUSERT PÅ RISIKOSTYRING OG -LEDELSE I FYLKESKOMMUNENS PLANDOKUMENTER?

Fylkesrådmannen har i henhold til § 23 i kommuneloven et overordnet ansvar for betryggende kontroll, der betryggende kontroll både betyr å ha oversikt over vesentlige risikoer i forhold til å nå mål og tilstrekkelig internkontroll. En forutsetning for å gjennomføre en grundig risikovurdering av kommunen i et helhetlig perspektiv er at en har et overordnet rammeverk. Da er det mulig å avklare hva som er de største risikoområdene og hvilke områder det er særdeles viktig å iverksette tiltak på.

Det er i liten grad eksplisitt fokusert på risikostyring og -ledelse i fylkeskommunens plandokumenter. Det ligger likevel risikotenkning og risikovurderinger til grunn i forbindelse med internkontroll på flere områder, men disse risikovurderingene er ikke integrert i styringssystemet på grunnlag av et helhetlig rammeverk.

Rådmannsledelsen har i møter med revisjonen uttalt at de ønsker å komme i gang med risikostyring ut fra et helhetlig perspektiv. Det er allerede gjort noen grep i forbindelse med gjennomføringsdokumentet for 2009, og risikostyring vil bli satt på dagsorden for alvor i 2009, i forbindelse med RHP og gjennomføringsdokumentet for 2010. Som en start på dette arbeidet vil fylkesrådmannen vedta en risikopolicy for fylkeskommunen. En risikopolicy er et verktøy for å etablere og gjennomføre helhetlig risikostyring på en hensiktsmessig måte.

4.2 ER DET ETABLERT MÅL OG TILHØRENDE RISIKOFAKTORER?

Målformuleringer vil ha ulik karakter avhengig av hvilket nivå i virksomheten de er rettet mot. Når det gjelder politiske mål vil de mer kunne ha karakter av å være politiske ambisjoner enn egentlige mål. I fylkesrådmannens gjennomføring av den vedtatte politikken vil det imidlertid være behov for konkrete mål og tiltak og risikostyring vil først og fremst være et hjelpemiddel for fylkesrådmannen for å sikre god måloppnåelse.

Noe av hensikten med å etablere konkrete mål, er at ledelsen skal kunne utøve styring og kontroll slik at det oppnås rimelig sikkerhet for måloppnåelse. En forutsetning for god styring er at det i prosessene for etablering av mål tas tilbørlig hensyn til realistiske ressursrammer, overordnede krav og risikoappetitt. Er de overordnede målene fastsatt uten tilstrekkelig avveining av slike forhold, vil operasjonaliseringen ikke forhindre at man drar med seg en risiko for manglende måloppnåelse, som god styring og kontroll ikke kan kompensere for.

I forbindelse med målformuleringer og utvelgelse av mål for risikostyring er vesentlighet et viktig kriterium. Det bør derfor være et begrenset antall konkrete og realistiske mål.

Fylkesrådmannens gjennomføringsdokument for 2008 inneholder mange mål for de ulike enhetene. Målstrukturen er relativt komplisert med mange nivåer og en uklar sammenheng mellom mål på ulike nivåer. Gjennomføringsdokumentet bærer preg av at det er stor variasjon i hvordan mål er formulert. Det er en blanding av overordnede mål og detaljerte beskrivelser av tiltak og arbeidsprosesser. Selv om betegnelsen "resultatmål" brukes i tabellene som viser målene, er det i liten grad skilt mellom resultatmål og aktiviteter. Flere av målene og har mer preg av å være ambisjoner enn mål. Mange av målene er lite spesifikke og vanskelig målbare.

Målformuleringer har vært diskusjonstema på møtene mellom revisjonen og rådmannsledelsen i forbindelse med gjennomføringen av dette prosjektet. Revisjonen har inntrykk av at rådmannsledelsen har god forståelse av problemstillingene rundt målstruktur og målformuleringer og at de vil ta fatt i dette framover.

Det framgår i liten grad eksplisitte risikovurderinger i forbindelse med fastsettelse av overordnede mål og planer i Fylkesplan og Regionalt handlingsprogram, jf. avsnitt 3 foran. Som nevnt i avsnitt 3.1.2 foran har fylkesrådmannen i notat av 06.11.08 bedt fagenhetsledere/teamledere komme med innspill til kritiske suksessfaktorer for enhetene. Disse faktorene skal være et tekstlig tillegg til målformuleringene, som tas inn i fylkesrådmannens gjennomføringsdokument 2009.

4.3 ER DET ETABLERT TILTAK FOR Å REDUSERE RISIKO?

På bakgrunn av risikovurderingen bør det gjøres en prioritering og beslutning om hvilke risikoer som er så kritiske at de skal følges opp med tiltak. I forbindelse med denne prioriteringen må lederne ta stilling til hvilken risikotoleranse de har, dvs hvilke risikoer de mener de kan leve med. Beslutninger om tiltak bør baseres på en kost-nyttevurdering. God risikostyring er å iverksette hensiktsmessige tiltak med sikte på å oppnå best mulig balanse mellom kostnader knyttet til risikohåndteringen og kostnader som utløses dersom uønskede hendelser inntreffer

Det er ikke eksplisitt angitt tiltak i gjennomføringsdokumentet for 2008 som er begrunnet i en risikovurdering. De administrative målene som er formulert i dokumentet har ofte karakter av å være tiltak og flere av disse kan tolkes som risikoreduserende tiltak. Fylkeskommunen har omfattende systemer for intern kontroll, men det går ikke fram av dokumentene i hvilken grad disse systemene er begrunnet i en overordnet risikovurdering.

Fylkesrådmannen har, som nevnt, i notat av 06.11.08 bedt fagenhetsledere/teamledere komme med innspill til kritiske suksessfaktorer for enhetene. Enhetsledere kan, ifølge notatet, blant annet stille seg spørsmål om hva som gjøres eller kan gjøres for å forebygge eller redusere sannsynligheten for eller konsekvensen av at en kritisk suksessfaktor skal inntreffe.

4.4 ER DET EN OVERVÅKING AV SYSTEMET?

Et vesentlig element i risikostyringsprosessen er oppfølging av risikoer. Virksomheten må etablere rutiner som sikrer en hensiktsmessig oppfølging og rapportering av risiko på ulike nivåer, slik at en kan kontrollere at tiltakene blir gjennomført med ønsket effekt.

Fylkeskommunen har et system for tertial- og årsrapportering, jf. avsnitt 3.3 foran. I halvårsrapporteringen til fylkestinget vedrørende gjennomføringen av Regionalt handlingsprogram og til rådmannen vedrørende gjennomføringsdokumentet, blir det rapportert på status i forhold til måloppnåelse.

Fylkeskommunen har et godt og omfattende rapporteringssystem som de ønsker å videreføre. Dette systemet er imidlertid ikke begrunnet i en overordnet risikovurdering. Fylkeskommunen har opprettet et controller-team som vil videreutvikle kontrollsystem og – rutiner.

5. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Revisjonen vil konkludere med at dette prosjektet har vært nyttig for å sette risikostyring på dagsorden i fylkeskommunen. Fylkesrådmannen har også signalisert at de ønsker å arbeide videre med risikostyring i tiden framover.

Fylkeskommunen hadde ikke innført helhetlig risikostyring som system da dette prosjektet ble startet. Fylkesrådmannen har i forbindelse med gjennomføringsdokumentet for 2009 startet et arbeid med å innføre en mer helhetlig tilnærming til risikostyring i organisasjonen. Dette arbeidet vil videreføres i 2009 i forbindelse med forberedelsene til nytt regionalt handlingsprogram 2010.

I tråd med det vi også oppfatter som fylkesrådmannens opplegg fremover vil vi anbefale følgende:

- At det utarbeides en risikopolicy som et utgangspunkt for å etablere og gjennomføre risikostyring på en helhetlig måte.
- At det legges vekt på at risikostyringen integreres godt i fylkeskommunens eksisterende mål- og resultatstyringssystem og at den forankres i et rammeverk for risikostyring, jfr kap.2.
- At det jobbes videre med målstruktur og operasjonaliseringer av målformuleringer i gjennomføringsdokumentet for å gjøre disse egnet for risikovurderinger og oppfølging.
- At en prioriterer å følge opp de viktigste målene i forhold til risikovurderinger og tiltak.
- At eksisterende rapporterings- og overvåkingssystemer videreutvikles og forankres i risikovurderinger på overordnet nivå.
- At det legges vekt på at risikostyring gjennomsyrrer hele organisasjonen.

REFERANSER/LITTERATUR

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) 2007: *Veileder. Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter?*.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) 2005: *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk*.

Kommunal- og regionaldepartementet 2008: Internkontroll I norske kommuner. Status og utviklingsbehov. Agenda Utredning & Utvikling AS.

VEDLEGG – RÅDMANNENS UTTALELSE



Innlandet Revisjon IKS

Serviceboks
2626 LILLEHAMMER

Vår ref.: 200701178-22 /216
Deres ref.:

Lillehammer, 12. januar 2009

Revisjonsrapporten vedrørende risikostyring på overordnet nivå i fylkeskommunen

Fylkesrådmannen viser til mottatt utkast til revisjonsrapport i brev av 19. desember 2009.

Innledningsvis vil fylkesrådmannen bemerke at kontrollutvalgets initiativ til å se på risikostyring i fylkeskommunen kom på et gunstig tidspunkt. Fylkeskommunen har nettopp ansatt ny controller som bl.a. vil ha som oppgave å innpasse risikostyring i fylkeskommunens framtidige mål- og resultatstyring. Revisjonens rapport er derfor meget nyttig i det utviklingsarbeidet som fylkesrådmannen har igangsatt. Controlleren inngår for øvrig i en intern gruppe bestående av to innkjøpere og juridisk rådgiver, som vil ha ulike tilsynsfunksjoner i organisasjonen.

Som grunnlag for det videre arbeidet med å få innpasset risikohåndteringen i mål- og resultatstyringen, arbeides det med en administrativ sak om fylkeskommunens risikopolicy. For øvrig vil risikopolicyen være et dynamisk verktøy, der det stadig vil bli vurdert behov for justeringer. Det er ment at risikopolicyen skal inntas i fylkesrådmannens gjennomføringsdokument 2009, som snart er klar for trykking.

Fylkesrådmannen mener at utkastet til risikopolicy i stor grad er svar på revisjonsrapportens konklusjoner og anbefalinger. I planene som er lagt for det videre arbeidet er det tatt hensyn til innspillene i revisjonsrapporten.

Framdriften på de ulike tiltak som skal iverksettes p.g.a. policyvedtaket vil måtte variere noe. Selv om risiko implisitt ligger til grunn for mye av den interne kontroll som utføres i dag, vil det allikevel ta tid å innføre en helhetlig og mer bevisst holdning, dokumentasjon og rapportering på alle nivå i organisasjonen. Nyansatt controller vil i løpet av vinteren ha samtaler med alle enhetsledere for å drøfte risikohåndtering og hvordan dette kan innarbeides i den interne kontroll og mål- og resultatstyring. I første omgang ønsker fylkesrådmannen at arbeidet konsentreres om noen få kritiske suksessfaktorer pr. enhet, noe hver enhetsleder er blitt utfordret til å gi som innspill til fylkesrådmannens gjennomføringsdokument.

I 2009 vil dessuten hele organisasjonen bli involvert i arbeidet med ny planstrategi som skal gjelde fra 2010.

UKAST TIL ADMINISTRATIV SAK:

Policy for risikohåndtering i mål- og resultatstyringen

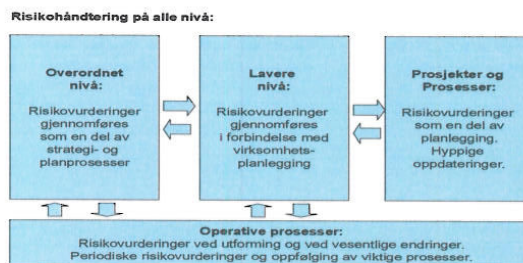
Fylkesrådmannen har det øverste administrative ansvaret for å utforme en betryggende og hensiktsmessig intern kontroll i fylkeskommunen. Det er ønskelig at de risikovurderinger som gjøres i større grad blir helhetlige, strukturerte og dokumenterte. En risikopolicy skal gi de overordnede retningslinjer i denne forbindelse. I risikopolicyen settes de overordnede krav til fylkeskommunens ledere og ansatte vedrørende

Postadresse
Serviceboks
2626 LILLEHAMMER
Org. nr. 961382335

Besøksadresse
Kirkegaten 76
Bankkonto: 2000 09 50018
E-post: postmottak@oppland.org

Saksbehandler:
Øyvind Nyhus
Telefon: +47 6128 9000
Telefaks: +47 6128 9495

risikohåndtering og intern kontroll. Policyen sier noe om ansvar og formål, samt trekker fram noen vesentlige områder for integrering i mål- og resultatstyringen. På sikt bør risikohåndtering utføres på alle, ulike nivå i organisasjonen:



Risikopolicyen vil ikke være statisk, men inngå i en kontinuerlig dynamisk prosess som bl.a. fanger opp nye perspektiver, vektlegger ny kunnskap osv. Innføring av risikohåndtering i mål- og resultatstyringen vil nødvendigvis ha en kort- og en mer langsiktig plan. I første omgang vil risikovurderinger i stor grad bli knyttet til noen få vesentlige kritiske suksessfaktorer pr. enhet.

1. ANSVARET FOR RISIKOHÅNTERING I OPPLAND FYLKESKOMMUNE

1.1 Fylkesrådmannens ansvar.

Fylkesrådmannen har det administrative overordnede ansvaret for at det er en tilstrekkelig sammenheng mellom mål, ressursbruk, prioriteringer, risikovurderinger og total akseptabel risiko i Oppland fylkeskommune. Fylkesrådmannen skal sørge for at risikopolicyen er i samsvar med de til enhver tid gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser. Dette skal sikre en helhetsvurdering som gjør at risikostyringen ikke bare er en aggregering av risikovurderinger som gjøres på enhets-, funksjons- og prosjektnivå.

1.2 Enhetsledernes ansvar.

Alle ledere i fylkeskommunen skal forsikre seg om at risikohåndteringen og intern kontroll innen eget ansvarsområde er i overensstemmelse med fylkeskommunens risikopolicy. På samme måte som fylkesrådmannen skal de, innenfor sitt ansvarsområde, sørge for tilstrekkelig sammenheng mellom mål, ressursbruk, prioriteringer, risikovurderinger og akseptabel risiko. I tillegg skal de sørge for at aktiviteter drives i henhold til de enhver tid gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser og interne retningslinjer.

1.3 Politisk behandling.

Risikopolicyen forankres hos politikerne ved at det innarbeides i de overordnede plandokumenter som behandles av fylkestinget/fylkesutvalget. Dette skal samtidig være med å sikre legitimitet og konsistens fra politisk beslutningsnivå til operasjonelt nivå.

2. FORMÅLET MED RISIKOHÅNTERING OG INTERN KONTROLL

Hensikten med å etablere og gjennomføre en helhetlig risikostyring er å oppnå forutsigbarhet og unngå at uforutsette hendelser skaper konsekvenser som vanskeliggjør eller umuliggjør måloppnåelse.

Etablering og gjennomføring av risikohåndtering og intern kontroll i henhold til risikopolicyen skal:

- Gi forutsigbarhet med hensyn til utfall av vesentlige strategivalg og beslutninger
- Sikre at virksomheten drives innen aksepterte rammer for finansiell og operasjonell risiko
- Gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av overordnede målsettinger, etterlevelse av lover, forskrifter og retningslinjer, og korrekt rapportering.

3. INTEGRERING AV RISIKOHÅNDTERING I MÅL- OG RESULTATSTYRINGEN

3.1 Risikovurdering ved fastsettelse av mål, planer og budsjetter.

På kort sikt vil arbeidet med integrering av risikohåndtering i mål- og resultatstyringen bli konsentrert om 2-3 vesentlige kritiske suksessfaktorer pr. enhet.

På lengre sikt vil det bli arbeidet med at mål og krav som vedtas i RHP og som forutsettes videreført i fylkesrådmannens gjennomføringsdokument/arbeidet videre med i administrasjonen, skal ha et tilstrekkelig underlag der vesentlige risikoforhold er identifisert, vurdert og avveid, slik at målene blir realistiske både i forhold til ressurstilgang, gjennomførbarhet og rammer for akseptabel risiko for fylkeskommunen.

Akseptable rammer for risiko fastsettes bl.a. i forbindelse med målformuleringer. Når det gjelder økonomiske disposisjoner og eksponering innen for eksempel finansforvaltningen kan rammer for risiko uttrykkes kvantitativt og gjennom fullmakter og beløpsgrenser. For praktiske formål er det som oftest mer hensiktsmessig at det uttrykkes hva som er akseptabel operasjonell risiko gjennom mer kvalitative beskrivelser. Behovet for informasjon og kommunikasjon om akseptable rammer vil bli løpende vurdert.

Når fylkesrådmannen i gjennomføringsdokumentet - i samarbeid med enhetene - fastlegger administrative resultatmål og budsjetterammer for enhetene i fylkeskommunen, skal det tas hensyn til vesentlige risikoforhold, og det skal innarbeides krav til risikohåndteringstiltak som skal bidra til å sikre en forutsigbar oppfyllelse av resultatmål og overholdelse av budsjetterammer.

3.2 Underlag for investeringsbeslutninger og innkjøpskontrakter.

Den som er ansvarlig for planlegging/gjennomføring av investeringsprosjekt eller inngåelse av langsiktige kontrakter skal sørge for at risikovurderinger i beslutningsunderlaget ivaretas gjennom tilhørende risikohåndteringstiltak under prosjektgjennomføring og i aktuelle kontrakter. Lov om offentlige anskaffelser skal følges og fylkesrådmannen kan ved behov gi nærmere interne retningslinjer, enten generelle eller for det enkelte prosjekt.

Det er viktig at investeringsbeslutninger og avtaleinngåelser ikke endrer det samlede risikobilde for fylkeskommunen på en måte som resulterer i at total risikoeksponering blir for høy i forhold til vedtatte rammer for akseptabel risiko.

3.3 Rammer for risikoeksponering og krav til risikohåndtering og intern kontroll i finansforvaltningen.

Fylkestinget fastsetter regler for fylkeskommunens finansforvaltning i henhold til forskrift. Forslag til nye regler vil bli forelagt fylkestinget straks ny forskrift foreligger.

3.4 Tiltak for å styre operasjonell risiko.

Alle ledere har innen sine områder ansvar for å identifisere og vurdere risiko for svikt i måloppnåelse og tap som følge av interne eller eksterne hendelser eller rammer. Basert på dette skal det være etablert velfungerende ledelse, organisering, styring og kontroll som beskytter virksomheten mot uønskede hendelser og tap. Det kan gis interne retningslinjer for dokumentasjon av risikovurderinger og tiltak i denne forbindelse.

Når den operative virksomheten medfører risiko for å påføre tredjeperson skade eller vesentlig tap, skal det, eventuelt i samarbeid med medkontrahent, etableres aktuelle risikohåndteringstiltak, herunder kontrakter og eventuelt forsikring, for å begrense risikoen.

Fylkeskommunen skal ha forsikringsavtaler som gir tilfredsstillende beskyttelse mot negative økonomiske konsekvenser av tapsutløsende hendelser, og som bidrar til at samlet risikobilde etter gjennomføring av risikohåndteringstiltak tilfredsstillende vedtatte rammer for hva som er akseptabel tapsrisiko for fylkeskommunen.

3.5 Krav til oppfølging og rapportering om endringer i risikobilde og uønskede hendelser.

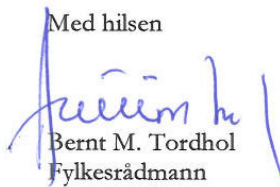
Fylkesrådmannen har et administrativt overordnet ansvar for å etablere, vurdere og følge opp det samlede risikobildet for fylkeskommunen, basert på rapportert risikobilde fra den enkelte leder i forbindelse med den ordinære, periodiske mål- og resultatrapporteringen. Fylkesrådmannen fastsetter interne krav til rapportering av risikobilde, risikofaktorer, risikovurderinger og risikohåndteringstiltak, samt rapportering om hendelser. Alvorlige hendelser rapporteres når de inntreffer.

I forbindelse med mål- og resultatrapporteringen til fylkestinget framlegger fylkesrådmannen fylkeskommunens samlede risikobilde og kommenterer eventuelle endringer i dette, samt hendelser siden forrige rapportering. I forbindelse med årsrapporteringen skal det foretas en gjennomgang av vesentlige risikoer og de risikohåndteringstiltak som sikrer mot disse. Det skal foreligge dokumentasjon på at dette er gjennomført på en forsvarlig måte.

4. FORTROLIGHET

Fylkesrådmannen kan gi retningslinjer om hvilke deler av risikohåndteringsdokumentasjonen som skal være offentlig tilgjengelig, og hvilke deler som skal være unntatt offentlighet, og eventuelle begrensninger for grupper av ansattes tilgang til visse deler av dokumentasjonen.

Med hilsen



Bernt M. Tordhol
Fylkesrådmann



Terje Kind
Ass. fylkesrådmann