

Stiftelsestilsynet

2014

Retningslinjer

for tilsyn i Stiftelsestilsynet



15.12.2014

Gunn Merete Paulsen
avdelingsdirektør

Versjonshåndtering – distribusjon

Dato	Utarbeidet av	Signatur
5.10.2011	Prosjektgruppa	
Dato	Godkjent	Signatur
	Atle Hamar	
15.12.2014	Gunn Merete Paulsen	GMP
Revisjonsfrekvens		Distribusjon
Annethvert år – innen 31.12, godkjennes av avdelingsdirektør		Stiftelsestilsynet

Versjon	Dato	Endring/årsak
1.0	28.8.2011	Utarbeidet retningslinjer
2.0	15.12.2014	Revidert retningslinjer

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	5
2	BRUK AV RETNINGSLINJENE.....	6
2.1	Trinn 1	6
2.2	Trinn 2	7
2.3	Trinn 3	7
3	TILSYN.....	8
3.1	Hva er tilsyn.....	8
3.2	Hjemmel for tilsyn.....	9
3.3	Formålet med tilsyn	9
4	UTFORMING AV ET TILSYN.....	10
4.1	Fasene i et tilsyn.....	10
4.2	Kvalitetssikring av tilsynsarbeidet.....	11
4.3	Tilsynsteamets sammensetning og kompetanse.....	12
4.4	Tema for tilsyn	12
4.5	Problemstillinger	13
4.6	Dokumentasjon.....	13
4.7	Bruk av andre revisorers og eksperters arbeid.....	14
4.8	Misligheter	14
4.9	Vurdering av innhentet dokumentasjon.....	15
5	PLANLEGGING	16
5.1	Tilsynsplan.....	16
6	GJENNOMFØRING.....	19
6.1	Gjennomføring av tilsynsplanen	19
6.2	Stedlig tilsyn	20
6.2.1	Møter.....	20
6.2.2	Samtaler	20

7	RAPPORTERING OG DOKUMENTASJON.....	22
7.1	Tilsynsrapport	22
7.2	Distribusjon av tilsynsrapporten	25
7.2.1	Foreløpig tilsynsrapport	25
7.2.2	Ferdigstillelse av tilsynsrapport.....	25
7.3	Dokumentasjon.....	26
8	OPPFØLGING	27
8.1	Planlegging og gjennomføring av oppfølgingen	27
9	EVALUERING.....	28

1 INNLEDNING

Den overordnede målsettingen for tilsynsarbeidet er å sikre god realisering av formålene i stiftelsene, og å sikre at stiftelsesloven blir fulgt.

Stiftelser er særmerkte ved at de er selveiende. Dette innebærer at det ikke er eksterne eier- eller medlemskontroll. I tillegg er ofte styret eneste organ i en stiftelse.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har vedtatt en langsiktig strategi for å styrke arbeidet med tilsyn. Et viktig ledd i dette arbeidet er å utvikle en felles måte å utøve tilsyn på, slik at tilsyn skjer på en profesjonell, effektiv og korrekt måte.

Metoden for utvelging og kategorisering av tilsynssaker er nedfelt i et eget metodokument. All utvelging og kategorisering skal foretas på bakgrunn av oppdaterte risiko- og vesentlighetsvurderinger. På bakgrunn av disse vurderingene blir det utarbeidet en årsplan som er styrende for utvelgelsen av tilsynssaker.

Stiftelsestilsynet er et forvaltningsorgan og stiftelsesloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven er styrende for tilsynsarbeidet. Det er videre utarbeidet standarder for tilsyn for Lotteri- og stiftelsestilsynet. Til sammen utgjør dette rammeverket for retningslinjene, maler og veiledere.

Retningslinjene er et dokument som sier hvordan arbeidet med konkrete tilsynssaker skal planlegges, gjennomføres og rapporteres.

2 BRUK AV RETNINGSLINJENE

I metodedokumentet for Lotteri- og stiftelsestilsynet er det lagt opp til et system der arbeidet med tilsynssakene deles inn i tre trinn. Bruken av retningslinjene er avhengig av hvilket trinn tilsynssaken er i.



Figur 1 Hovedelementer i et tilsyn

2.1 Trinn 1

For saker i trinn 1 skal ikke retningslinjene brukes.

Saker som blir avsluttet etter behandling på dette trinnet er saker som ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering ikke blir vurdert som egnet til prioritering i det videre tilsynsarbeidet.

På dette trinnet skal saksbehandler kun utføre enkle kontrollhandlinger og ha en kort gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon.

Sakene avsluttes som hovedregel med et brev til stiftelsen der det skal gå fram at saken er avsluttet, eventuelt med et brev ut for ytterligere opplysninger før saken avsluttes.

Saksbehandler skal i tillegg skrive en kort merknad på saken der det går fram hvorfor saken ikke blir fulgt opp.

Dersom saken prioriteres overføres den til trinn 2, og følger retningslinjer for saksbehandling der.

Tidsfrist for behandling av saker etter trinn 1 er 6 uker fra saken kom inn til den avsluttes.

2.2 Trinn 2

For saker i trinn 2 skal retningslinjene brukes så langt dette er forsvarlig ut fra den ressursbruk som til enhver tid er satt av til behandling av disse sakene.

Det skal utarbeides en tilsynsplan der malen følges. Innholdet knyttet til de enkelte kapitteloverskriftene må tilpasses sakens omfang og kompleksitet. Det presiseres at tilsynsplanen for de minst komplekse sakene kan være svært enkle men likevel inneholde de sentrale elementer.

Dersom saken avsluttes i denne fasen, skal begrunnelsen for avslutning går fram av tilsynsplanen.

Dersom saken skal prioriteres videre, overføres den til trinn 3 og følger retningslinjene for saksbehandling der.

Tidsfrist for behandling av saker etter trinn 2 er 10 uker fra saken kom inn til den avsluttes.

2.3 Trinn 3

Retningslinjene skal følges i alle saker som er i trinn 3.

3 TILSYN

3.1 Hva er tilsyn?

Med tilsyn menes en uavhengig, systematisk og dokumentert gjennomgang av hele eller deler av en virksomhet.

Retningslinjene skal sikre at tilsyn blir gjennomført på en profesjonell, korrekt og effektiv måte. Formålet med tilsynsarbeidet er å sikre at stiftelsene realiserer sitt formål og ellers oppfyller krav satt i vedtekter og lov.

Vanligvis vil et tilsyn konsentreres om ett eller flere på forhånd angitte områder.

Uavhengighet og habilitet

Stiftelsestilsynet utøver sin myndighet på grunnlag av Lov om stiftelser av 15. juni 2001 nr 59.

Stiftelsestilsynet har et selvstendig ansvar både for å klargjøre det nærmere innholdet i, og gjennomføringen av, kontroll- og tilsynsoppgavene.

Saksbehandler skal være formelt og reelt uavhengig i forhold til tilsynsobjektet og impliserte parter. Den enkelte medarbeider er selv ansvarlig for å vurdere egen habilitet jf. reglene i forvaltningsloven. Teamet skal varsles om mulige habilitetsproblemer.

Systematisk

Kravet til systematisk gjennomgang innebærer at utvelgelsen av tilsyn skal skje i henhold til Lotteri- og stiftelsestilsynets til enhver tid gjeldende system for vurdering av vesentlighet og risiko, jf. *metodedokument for utvelgning av saker og gjennomføring av tilsyn for Lotteri- og stiftelsestilsynet*.

De enkelte tilsyn skal gjennomføres i overensstemmelse med standarder og retningslinjer for tilsyn i Lotteri- og stiftelsestilsynet. Videre skal tilsynene legges opp slik at det er en klar sammenheng mellom mål, problemstillinger, kriterier, dokumentasjon og vurderinger.

Dokumentert

Saksbehandler skal dokumentere forhold som er viktige for å underbygge Lotteri- og stiftelsestilsynets interne og eksterne rapportering.

Dokumentasjonen er også bevis for at tilsynet er utført i henhold til vedtatte standarder og retningslinjer.

Omfanget og innholdet av dokumentasjonen skal være tilstrekkelig og detaljert nok til å kunne gi en totalforståelse av det utførte tilsyn og de vurderinger som ligger til grunn for konklusjonene.

Det skal etableres rutiner for å sikre at dokumentasjonen blir forsvarlig behandlet, oppbevart og arkivert.

3.2 Hjemmel for tilsyn

Stiftelsestilsynet har tilsyn med alle norske stiftelser, med unntak av stiftelser opprettet i medhold av finansieringsvirksomhetsloven.

Stiftelsestilsynets virksomhet er regulert i Lov om stiftelser av 15. juni 2001 nr. 59 og forvaltningsloven.

3.3 Formålet med tilsyn

Den overordnede målsettingen for tilsynsarbeidet er å sikre at stiftelsesloven blir fulgt, og å sikre god formålsrealisering i stiftelsene.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har utarbeidet standarder og retningslinjer for tilsynsarbeidet.

Retningslinjene legger vekt på betydningen av å benytte tilsyn som virkemiddel for å kontrollere om stiftelsene overholder krav i, eller i medhold av, vedtekter og lov.

Anvendelsen av retningslinjene vil variere ut fra tilsynssakens størrelse, type og kompleksitet.

Retningslinjene bygger på tilsynsstandardene for Lotteri- og stiftelsestilsynet, og beskriver hvordan tilsyn skal planlegges, gjennomføres, rapporteres og følges opp.

Retningslinjene skal legges til grunn for alt tilsynsarbeid i Stiftelsestilsynet, og skal bidra til at Stiftelsestilsynets oppgaver blir løst på en mest mulig mål- og kostnadseffektiv måte.

4 UTFORMING AV ET TILSYN

4.1 Fasene i et tilsyn

Et tilsyn består av følgende faser:

1. Planlegging

Formålet med planleggingen er å identifisere områder som er aktuelle for tilsyn basert på en vurdering av vesentlighet og risiko.

2. Gjennomføring

Formålet med gjennomføringen er å avklare om stiftelsene etterlever formål, vedtekter og lov.

3. Dokumentasjon

Formålet med dokumentasjon er å kunne gi en totalforståelse av utført tilsyn, og dermed åpne for kontroll og etterprøving av grunnlaget for vurderinger og konklusjoner.

4. Rapportering

I tilsyn der det er hensiktsmessig å skrive rapport, bør rapporten utformes slik at den gir en beskrivelse av gjennomført tilsyn og de vurderinger som er gjort, samt grunnlaget for vurderingene. Rapporten bør, der det er hensiktsmessig, tilfredsstillende kravene til forhåndsvarsel, jf fvl § 16.

5. Oppfølging

Det må vurderes i den enkelte sak om det er behov for oppfølging av avdekkede forhold for eksempel med et vedtak.

De ulike fasene i et tilsyn kan sammenfattes i følgende figur 2:



Figur 2 Fasene i et tilsyn

4.2 Kvalitetssikring av tilsynsarbeidet

I alle fasene av et tilsyn har både den enkelte saksbehandler, saksansvarlig og avdelingsdirektør ansvar for å kvalitetssikre utført arbeid. Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsstandard 25 sier:

25

Avdeling og team skal gjennomføre kvalitetssikring som er hensiktsmessig for det enkelte tilsyn og gjennomføringen av disse.

Dette innebærer blant annet å påse at arbeidet utføres med utgangspunkt i vesentlighets- og risikovurderinger, og i henhold til gjeldende årsplan og tilsynsplaner. Kvalitetssikring innebærer også å sikre at vurderingskriteriene og de innsamlede opplysninger bidrar til at målet med tilsynet nås, og at vurderingene blir dokumentert med tilstrekkelig og hensiktsmessig dokumentasjon.

Leder for tilsynsteamet skal etablere, iverksette, overvåke, gjennomgå og forbedre tilsynsplanen.

4.3 Tilsynsteamets sammensetning og kompetanse

Når tilsynsteamet skal settes sammen, må det tas hensyn til den kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre et forsvarlig tilsyn, jf. tilsynsstandard 4:

4 *Lotteri- og stiftelsestilsynet og saksbehandler skal ha den nødvendige kompetansen.*

Når størrelsen og sammensetningen av tilsynsteamet skal bestemmes bør følgende vektlegges

- a) tilsynets mål, område, omfang, kriterier
- b) tilsynsfaglig kompetanse og metodiske ferdigheter

For hvert tilsyn hvor det etableres et tilsynsteam skal det utpekes en saksansvarlig. Saksansvarlig har hovedansvar for planlegging, gjennomføring, rapportering og eventuelt oppfølging av tilsynet.

4.4 Tema for tilsyn

Temaet for tilsynet skal angi hva saksbehandler konkret vil oppnå med tilsynet, og må formuleres slik at det etter gjennomføringen er mulig å slå fast om målene med tilsynet er nådd.

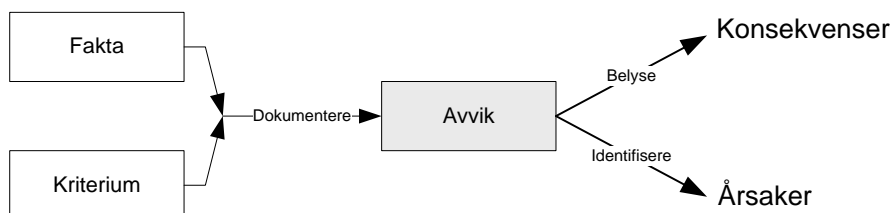
Tilsynsstandard 15 for metodisk tilnærming sier:

15 *Saksbehandler skal bruke anerkjente metoder i planleggingen og gjennomføringen av tilsyn. Den metodiske tilnærmingen skal knyttes opp til tilsynets formål.*

Utgangspunktet for et tilsyn er at saksbehandler har valgt å rette oppmerksomheten mot et bestemt område. Som et ledd i arbeidet med å utlede tema og aktuelle problemstillinger for tilsynet, bør saksbehandler kartlegge hvilke krav som er satt innenfor det valgte område.

Tilsynet vil ha som mål å dokumentere eventuelle avvik i forhold til kartlagte kriterier. Tilsynet må legges opp slik at saksbehandler får fram fakta gjennom å dokumentere et bestemt forhold/kriterium. Saksbehandler må underbygge denne faktabeskrivelsen (funn) gjennom tilstrekkelig og hensiktsmessig dokumentasjon.

Slik figur 3 viser, bør tilsynet legges opp slik at det belyser konsekvensene av avvikene mellom de faktiske forholdene og kriteriene. Konsekvensen kan være av økonomisk, samfunnmessig eller prinsipiell karakter.



Figur 3 Hovedelementer i et tilsyn

Når avvik blir funnet, er det viktig å identifisere årsakene til avviket.

4.5 Problemstillinger

For å kunne gjennomføre tilsyn på en mål- og kostnadseffektiv måte er det viktig at det utarbeides en eller flere arbeidshypotese(r) for hva en ønsker å undersøke. Arbeidshypotesen(e) skal utformes slik at tilsynet i størst mulig grad blir målrettet.

Med utgangspunkt i arbeidshypotesen(e), må saksbehandler formulere hvilke problemstillinger som skal besvares gjennom undersøkelsen. Klare problemstillinger er viktig for gjennomføringen av tilsynet. Problemstillingene må samlet sett dekke arbeidshypotesen(e) fullt ut.

Problemstillingene legger føringer for hvilke informasjonskilder som er aktuelle, hvilken dokumentasjon som skal hentes inn, hvordan data skal analyseres, og hvilke vurderinger som kan gjøres.

4.6 Dokumentasjon

Dokumentasjon er informasjon som saksbehandler benytter i faktabeskrivelsen for å underbygge sine vurderinger. Både kvantitative og kvalitative data kan brukes som bevis. Dokumentasjon kan komme fra forskjellige kilder og være av forskjellig type:

- dokumentbevis (analyse av foreliggende dokumenter)
- intervju- og spørreskjemabevis (møter/samtaler)
- analytiske bevis (saksbehandler analyserer selv foreliggende data)

- fysiske bevis (observasjon)

I Lotteri- og stiftelsestilsynets standard nr. 21 for dokumentasjon framgår det:

21 *Saksbehandler skal innhente tilstrekkelige, nødvendige og hensiktsmessig dokumentasjon for å kunne konkludere i forhold til målet eller problemstillingen.*

Ved tilsyn må saksbehandler innhente tilstrekkelig, nødvendig og hensiktsmessig dokumentasjon.

4.7 Bruk av andre revisorers og eksperters arbeid

Hvis vi benytter arbeid utført av slik ekstern ekspertise, skal resultatene fra dette arbeidet vurderes ut fra Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsstandard nr. 19 om bruk av andre revisorers og eksperters arbeid:

Dersom saksbehandler benytter arbeid utført av andre, skal saksbehandler gjennomgå og vurdere om utført arbeid er tilfredsstillende for tilsynets formål, og at vurderinger og konklusjoner er underbygget.

Omfang, metoder og de forutsetninger som er lagt til grunn for andres arbeid og konklusjoner, må vurderes. Saksbehandler må også vurdere revisorers og eksperters uavhengighet og objektivitet.

4.8 Misligheter

Begrepet misligheter defineres som handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet.

Stiftelser er særmerkte ved at de er selveiende slik at det ikke er en ekstern eier- eller medlemskontroll. I tillegg er ofte styret eneste organ i en stiftelse. Dette gjør at mislighetsrisikoen vurderes som større enn for andre sammenslutningsformer.

Stiftelsestilsynet skal gjennom tilsyn bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil, jf. tilsynsstandard 5, 6 og 7.

5

Lotteri- og stiftelsestilsynet skal gjennom tilsyn bidra til å forebygge og avdekke misligheter.

6

Når saksbehandler planlegger og gjennomfører tilsynshandlinger og vurderer og rapporterer resultatet av disse, skal saksbehandler vurdere risikoen for at det foreligger misligheter.

7

Saksbehandler skal vurdere å innhente dokumentasjon i virksomheten om avdekkede tilfeller av misligheter og hvilke konsekvenser dette eventuelt har medført.

Saksbehandler skal derfor i alt sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan indikere risiko for at misligheter kan oppstå eller foregå i stiftelsen. Stiftelsens styre har det overordnede ansvaret for at internkontrollen i stiftelsen bidrar til å forebygge og avdekke eventuelle misligheter.

Som ledd i tilsynet må saksbehandler vurdere i hvilken grad styret har ivaretatt dette ansvaret. Saksbehandler kan i den sammenheng innhente informasjon fra ekstern revisor og andre kilder. Saksbehandler kan ta opp spørsmålet om misligheter i møter med ekstern revisor, samt se etter negative uttalelser fra ekstern revisor om dette i revisjonsberetning eller korrespondanse med virksomheten.

4.9 Vurdering av innhentet dokumentasjon

Etter gjennomført tilsyn vurderes innhentet dokumentasjon mot kriteriene slik disse ble definert i planleggingsfasen.

Vurderinger kan danne grunnlag for:

- veiledning
- sanksjoner
 - styreavsettelse
 - avsettelse av revisor
 - fremme av erstatningskrav på vegne av stiftelsen
 - anmeldelse av mulig straffbare forhold
 - pålegg
- Øvrige reaksjoner

- gransking
- oppnevning av settestyre

5 PLANLEGGING

5.1 Tilsynsplan

I Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsstandard 12, 13 og 14 om planlegging av tilsyn framgår det:

12 *Saksbehandler skal planlegge arbeidet slik at tilsynet blir utført på en faglig tilfredsstillende og effektiv måte.*

13 *Saksebehandler skal utarbeide en tilsynsplan etter gjeldende retningslinjer.*

14 *Tilsynsplanen skal være et hensiktsmessig styringsverktøy.*

Planleggingen av det enkelte tilsyn skal dokumenteres i en tilsynsplan. Planen skal være operasjonell, og den skal godkjennes av områdeansvarlig tilsyn.

Tilsynsplanen er en dynamisk prosess der tilsynet fortløpende vurderer typen og omfang av handlinger som er nødvendige for å kunne må svare på arbeidshypotesen(e).

Tilsynsplanen er en kontinuerlig prosess der Stiftelsestilsynet fortløpende vurderer typen og omfang av handlinger som er nødvendige for å kunne svare på arbeidshypotesen(e). Vesentlige endringer i planene skal være begrunnet.

Tilsynsplaner for saker i fase 3 skal godkjennes av områdeansvarlig tilsyn. Vesentlige endringer skal godkjennes av områdeansvarlig tilsyn.

Sakene kan variere mye i kompleksitet og tilsynsplanene skal tilpasses omfanget i den enkelte sak.

Tilsynsplanen kan utarbeides etter følgende mal, og skal normalt også inneholde alle disse elementene:

1. konkretisering av tema for tilsyn
2. innhenting av opplysninger om stiftelsen, f. eks. nøkkeltall, styre, vedtekter m.v.
3. arbeidshypotese(r) og problemstillinger
4. kartlegging av kriterier, f. eks. § 30 eller § 19
5. kartlegging av dokumentasjonsbehov
6. metodisk tilnærming og gjennomføring
7. organisering og ressursbehov
8. tidsplan
9. gjennomføringsrisiko

Sakene i fase 3 skal inneholde alle disse elementene.

1. Konkretisering av tema for tilsyn

Planen må kort beskrive tilsynsområde og gjøre rede for hvorfor det er besluttet å gjennomføre et tilsyn med stiftelsen, og hvilke områder som skal undersøkes. Det skal gå fram hvilke vesentlighets- og risikovurderinger som er lagt til grunn.

2. Innhenting av opplysninger om stiftelsen

Ved starten av et tilsyn bør det innhentes opplysninger om stiftelsen som er nødvendig for å kunne danne seg en oppfatning om angrepsvinkelen på tilsynet.

Slike opplysninger vil kunne være

- årsregnskap
- nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret/Foretaksregisteret

- stiftelsens registrerte vedtekter
- åpne/avsluttede saker i 360
- styre/revisorendringer

I mange saker vil det også være nyttig å innhente kunnskap om stiftelsen gjennom søk i åpne søkemotorer på Internett.

Det er viktig at det fremgår av tilsynsplanen hvilke opplysninger som er innhentet, og at opplysningene blir lagret. Ved søk i åpne søkemotorer bør opplysninger som vurderes som sentrale blir lagret. Om mulig bør også søkestrenger være med.

3. Arbeidshypotese(r) og problemstillinger

Planen må beskrive arbeidshypotesen(e) for tilsynet, og angi hvilke problemstillinger som skal besvares for at målet med tilsynet skal nås.

4. Kartlegging av kriterier

Planen bør angi de sentrale rettslige og faktiske krav. Det nærmere innholdet av rettsreglene skal fastlegges ut fra alminnelig juridisk metode.

5. Kartlegging av dokumentasjonsbehov

Planen bør angi en vurdering av hvilken dokumentasjon som er nødvendig, tilstrekkelig og hensiktsmessig.

Som et generelt utgangspunkt bør informasjon om stiftelsens internkontrollsystemer innhentes.

6. Metodisk tilnærming og gjennomføring

Planen bør beskrive den metodiske tilnærmingen og gjennomføringen for hvordan dokumentasjonen skal innhentes. Valgene bør begrunnes.

7. Organisering og ressursbehov

Planen bør vise hvem som skal delta i tilsynet, og hvilken rolle disse skal ha. Det skal fremgå hvem som er saksansvarlig. Planen skal vise det samlede ressursbehovet som er planlagt brukt for å gjennomføre tilsynet.

Ressursanslaget må omfatte både hvor mange dagsverk/timeverk per person tilsynsteamet antas å bruke på gjennomføringen, og totale forventede kostnader til reiser, konsulentbistand osv.

8. Tidsplan

Planen skal inneholde en framdriftsplan som gir oversikt over tidsfrister for henholdsvis planleggingen, gjennomføring og rapportering av tilsynet.

Tidsplanen skal gi en oversikt over hva som skal oppnås på gitte tidspunkter underveis i hele tilsynet.

I tillegg til tidsplanen kan det være aktuelt å utarbeide mer detaljerte aktivitetsplaner til internt bruk i gruppen, hvor de enkelte aktivitetene og hvem som er ansvarlige for å utføre dem, blir spesifisert.

Ved utarbeidelse av framdriftsplanen bør de tas hensyn til erfaringstall fra tidligere tilsyn, slik at estimatene for tids- og ressursbruk i planen blir mest mulig realistiske.

9. Gjennomføringsrisiko

I planen bør saksbehandler gi en vurdering av hvilke forhold som kan føre til at målet for tilsynet ikke nås, både med hensyn til kvaliteten på rapporten og tids- og ressursanslagene. Dette kan være forhold som at tilsynet er avhengig av arbeid som utføres av andre, bruk av datainnsamlings- og analyseteknikker eller manglende kjennskap til datakvalitet. Dersom risikoen vurderes som uakseptabelt høy, må planen justeres i tråd med dette.

6 GJENNOMFØRING

6.1 Gjennomføring av tilsynsplanen

Tilsynsplanen skal være et hensiktsmessig styringsverktøy for saksbehandler i gjennomføringen av tilsynet, og for kommunikasjon med områdeansvarlig tilsyn.

Gjennomføringen av tilsynsplanen består av innhenting av dokumentasjon opp mot de kriterier som er fastsatt.

Gjennomføringen av tilsynet skal gjøre saksbehandler i stand til å kunne konstantere og dokumentere forhold som ikke er i samsvar med lov og vedtekter, og påpeke mulighet til forbedring innenfor et område eller en

virksomhet. Saksbehandlers oppgave er å vurdere hvordan stiftelsen etterlever formål, vedtekter og lov.

I løpet av tilsynsperioden kan det oppstå forhold som gjør det nødvendig med en ny vurdering av omfanget og/eller innholdet i tilsynet. Dette kan eksempelvis ha sammenheng med at foreløpig funn etter gjennomføring av intervju osv. tilsier en endring i problemstilling. Eventuelle endringer i tilsynsplanen som følge av slike forhold, skal godkjennes av områdeansvarlig tilsyn.

6.2 Stedlig tilsyn

Målet med stedlig tilsyn er å skaffe opplysninger om faktiske forhold, og annen informasjon som er relevant.

Stedlig tilsyn består som hovedregel av møter og/eller stedlig dokumentgjennomgang.

6.2.1 Møter

Til møtet inviteres de personer som antas å ha relevant informasjon. Antall møter vil være avhengig av omfanget og karakteren av tilsynet.

Ved gjennomføring av møter bør følgende punkter følges:

- Møtereferat skal utarbeides, det skal fremgå hvem som var til stede.
- Møtet bør omhandle følgende punkter.
 - a) presentasjon av deltakerne og deres stilling og roller
 - b) presentasjon av Stiftelsestilsynet og de hjemler som er relevante for tilsynet
 - c) eventuell kort presentasjon av stiftelsen som må avtales på forhånd, og rammene må settes i tråd med den tidsramme som er lagt for møtet
 - d) bakgrunn for tilsynet og tidsplanen
 - e) kort sammendrag av hvordan tilsynsaktivitetene gjennomføres, spesielt intervjuenes form
 - f) orientering om at møtereferat vil bli skrevet og oversendt med frist for eventuelle merknader

6.2.2 Samtaler

Samtaler (intervju) er en viktig metode for å samle inn informasjon, og må utføres på en måte som er tilpasset situasjonen og personen som intervjues.

I mange tilfeller vil samtaler(intervju) være en sentral del av møtene, jf. ovenfor.

For at intervjuene skal gi relevant og tilstrekkelig informasjon er det avgjørende at rett spørsmål stilles til rett person.

Intervjuteknikk – momenter:

- a) Saksbehandlerne må opptre høflig, respektfullt, lyttende og diplomatisk.
- b) Start med å presentere de som er til stede.
- c) Forklar hensikten med intervjuet (skill mellom fakta og vurderinger), angi oversikt over problemstillingene og tidsrammen for intervjuet.
- d) Legg til rette for en god avslappet atmosfære, slik at intervjuobjektet føler at informasjonen blir trygt mottatt.
- e) La personen få fortelle om seg selv, utdanning, erfaring, oppgaver etc.
- f) Start deretter med generelle spørsmål om temaet, og øk detaljgraden etter hvert. Unngå lange spørsmål og flere spørsmål i ett
- g) Unngå også ledende spørsmål, og spørsmål som begrenser svaralternativene. De klare, entydige og åpne spørsmålene gir de beste svarene. Lytt og følg opp svarene med utdypende spørsmål til forholdene er avklart så langt vedkommende kan.
- h) Ikke gi uttrykk for din mening eller forventninger til svaret – verken direkte eller med kroppsspråk.
- i) Dersom den intervjuende ikke kan svare på spørsmålet, kan det være hensiktsmessig å spørre vedkommende om hvem andre som kan tenkes å vite det, eller om det kan avklares på annen måte.
- j) Oppsummer flere ganger underveis i intervjuet, og kontrollerer at den informasjonen som er mottatt er riktig oppfattet.
- k) Avslutt intervjuet med å spørre om vedkommende har noe de ønsker å tillegge før du forteller hva som videre vil skje, og takker for hjelpen og samarbeidet

7 RAPPORTERING OG DOKUMENTASJON

7.1 Tilsynsrapport

I mange tilsynssaker vil det være naturlig å utarbeide en tilsynsrapport. I andre saker vil det være mer naturlig å avslutte saken med vedtak **eller brev**.

I saker der det er naturlig å utarbeide tilsynsrapport bør denne malen brukes.

Tilsynsrapporten utarbeides av leder av tilsynsteamet i samarbeid med øvrige deltagere i tilsynet. Tilsynsrapporten bør presentere mål, problemstillinger, metode, fakta og vurderinger, jf. Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsstandard nr. 26 for rapportering:

26

Rapporteringen skal ha en form og innhold som fremstiller alle relevante forhold. Det skal klart og tydelig komme fram eventuelle avvik tilsynet har avdekket. Fremstillingen skal være uavhengig, objektiv og konstruktiv. Dokumentasjonen og gjennomføringen av tilsynet skal presenteres slik at det åpner for kontroll og etterprøving.

De viktigste kravene til en god tilsynsrapport er at

- all informasjon i rapporten skal være relevant
- det skal gå klart fram hva som er fakta og vurderinger
- rapporten skal være leservennlig

Relevans

All informasjon i rapporten må være relevant for leseren ut fra målet for revisjonen og rapportens problemstillinger.

Skille mellom fakta, revisjonskriterier og vurderinger

I rapporten skal det være et klart skille mellom hva som er fakta, kartlagte krav og vurderinger. Leserens skal ikke være i tvil om hva som er rene faktaopplysninger, og hva som er Stiftelsestilsynets vurderinger.

Leservennlighet

Det er viktig å tilstrebe en så lettlest og forståelig rapport som mulig. Rapporten skal kunne leses uten at leseren har spesielle forkunnskaper. For at rapporten skal bli så forståelig og leservennlig som mulig, er det ulike teknikker vi bør være oppmerksomme på i skriveprosessen:

- Utarbeid overordnet struktur og innholdsfortegnelse.
- Gi en helhetlig framstilling av tilsynsobjektet.
- Bruk instruktive og nøytrale overskrifter.
- Språket i rapporten bør være presist for å unngå misforståelser eller uklarheter.
- Illustrer ved hjelp av tabeller, diagrammer, modeller for prosesser etc.
- Unngå tekniske og vanskelige ord, og vær varsom med bruk av fremmedord. Forklar dem hvis de benyttes.

En tilsynsrapport bør ha følgende struktur:

1. Sammendrag
2. Innledning - bakgrunn, mål og problemstillinger
3. Metodiske tilnærning og gjennomføring

4. Kartlegging av rettslige og faktiske krav
 5. Fakta
 6. Vurderinger
- Eventuelle vedlegg

1. Sammendrag

Formålet med sammendraget er å gi en kortfattet gjengivelse av hovedinnholdet i rapporten. Det skal skje på en slik måte at også personer som ikke har deltatt i selve tilsynet kan få informasjon om hva tilsynet har gått ut på, og hvilke funn som er gjort.

Sammendraget skal si noe om:

- ✓ innledende opplysninger om tilsynet – hvem har ført tilsyn med hvilken stiftelse, når
- ✓ tema
- ✓ funn – avvik og merknader
 - innholdet i avvik/merknader
- ✓ eventuelle andre vurderinger Stiftelsestilsynet har gjort av driften av stiftelsen

2. Innledning

Innledningen må beskrive tilsynets mål og problemstillinger. I tillegg presenterer innledningen den bakgrunnsinformasjonen som er nødvendig for at leseren skal bli satt inn i hensikten med tilsynet. Det kan for eksempel være relevant lovgivning, regelverk og andre undersøkelser som er foretatt på området. Kun bakgrunnsinformasjon som er relevant for de øvrige kapitlene skal være med.

3. Metodisk tilnærning og gjennomføring

I mange tilsynssaker vil det ikke være hensiktsmessig å ta med dette punktet i en tilsynsrapport da metodevalg ofte ikke har vært grunnlag for diskusjon.

4. Kartlagte kriterier

Her presenteres regelverket som har dannet grunnlag for kartlagte rettslige og faktiske krav. Rapporten skal gi en fullstendig presentasjon av de rettslige og faktiske krav som danner grunnlaget for vurderingene i rapporten.

Presentasjonen av kravene må være klar og tydelig og godt dokumentert med nøyaktige kildehenvisninger. Presentasjonen skal bygges opp slik at leseren får et grunnlag for å forstå rapportens faktaframstilling og vurderinger.

5. Faktabeskrivelse

Faktabeskrivelsen i rapporten må være underbygd med tilstrekkelig og hensiktsmessig dokumentasjon. Rapporten skal på en nøytral måte beskrive de faktiske forholdene.

Ved utarbeidelsen av faktadelen bør saksbehandler tilstrebe å gå rett på framstillingen av faktaopplysningene. Saksbehandler må dokumentere fakta med nøyaktige og tydelige henvisninger til hvor faktaopplysningene kommer fra.

6. Vurderinger

I vurderingene skal det komme klart fram eventuelle avvik tilsynet har avdekket. Vurderingene må ikke gå lenger enn det er grunnlag for, og de må være logisk avledet av de sentrale funnene og dokumentasjonen som rapporten for øvrig inneholder.

I vurderingen av hvor vesentlig et avvik er, må saksbehandler blant annet vektlegge hvorvidt avviket er et direkte brudd lovgivningen, avvikets samfunnsmessige, prinsipielle og økonomiske betydning, om det samme avviket har forekommet flere ganger, og om det også er funnet avvik på andre områder.

7.2 Distribusjon av tilsynsrapporten

7.2.1 Foreløpig tilsynsrapport

Det bør utarbeides en foreløpig rapport som sendes tilsynsobjektet, i et oversendelsesbrev, for eventuell korrigerende av faktiske forhold med en svarfrist på inntil tre uker.

Oversendelse av foreløpig tilsynsrapport fra tilsynet skal normalt skje innen to uker etter at tilsynet er avsluttet.

Rapporten og oversendelsesbrevet skal underskrives av avdelingsdirektør og leder av tilsynsteamet. Rapporten sendes til stiftelsens forretningsadresse og eventuelt til styreleder.

Foreløpig tilsynsrapport er ikke offentlig.

Når virksomheten har fått uttalt seg, ferdigstilles rapporten.

7.2.2 Ferdigstillelse av tilsynsrapport

Oversendelse av endelig tilsynsrapport skal normalt skje innen tre uker etter at tilsynet har mottatt tilsynsobjektets uttalelse på den foreløpige rapporten.

Den ferdigstilte tilsynsrapporten følger som vedlegg til oversendelsesbrevet.

Den endelige tilsynsrapporten er offentlig, med mindre den inneholder opplysninger som i medhold av offentlighetsloven tilsier noe annet.

Rapporten og oversendelsesbrevet skal underskrives av avdelingsdirektør og leder av tilsynsteamet. Rapporten sendes til stiftelsens forretningsadresse og eventuelt til styreleder.

7.3 Dokumentasjon

Saksbehandler skal dokumentere tilsynsarbeidet og oppbevare sine arbeidspapirer på en betryggende måte.

I Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsstandard nr. 22, 23 og 24 for dokumentasjon framgår det:

22 *Saksbehandler skal dokumentere forhold som er viktige for å underbygge Lotteri- og stiftelsestilsynets interne og eksterne rapportering. Dokumentasjonen er bevis for at tilsynet er utført i henhold til standarder og retningslinjer i Lotteri – og stiftelsestilsynet.*

23 *Omfanget og innholdet av dokumentasjonen skal være tilstrekkelig og detaljert for å kunne gi en totalforståelse av utført tilsyn og konklusjon basert på innhentet dokumentasjon. Ethvert tilsyn skal dokumenteres etter gjeldende retningslinjer.*

24 *Det skal være etablert rutiner for å sikre at dokumentasjonen blir forsvarlig behandlet, oppbevart og arkivert for en periode som er tilstrekkelig for å dekke Lotteri- og stiftelsestilsynets behov, og i samsvar med instruks og lovbestemte krav.*

Saksbehandler må kunne dokumentere all dokumentasjon som ligger til grunn for rapporteringen. Dette gjelder for eksempel svar på spørreskjema, notater etter egne undersøkelser, utskrift av intervjuer, eventuelle vurderinger av andres arbeid, og de konklusjonene som er trukket på dette grunnlag.

Det er viktig at saksbehandler også fortløpende kan dokumentere alle viktige vurderinger som er tatt i utførelsen av tilsynet, spesielt tilsynsplaner og eventuelle beslutninger og endringer av disse underveis.

Det er viktig at saksbehandler sørger for oversiktlig arkivering av det innsamlede materialet, jf. arkivinstruksen, slik at det enkelt lar seg gjøre å finne fram til grunnlagsmaterialet for en utarbeidet rapport. De innsamlede dataene er å se på som nødvendig dokumentasjon, og de er dermed arkivverdige ifølge gjeldende retningslinjer.

8 OPPFØLGING

8.1 Planlegging og gjennomføring av oppfølgingen

For alle tilsyn hvor det er avdekket avvik, skal virksomheten innenfor en avtalt tidsramme utarbeide en oppfølgingsplan. Denne planen må skissere hvordan og når virksomheten vil utbedre påviste avvik, og hvilke korrigerende tiltak som vil bli gjennomført for å hindre gjentakelse.

Stiftelsestilsynet kan ikke kreve at eventuelle merknader følges opp av virksomheten. En merknad er imidlertid en observasjon Lotteri- og

stiftelsestilsynet selv kan følge opp i ettertid, for eksempel for å undersøke om problemet har forverret seg eller kanskje utviklet seg til et avvik.

Stiftelsens svar vil gi grunnlag for en beslutning om

- å avslutte saken
- å følge den opp videre:
 - enten ved å be virksomheten om en ny redegjørelse
 - eller gjennom nye undersøkelser

9 EVALUERING

Som ledd i tilsynsmyndighetens egen læring og forbedring, skal tilsynsteamet etter et gjennomført tilsyn gjøre en vurdering og oppsummering av hvordan det gikk. Etter hvert tilsyn skal det utarbeides et kortfattet notat om de viktigste erfaringene og forbedringspunktene. Disse notatene skal fortløpende legges inn i referansearkivet.

Disse notatene vil bidra til et styrt forbedringsarbeid knyttet til gjennomføringen av tilsyn, både for den enkelte og for Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Nedtegningene vil legge til rette for å systematisere erfaringene, analysere og prioritere mellom forbedringsområdene. På grunnlag av dette kan tiltak og korrigeringer iverksettes.

Det blir videre mulig å følge opp om tilsynet har hatt noen effekt. Saksbehandler kan gis mulighet til personlig utvikling og forbedring, og ledelsen får innsikt i hvordan en vesentlig del av tilsynets oppgaver fungerer.

Det stilles ikke strenge metodiske eller formmessige krav til hvordan dette skal gjøres.

En enkel disposisjon kan være:

- hva skjedde?
- hvorfor skjedde det?
- hva gjør vi?

Som ledd i evalueringen kan tilsynsobjektet inviteres til å gi sin tilbakemelding av tilsynet.