




Rapport

Forvaltningsrevisjon: Internkontroll i
Andebu kommune

Oslo, 14.november 2013



- Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



Innholdsfortegnelse

Innledning	3
Sammendrag og forslag til tiltak	4
1. Bakgrunn, problemstillinger og avgrensning.....	6
1.1. Bakgrunn	6
1.2. Problemstillinger	6
1.3. Avgrensning	7
2. Metode og kvalitet	8
2.1. Metodevalg	8
2.2. Praktisk gjennomføring	8
2.3. Validitet og reliabilitet	9
2.4. Høring og verifikasjon	9
2.5. Kvalitetssikring.....	10
3. Tema 1: Andebu kommunes internkontrollsystem	11
3.1. Innledning og problemstillinger	11
3.2. Revisjonskriterier	11
3.3. Fakta og funn.....	11
3.4. Vurderinger og konklusjon	15
4. Tema 2: Oppfølging av politiske vedtak.....	17
4.1. Innledning og problemstilling.....	17
4.2. Revisjonskriterier	17
4.3. Fakta og funn.....	17
4.4. Vurderinger og konklusjon	18
5. Tema 3: Kommunens etiske retningslinjer	19
5.1. Innledning og problemstillinger	19
5.2. Revisjonskriterier	19
5.3. Fakta og funn.....	19
5.4. Vurderinger og konklusjon	20
6. Tema 4: Rapportering til kommunestyret	21
6.1. Innledning og problemstilling.....	21
6.2. Revisjonskriterier	21
6.3. Fakta og funn.....	21
6.4. Vurdering og konklusjon	21
7. Avsluttende kommentarer og anbefalinger	22
Vedlegg 1: Organisasjonskart for Andebu kommune	23
Vedlegg 2: Spørreundersøkelse med resultater	24
Vedlegg 3: Rådmannens kommentarer til rapporten	31

Innledning

Dette prosjektet er gjennomført som en forvaltningsrevisjon, utført på oppdrag fra kontrollutvalget i Andebu kommune, jf. kommuneloven § 77 nr. 4. Revisjon og forvaltningsrevisjon skal utføres i henhold til "god revisjonsskikk", jf. kommuneloven § 78 nr. 1 og 2. Prosjektet er derfor gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av Norges Kommunerevisorforbund den 1. februar 2011.

Et utkast av rapporten ble forelagt rådmannen og hans ledergruppe to uker før rapporteringsfrist til kontrollutvalget. Rådmannens høringssvar er lagt ved som vedlegg 3 til denne rapporten, og enkelte av hans kommentarer er innarbeidet i den endelige rapporten. Tilbakemeldingene var imidlertid ikke av en slik karakter at noen av rapportens konklusjoner ble endret.

Vårt arbeid og våre vurderinger bygger på de samtaler og intervjuer vi har utført med representanter for Andebu kommune og det skriftlige materialet som er stilt til vår disposisjon, og våre analyser er begrenset til denne informasjonen. BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre vurderinger.

Vi vil takke rådmannen, hans stab og ledergruppen i Andebu kommune for et godt samarbeid og et spennende innblikk i kommunens arbeid. Vil ønske også å takke Linn-Therese Bekken fra Sandefjord distriktsrevisjon for godt samarbeid i dette prosjektet.

Oslo, 14. november 2013

BDO AS

Morten Thuve
Ansvarlig partner

Øystein Roghell
Prosjektleder

Sammendrag og forslag til tiltak

Denne forvaltningsrevisjonen har vurdert den sektorovergrepene internkontrollen i Andebu kommune. Det generelle inntrykket revisor sitter igjen med, er at kommunen har store ambisjoner og har satt i gang mange initiativer for å få på plass et helhetlig system for internkontroll. Det formelle internkontrollsystemet i kommunen er langt på vei utformet i tråd med KS sine anbefalinger¹, og systemet synes å være forankret i kommunens ledelse. Etterlevelsen og den praktiske bruken av systemet synes imidlertid å være noe mangelfull og vilkårlig, og det er store variasjoner mellom de ulike områdene i kommunen.

Skalaen nedenfor illustrerer fem modenhetsnivåer i en organisasjons internkontroll. For de fleste virksomheter vil kategorien "Tilfeldig" innebære at det er behov for tiltak for å kunne si at man opererer innenfor akseptabel risiko. Virksomheter innen kategorien "Systematisert" vil i de fleste tilfeller ha et tilfredsstillende kontrollsystem, og det bør være en målsetting for de fleste kommuner å ha en modenhet tilsvarende dette nivået.

Det samlede inntrykket revisor har etter denne revisjonen, er at Andebu kommune hører til i kategorien "Formalisert". Kommunen er på noen områder avhengig av uformell kontroll (ref. kjennetegn ved "Tilfeldig" modenhet), mens den på andre områder har en mer systematisk tilnærming til kontroll og forbedringsaktiviteter (ref. kjennetegn ved "Systematisert" modenhet). Særlig synes sektor for Helse, omsorg og velferd å være kommet lengre enn resten av organisasjonen. Dersom kommunen evner å følge opp det arbeidet som er satt i gang, og gradvis styrer fokus mot mer hensiktsmessig kontroll og etterlevelse, skulle alt ligge til rette for at Andebu kommune over tid kan ta steget til "Systematisert".



¹ Jf. "Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus" (KS 2012/2013)

Basert på våre funn i denne forvaltningsrevisjonen, vil revisor komme med følgende anbefalinger for det videre arbeidet (ikke ment utfyllende):

- Omfanget av dokumenter og innholdet i dokumentene som ligger i KSS må vurderes kritisk. Det bør blant annet etterstrebtes et system med minst mulig dublerende dokumenter, og dokumenter som i størst mulig grad er utarbeidet på en måte som gjenspeiler kommunens egenart².
- Det bør gjøres en overordnet risikovurdering hvor blant annet interne misligheter og korrupsjonsrisiko vurderes³.
- Regler for habilitet og registrering av bi-verv bør formaliseres.
- Rådmannen bør gå i dialog med de folkevalgte for å enes om hvordan orientering om status og fremdrift i politiske saker skal foregå. God informasjonsflyt vil virke konfliktdempende og bedre forståelse for hverandres utfordringer.

² Jf. "Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus" (KS 2012-2013:side 41)

³ Ibid:43

1. Bakgrunn, problemstillinger og avgrensning

1.1. Bakgrunn

Internkontroll er et område med økende oppmerksomhet i offentlig sektor. Det finnes ulike forståelser av hva internkontroll er, og hva det rent praktisk innebærer innen kommunesektoren. Generelt kan vi si at internkontroll de senere årene har endret innhold fra å dreie seg først og fremst om finansiell kontroll og mislighetsrisiko, til å omhandle styring og kvalitetssikring i hele virksomheten. En vanlig definisjon av internkontroll er *“den prosessen som er utformet og gjennomføres av de som har overordnet ansvar for styring og kontroll og av andre medarbeidere for å gi rimelig sikkerhet for at enheten når sine mål med hensyn til pålitelig økonomisk rapportering, effektiv drift samt overholdelse av gjeldende lover og forskrifter”*⁴.

Vi kan videre skille mellom det overordnede tilsynsansvaret som hviler på kommunestyret og kontrollutvalget⁵, og det ansvaret som hviler på rådmannen for å sørge for at kommunen drives i samsvar med lover og regler og innenfor politisk gitte rammer gjennom etablering av *“betryggende kontroll”*⁶. Det er rådmannens ansvarsområde som er gjenstand for revisjon i denne rapporten.

Andebu kommune anskaffet for noen år tilbake et datasystem som skulle bidra til å styrke rådmannens egenkontroll. Kontrollutvalget ønsket derfor å gjøre opp status på hvor langt kommunen har kommet i arbeidet med å etablere et system for helhetlig internkontroll, og gjorde en bestilling på vurdering av internkontroll som forvaltningsrevisjonsprosjekt for høsten 2013.

Kontrollutvalget i Andebu kommune skisserte følgende tema for forvaltningsrevisjonen:

- Gjennomgang av kommunens system for internkontroll generelt
- Oppfølging av vedtak gjort i kommunestyret/hovedutvalget
- Kommunens etiske retningslinjer
- Rapportering av internkontroll til kommunestyret

1.2. Problemstillinger

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget utarbeidet revisor forslag til prosjektplan og problemstillinger⁷, som ble godkjent av kontrollutvalget den 4. september 2013:

Tema: Gjennomgang av kommunens system for internkontroll generelt
1. Hva er Andebu kommunes tilnærming til sektorovergripende internkontroll?
2. Er systemet formidlet til- og forankret i kommunens administrasjon?
Tema: Oppfølging av vedtak gjort i kommunestyret/hovedutvalget
3. Hvordan følges politiske vedtak opp, og rapporteres status for gjennomføring?
Tema: Kommunens etiske retningslinjer
4. Er de etiske retningslinjene formidlet og forankret blant ledere og ansatte i kommunen?
5. Hvordan håndterer kommunen avvik og varsling av kritikkverdige forhold?

⁴ “85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane” (Kommunal- og regionaldepartementet 2009:21)

⁵ Jf. kommuneloven §§ 76 og 77 nr. 4

⁶ Jf. kommuneloven § 23 nr. 2

⁷ Jf. RSK 001 pkt. 18-19

Tema: Rapportering av internkontroll til kommunestyret**6. Er rådmannens rapportering av internkontroll tilfredsstillende?****Figur 1 Problemstillinger**

Disse problemstillingene er videre operasjonalisert⁸, og hvert tema er konkretisert med forslag til forhold som er relevante å undersøke for å gi kontrollutvalget en besvarelse på de spørsmålene de ønsker svar på.

1.3. Avgrensning

Det er ikke uvanlig å blande sammen kartlegging og evaluering av et system for internkontroll, med kartlegging og evaluering av individuelle kontrollhandlinger og kontrollaktiviteter⁹. Vi finner det derfor viktig å presisere at denne forvaltningsrevisjonen har undersøkt Andebu kommunes sektorovergripende tilnærming til internkontroll.

Prosjektet er avgrenset til å kartlegge og vurdere hvorvidt rådmannens overordnede system for internkontroll er innrettet på en hensiktsmessig måte, om systemet kan sies egnet til å tilfredsstille kommunelovens § 23 krav om “betryggende kontroll” og om systemet er forankret hos kommunens ledere. Formålet har ikke vært å undersøke eller evaluere de enkelte kontrollhandlinger som kommunen har iverksatt, eller hvorvidt de enkelte kontrollhandlingene er etterlevd på en tilfredsstillende måte. Denne forvaltningsrevisjonen vil således være i stand til å uttale seg om det er etablert et system som legger til rette for god internkontroll, hvorvidt systemet er forankret blant ledere og nøkkelpersonell, samt hvordan systemet etterleves i et utvalg stikkprøver. Den vil ikke være i stand til å gi en uttalelse om hvorvidt alle avtalte kontrollaktiviteter etterleves.

⁸ Jf. RSK 001 pkt. 20-21

⁹ “Evaluating and improving internal control in organizations – International good practice guidance” (International Federation of accountants 2012:15)

2. Metode og kvalitet

2.1. Metodevalg

Metodene som er benyttet i forvaltningsrevisjonen omfatter dybdeintervjuer, gruppeintervjuer, dokumentanalyse og anonym spørreundersøpelseundersøkelse.

2.2. Praktisk gjennomføring

Revisjonen er gjennomført i perioden september-oktober 2013.

Dybdeintervjuer ble gjennomført med ledende ansatte i kommunens administrasjon. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, det vil si intervjuer hvor tema og enkelte spørsmål er fastlagte, men hvor det også er åpent for oppfølgingsspørsmål og utbrodering innenfor temaområder som enten respondentene eller revisor ønsker å komme nærmere inn på. Det ble også gjennomført gruppeintervju med kommunalsjefene. En intervjuguide med lik tematisk inndeling ble benyttet i alle intervjuene. Følgende personer ble intervjuet:

Dybdeintervjuer gjennomført 25. september 2013

- Rådmann Ole Sverre Lund
- Økonomisjef Stein Rismyhr
- Organisasjonssjef Eirin Farmen og rådgiver for internkontroll Thor Henry Thorød

Gruppeintervju gjennomført 27. september 2013

- Kommunalsjef Oppvekst og kultur Bjørn Aamodt
- Kommunalsjef Helse, omsorg og velferd Gro Gustavsén
- Kommunalsjef Teknisk, landbruk og næring Thore Helge Larsen

Dokumentene som er analysert i revisjonen er innhentet fra kommunens administrasjon. Revisor utarbeidet og sendte en liste over dokumenter vi ønsket innsyn i til kommunens administrasjon. Vi fikk deretter oversendt en rekke dokumenter elektronisk, i tillegg til at vi ble gitt tilgang til kommunens elektroniske kvalitetsstyringssystem (KSS/Kvalitetslosen) hvor alle styrende dokumenter skal finnes. Vi har også innhentet dokumenter fra kommunens hjemmeside. Noen dokumenter ble også fremlagt i papirformat av rådmannen i intervjuet. Følgende dokumenter er gjennomgått i forbindelse med revisjonen:

- Etikk og leveregler for ansatte og folkevalgte i Andebu kommune
- 10 leveregler for Andebu kommune
- Plan for internkontroll og kvalitetsstyring i Andebu kommune (Godkjent i rådmannens ledergruppe 23.09.2013)
- Administrativt organisasjonskart for Andebu kommune
- Lederprinsipper for Andebu kommune
- Delegasjonsreglement for Andebu kommune
- Årsberetning Andebu kommune 2012
- Budsjett og økonomiplan 2013-2016 (Vedtatt 18.12.2012)
- Administrativ omorganisering - Rapport 2013 (Kommunestyresak 013/13)
- Styringsdokument internkontroll informasjonssikkerhet
- Kriseplan for kommuneledelsens håndtering av ulykker og katastrofer (Vedtatt i kommunestyret 06.11.2001, sist ajourført mai 2012)
- Styringsdokument internkontroll informasjonssikkerhet (datert 15.10.2012)
- Diverse interne dokumenter (møtereferater, møteinnkallinger, rapporteringer)
- Diverse kommunestyrevedtak

Det ble sendt en spørreundersøkelse til alle medlemmer av kommunestyret i Andebu kommune. Undersøkelsen ble utformet i BDO Feedback, og er helt anonym. I forkant av utsendelse ble ordfører bedt om å forberede de folkevalgte på at en spørreundersøkelse ville bli sendt ut, gjennom informasjon i kommunestyremøte. Det ble i tillegg sendt ut tre purringer før svarfristen utløp. Dette for å sikre best mulig svarprosent i undersøkelsen.

2.3. Validitet og reliabilitet

Revisor har ingen grunn til å tvile på dokumentenes pålitelighet. Noen av dokumentene er innhentet fra offisielle nettsteder, andre har revisor selv innhentet gjennom tilgang til kommunens kvalitetsstyringssystem KSS og direkte fra ansatte i administrasjonen. De interne dokumentene vi har fått fra administrasjonen ved organisasjonssjef, ble oversendt direkte etter at forespørsel om innsyn ble sendt. Vi har også mottatt dokumenter direkte fra rådmannen.

Kildene kan oppsummeres som et utvalg av dokumenter som har en formell rolle i styringen av kommunen, enten ved at de uttrykker målsettinger, retningslinjer og policy for internkontroll, eller ved at de er instruksjer, vedtak eller prosedyrer som pålegger bestemte handlinger. Det finnes antakelig en rekke andre dokumenter som kunne vært aktuelle å inkludere i tillegg til de som er omtalt her. Vi mener likevel, innenfor revisjonens temaområde og omfang, at dokumentene som er listet i avsnitt 2.2. ovenfor utgjør et utvalg relevante kilder for å belyse problemstillingene.

Omfanget av intervjuer som er gjennomført og dokumenter som er gjennomgått er vurdert som tilstrekkelige for å gi en god forståelse av kommunens status på det reviderte området. Kvaliteten i undersøkelsene er videre styrket ved at en kombinasjon av ulike metoder er benyttet: Nøkkelopplysninger funnet i de styrende dokumenter ble eksempelvis fulgt opp i intervjuene, samtidig som opplysninger vi fikk under intervjuene i enkelte tilfeller er forsøkt bekreftet i styrende dokumenter, referater, leting i det elektroniske kvalitetsstyringssystemet og lignende. I tillegg er enkelte opplysninger også undersøkt sett fra de folkevalgtes perspektiv, gjennom den anonyme spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen som ble sendt til kommunestyret hadde lav svarprosent. Bare 13 av 25 mulige respondenter besvarte undersøkelsen. Dersom de som har valgt å svare på undersøkelsen har synspunkter som skiller seg systematisk fra de som ikke har svart, vil ikke resultatene fra undersøkelsen kunne tillegges stor vekt. På en annen side er noen av spørsmålene i undersøkelsen av en slik karakter at de likevel kan gi verdifull informasjon, til tross for at svarene ikke kan sies å være et uttrykk for en generell oppfatning blant de folkevalgte politikerne (se vedlegg 2 for spørsmålsformuleringene).

Det er ikke innhentet opplysninger som faller under personopplysningsloven under revisjonen.

2.4. Høring og verifikasjon

Opplysninger fra intervjuene som benyttes som fakta og funn, og som ligger til grunn for konklusjoner og andre vurderinger gjort i denne revisjonsrapporten, er verifisert ved at administrasjonen har fått et utkast av rapport til høring. De er med dette gitt anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser¹⁰. Vi har også sjekket enkelte opplysninger fra intervjuer mot opplysninger i styringsdokumenter, referater og lignende.

¹⁰ Jf. RSK 001 pkt. 16 og 29.

2.5. Kvalitetssikring

Den løpende kvalitetssikringen i prosjektet er ivaretatt gjennom diskusjoner i revisjonsteamet om metode, veivalg og vurderinger. Betydningen av enkelte funn har også vært diskutert i revisjonsteamet. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er utført ved at ansvarlig partner har gjennomgått og gitt innspill på den endelige rapportens utforming og innhold. Revisjonssjef fra Sandefjord Distriktsrevisjon har også gjennomgått rapportutkastet og gitt tilbakemeldinger på dette.

3. Tema 1: Andebu kommunes internkontrollsystem

3.1. Innledning og problemstillinger

Hovedformålet med tema 1 og problemstillingene knyttet til tema 1 er å undersøke hvorvidt kommunens system for internkontroll er i samsvar med forventninger til god og betryggende kontroll i kommunal sektor, og hvordan systemet er forankret, herunder hvordan rådmannen følger opp arbeidet med internkontroll i sin ledergruppe. Etter dialog med oppdragsgiver ble følgende problemstillinger fastsatt for å belyse dette temaet:

1. Hva er Andebu kommunes tilnærming til sektorovergripende internkontroll?
2. Er systemet formidlet til- og forankret i kommunens administrasjon?

For å besvare disse problemstillingene, vil undersøkelsene forsøke å besvare blant annet følgende forhold:

- Hvorvidt det overordnede systemet Andebu kommune har for intern kontroll kan sies å tilfredsstille kommunelovens § 23 pkt.2 og hvorvidt systemet kan sies å være i tråd med KS/KRD sine anbefalinger om intern kontroll i kommuner.
- Er det utarbeidet retningslinjer eller prosedyrer for hvordan kontrollaktiviteter skal prioriteres (eg. er kontrollaktivitetene basert på en vurdering av risiko og vesentlighet)?
- Er det retningslinjer for hvem som har ansvar for å utforme- og utføre kontrollaktivitetene?
- Er rådmannens oppfølging av internkontroll tilstrekkelig? Eksempelvis hvordan inngår den i den løpende dialog og oppfølging av medarbeidere?

3.2. Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er satt til disse problemstillingene:

- Kommuneloven
- Rådmannens internkontroll - hvordan få orden i eget hus (KS Idehefte)
 - Herunder særlig kapittel 5: Sektorovergripende internkontroll. Det vises her til 5 sektorovergripende reglement og rutiner som bør være på plass i en hver kommune. Dette er:
 - Delegeringsreglement
 - Etisk standard og antikorrupsjon
 - Personalforvaltning og arbeidsgiverområder
 - Økonomi og finansforvaltning
 - Datasikkerhet og personvern
- 85 anbefalinger for å styrke egenkontrollen i kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet 2009)

3.3. Fakta og funn

BDO vil i dette avsnittet redegjøre for tre dimensjoner ved Andebu kommunes sektorovergripende internkontroll. Disse dimensjonene er (1) planverk, styringsdokumenter og systemer, (2) organisering og ansvar og (3) kontroll og oppfølging.

3.3.1. Planverk, styringsdokumenter og systemer

Rådmannen har utarbeidet en egen plan for internkontroll og kvalitetsstyring i kommunen som beskriver formål, roller, ansvar og organisering av internkontroll i kommunen. Formålet med internkontroll beskrives i planen som et virkemiddel for å oppnå “kvalitet og effektivitet i tjenestene”, “godt omdømme og legitimitet”, “helhetlig styring og riktig utvikling” og “etterlevelse av lover og regler”¹¹. Rådmannen har også signalisert kommunens ambisjoner innen kvalitetsutvikling og internkontroll i Budsjett og økonomiplanen for 2013-2016, hvor det fremgår at kommunen skal “*videreutvikle kvalitetsstyringssystemet som sikrer god kvalitet på tjenestene, god intern kontroll og som ivaretar hensynet til helse, miljø og sikkerhet for brukere av kommunens tjenester og kommunens medarbeidere*”¹². Kommunen har også satt opp som mål å ha “*helhetlige styringssystemer og rutiner som sikrer god planlegging, gjennomføring og oppfølging av økonomistyring, tjenesteproduksjon, brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet og omdømme*”, noe skal som realiseres gjennom “*videreutvikling av helhetlige styringssystemer, herunder systemer for rapportering og internkontroll*”¹³.

I tillegg til den overordnede planen for internkontroll, finnes det enkelte spesifikke styringsdokumenter, slik som “Styringsdokument internkontroll informasjonssikkerhet”. Dette dokumentet beskriver sikkerhetsorganisasjonen i Andebu kommune, og beskriver roller og ansvarsforhold i arbeidet med informasjonssikkerhet i kommunen. Styringsdokumentet pålegger også kommunens ledere å føre en egenkontroll av sikkerhetsarbeidet i systemene de benytter. Denne egenkontrollen består blant annet av å sørge for at “det er utarbeidet tekniske og administrative driftsrutiner og påse at disse etterleves”¹⁴, og minimum årlig gjennomføre en sikkerhetsrevisjon i henhold til en fastlagt prosedyre.

Kommunen benytter KSS fra Kvalitetslosen som verktøy i arbeidet med internkontroll. Dette trekkes både av rådmann, organisasjonssjef og kommunalsjefene frem som en viktig brikke i kommunens internkontrollsystem. KSS er et datasystem med en mappestruktur som gjenspeiler kommunens organisering (se vedlegg 1 for en omtale av kommunens organisering). I dette systemet skal alle relevante styrende dokumenter, rutinebeskrivelser og prosedyrer finnes lett tilgjengelig. Dokumentene i systemet har “eiere” som har ansvar for å ajourholde og revidere dokumentene med jevne mellomrom for å sikre at de relevante og oppdaterte. Prosedyrer, maler, styrende dokumenter og andre viktige filer skal ligge sortert under virksomheten de gjelder for og skal støtte opp under linjeansvaret for internkontroll. Det finnes en søkefunksjon som gjør det enkelt å finne dokumentet man leter etter, under forutsetning at dokumentet er lagret under et navn som gjenspeiler innholdet i dokumentet. Det ligger til sammen 220 prosedyrer, 490 mapper, 116 fritekstdokumenter og 563 andre dokumenter/filtyper i KSS pr. 16. september 2013. Organisasjonssjefen uttrykker i intervju at det er en utfordring å vedlikeholde en så stor mengde dokumenter, og at det tidvis er vanskelig å vite hvilke dokumenter som er oppdaterte og gjeldene, og hvilke som ikke lengre er gjeldene men fremdeles finnes i systemet. Revisor er gitt lesetilgang til systemet, og det er foretatt stikkprøver på dokumenters tilgjengelighet og gyldighet. For eksempel: Et søk på “beredskap”, et område som nevnes eksplisitt i kommunens plan for internkontroll og kvalitetsstyring, gir treff på en beredskapsplan med navn og telefonnummer på avgått personell i varslingsprosedyren.

Det er et avvikssystem integrert i KSS. Dette avvikssystemet er omtalt både i kommunens økonomiplan 2013-2016 og i “Plan for internkontroll og kvalitetsstyring”. Her skal ansatte, iht. planverket, melde avvik fra arbeidsprosedyrer eller andre forhold av prinsipiell eller praktisk

¹¹ Plan for internkontroll og kvalitetsstyring i Andebu kommune, behandlet og godkjent i rådmannens ledergruppe 23.09.2013

¹² Budsjett 2013/Økonomiplan 2013-2016, side 13.

¹³ Ibid, side 21.

¹⁴ Styringsdokument internkontroll informasjonssikkerhet Andebu kommune, side 5.

betydning. Avvikene skal eskaleres til ansvarlig leder, som igjen har ansvar for å se til at avvikene rettes opp hvis mulig, og inngår i avdelingens læring slik at man reduserer risiko for at samme feil gjentas mange ganger. Dersom avviket antas å ha overføringsverdi eller på annen måte være relevant for andre avdelinger eller virksomheter i kommunen, skal det eskaleres til virksomhetsleder eller kommunalsjef som kan ta opp temaet i utvidet ledermøte. På revisjonstidspunktet var avvikssystemet ikke fullt ut implementert i kommunen. Organisasjonssjef opplyser i intervju 25. september at "det første avviket i KSS" ble mottatt inneværende uke. Den eneste sektoren pr. i dag hvor avvik benyttes aktivt og systematisk av kommunalsjef og virksomhetsledere i den løpende styringen er innen Helse, omsorg og velferd¹⁵.

Hvor aktivt KSS benyttes - og hva det brukes til - varierer noe fra sektor til sektor. I intervju med kommunalsjefene kommer det frem at det har vært stort fokus fra rådmannen og hans stab på å ta i bruk KSS/Losen, og at internkontroll generelt har vært et tema viet mye oppmerksomhet den siste tiden. Kommunalsjefene mener at systemet bare i begrenset grad er forankret nedover i organisasjonen.

3.3.2. Organisering og ansvar

Ansvar for internkontroll er delegert til kommunalsjefene som har ansvar for internkontroll innen sine områder på organisasjonskartet (se vedlegg 1). I tillegg har organisasjonssjefen og økonomisjefen ansvar for internkontroll innenfor sine fagområder på tvers av organisasjonen. Begrunnelsen for dette er at selv om kommunen skal ha et helhetlig system for internkontroll, må dette tilpasses og skreddersys til den enkelte sektor eller virksomhet¹⁶. Organisasjonssjefen har likevel et koordinerende ansvar for internkontroll i kommunen som helhet¹⁷.

I tillegg til linjeansvaret som den enkelte kommunalsjef har for internkontroll, er det en målsetting om at det skal etableres "kvalitetskontakter" i alle virksomheter, og en kvalitetskontakt pr. sektor. Disse skal ha fokus på avvik og læring, og rollen skal bekles av fagarbeidere med tilleggsfunksjon. Disse skal jevnlig møtes i et nettverk på tvers av sektor/virksomhet, for å utveksle erfaringer. I følge "Plan for internkontroll og kvalitetsarbeid" kan og bør kvalitetskontakten også være superbruker i KSS med utvidet tilgang til systemet. Det skal være en ressursperson for virksomhetsleder og andre ansatte, som skal bidra til at rutiner og avvikssystemet brukes.

Kommunen har også en rådgiver/ressursperson med særlig ansvar for å bistå med rådgivning og veiledning om internkontroll og kvalitetsstyring i kommunen. Denne rollen var ikke formalisert på revisjonstidspunktet, men alle ledere vi intervjuet ga uttrykk for at denne ressurspersonen hadde en viktig rolle i deres arbeid med internkontroll.

3.3.3. Kontroll og oppfølging

Rådmannen forteller i intervju at for å legge ekstra trykk på arbeidet med internkontroll, har han satset på en tydelig forankring i ledergruppen. Internkontroll har etter sommerferien 2013 vært et fast punkt på møteagendaen til rådmannens ledergruppe. På spørsmål om hva rådmannen selv vurderer som de største/viktigste risikoområdene i hans organisasjon, svarer rådmannen slik:

- ROS-analyse/beredskapsplanlegging
- Økonomistyring (særlig økonomireglement og innkjøpsreglement)
- Internkontroll
- Lederutvikling
- Små og lite robuste fagmiljøer innen noen områder kan utgjøre en risiko for tjenesteproduksjonen i kommunen

¹⁵ Se for øvrig rådmannens kommentar til dette punktet i vedlegg 3.

¹⁶ Jf. Plan for internkontroll og kvalitetsstyring i Andebu kommune

¹⁷ Jf. Rådmannens kommentar til dette avsnittet i vedlegg 3.

Innen internkontroll og lederutvikling har rådmannen iverksatt flere tiltak. I tillegg til arbeidet knyttet til internkontroll, som allerede er omtalt, har han iverksatt et større arbeid med fokus på lederutvikling.

På spørsmål om hvorvidt rådmannen kjenner til, eller har undersøkt, hvorvidt kommunens rutiner for utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet (herunder attestasjon/anviser-rutiner) faktisk etterleves, svarer han at dette forutsetter han at utføres iht. avtalte rutiner. På spørsmål om hans vurdering av misligheter (økonomiske og andre) i kommunen, svarer rådmannen at han ikke har særskilt oppmerksomhet rettet mot dette. Han forutsetter at revisjonen avdekker eventuelle økonomiske misligheter.

Kommunalsjef for Oppvekst og kultur vurderer elevenes miljø, og elevenes læringsutbytte samt utfordringer med å måle læringsutbytte som de viktigste/største risikoområdene innen hans sektor. Tiltak han i samarbeid med sine virksomhetsledere har iverksatt for å redusere konsekvensen av disse risikoene er: "Overgangssystemer" for å hjelpe elevene å mestre overgangen fra gammel til ny skole på en måte som gir trygghet for eleven. I dette involveres foresatte og eleven selv. Det arrangeres trivselssamlinger, og det er iverksatt en ordning med "aktiviserings elever" med særlig ansvar for å hjelpe til med inkludering i skolene. Sektoren har også arbeidet med å utvide valgfagstilbudet, for å kunne tilby flere praktisk rettede valgfag, noe kommunalsjefen mener vil bidra til å øke trivselen for mange elever. Når det gjelder læringsutbytte, og hvordan dette kan måles, har man arbeidet med en ordning hvor lærerne har tettere oppfølging av hver enkelt elev, og at denne oppfølgingen er formalisert i større grad, eksempelvis ved at det gjøres såkalte "undervisvurderinger". I tillegg har kommunalsjefen ukentlig dialog med alle rektorer om spesielle forhold/risikoområder i deres skole, for å undersøke om det er forhold som krever en form for oppfølging fra kommunalsjefens side.

På spørsmål om konkrete risikoområder for misligheter innen oppvekst og kultur-sektoren, eksempelvis håndtering av tilfeldige inntekter fra utleie av skolen bygg, svarer kommunalsjefen at det er opprettet elektronisk kalender hvor all utleie av bygg som tilhører skolesektoren (inkludert haller) skal registreres. På spørsmål om risiko ved ansettelser av personer som skal jobbe med små barn, svarer kommunalsjefen at de har et eget skjema/rutine for referanseinnhenting, i tillegg til en del oppfølgingsrutiner og oppfølgingsaktiviteter for nyansatte i fast stilling.

Kommunalsjef for Helse, omsorg og velferd vurderer de største risikoområdene innen hennes virksomhet slik: (1) Utfall av lister i hjemmetjenesten, (2) komme tidlig nok inn i barnevernssakene, (3) kompetanse på helsepersonellet i kommunen. Kommunalsjefen sier at årsaken til at utfall fra lister i hjemmetjenesten kan forekomme er dersom det oppstår feil eller nedetid på det elektroniske systemet hvor besøk registreres. I barnevernssaker, er det særlig utfordringer med samarbeid mellom sektorene som kan gjøre at enkelte saker glipper. For å øke kompetansen blant helsepersonell, har kommunalsjefen satt seg konkrete mål om å øke antall med fagbrev og øke kompetansen på IA-arbeid for lederne. I tillegg bruker Helse- og omsorgssektoren aktivt avviksmeldinger i forbedringsarbeidet. Disse benyttes for å redusere tilfeldigheten i tjenestene, og det er kontinuerlig dialog om avvik i kommunalsjefens interne ledermøter. Hun oppgir også at det gjennomføres interne revisjoner/kontroller med egne tjenester.

På spørsmål om konkrete kontrollhandlinger, har kommunalsjefen mange eksempler fra helse- og omsorgssektoren. Blant annet er det elektronisk sjekklister for utført besøk i hjemmetjenesten, sjekklisterkontroller for A- og B-preparater og kvitteringsliste for lån av nøkler til beboere hvor man utfører hjemmetjeneste.

Kommunalsjef for Teknisk, landbruk og næring vurderer de største risikoene inne hans område slik:

- Sikkerhet på vann, veier og bygg
- HMS, både egne ansatte og innbyggere i kommunen
- Kompetanse
- Offentlige anskaffelser, både med tanke på økonomi og sikkerhet

På spørsmål om konkrete kontrolltiltak for å overvåke eller redusere disse risikoene, nevner kommunalsjefen at de eksempelvis har et elektronisk støtteverktøy for vedlikehold av bygg ("Facilit"), hvor vaktmester/teknisk personell registrerer tilsyn og avvik i bygg, og eventuelt hva som er utført eller må utføres for å følge opp disse avvikene. Det er også etablert døgnåpen vakttelefon eksempelvis knyttet til avvik i strøm- og vanntilførsel kan meldes.

På spørsmål om overvåking av vannkvalitet, og rutiner for varsel til befolkningen hvis det avdekkes mangler ved vannkvaliteten, viser kommunalsjefen til kommunens beredskapsplan/kriseplan.

Økonomisjefen vurderer internkontroll på økonomiområdet til å dreie seg om å etablere systemer for bidrar til å holde oversikt: Overvåke, oppfølge og håndtere avvik. Økonomisjefen sier det er etablert attestasjon/anviser-rutiner for alle belastninger på kommunens driftskonti, og det er etablert fullmaktsmatriser som viser hvem som har fullmakt til å forplikte kommunens budsjetter. Økonomiavdelingen utfører kontrollaktiviteter som regelmessige avstemminger, kontroll av lønn og manuell oppfølging av refusjoner for å bidra til at kommunens inn- og utgående er korrekt. Innen egen avdeling vurderer økonomisjefen de største risikoområdene å være (1) sykdom eller annet uforutsett fravær, (2) kompetanseoverføring, (3) mangelfull rapportering. For å redusere konsekvensen av disse risikoområdene, oppgir han å jobbe løpende og målbevisst med intern kompetanseoppbygging slik at flere blir i stand til å kunne mestre flere oppgaver.

3.4. Vurderinger og konklusjon

Det er nærliggende å besvare problemstilling 1: "Hva er Andebu kommunes overordnede tilnærming til internkontroll?" med å si at den overordnede tilnærmingen er i stor grad basert på en rekke styrende dokumenter, som skal organiseres i datasystemet KSS og bidra til standardisering av hver virksomhets nødvendige interne rutiner og prosedyrer. Den overordnede tilnærmingen er videre at det er et linjeansvar for kontroll, det vil si at kommunalsjefene har ansvar innenfor sin respektive sektor. Det siste kjennetegnet ved kommunens overordnede tilnærming handler om kompetanse og erfaringsoverføring, og skal realiseres gjennom avvikshåndtering, lederutvikling, samt utplassering av "kvalitetskontakter" i alle virksomheter og sektorer som skal bistå lederne med internkontrollarbeidet. Spørsmålet er videre om dette systemet tilfredsstillende kommunelovens § 23 pkt.2 om "betryggende kontroll", og hvorvidt systemet kan sies å være i tråd med KS/KRD sine anbefalinger om intern kontroll i kommuner. Svaret er todelt. "Betryggende kontroll" vil i de fleste tilfeller innebære en mer bevisst holdning til mislighetsrisiko, og dette er et område som verken berøres i kommunens styringsdokumenter eller i kommuneledelsens risikoforståelse. Når det gjelder anbefalingene i KS og KRD sine veiledere om intern kontroll i kommunesektoren, later styringsdokumentene i stor grad til å bygge på nettopp disse. Det er blant annet klippet tekst, illustrasjoner og ideer fra disse. Kommunens overordnede tilnærming til internkontroll må derfor sies å langt på vei være i tråd med disse kildenes anbefalinger.

Problemstilling 2 omhandler hvorvidt systemet er formidlet til- og forankret i kommunens administrasjon, representert av kommunens øverste ledere. Systemet er formidlet og forankret i ledergruppen. Rådmannen oppgir at man følger opp arbeidet gjennom fast punkt i ledermøtet, men ut over dette oppgir han at han forutsetter at rutiner blir fulgt nedover i organisasjonen, og han har ikke en særskilt oppfølging av underliggende virksomheter ut over dette. Iht. KS' veileder for

rådmannens internkontroll, oppgis en rekke forslag til spørsmål og momenter som kan benyttes i rådmannens oppfølging i ledersamtaler - både formelle og uformelle - for å bidra til å gjøre internkontrollen levende og relevant. Dette gjøres ikke.

Kommunalsjefene synes å ha god oversikt over sine områder, og de synes å ha en bedre egenkontroll innenfor sine ansvarsområder enn det rådmannen har. Med dette menes at kommunalsjefene i større grad gir inntrykk av at de har en løpende oppfølging innen sine sektorer, enn det rådmannen gir inntrykk av å ha med oppfølgingen av kommunalsjefene¹⁸. Særlig innen sektor for Helse, omsorg og velferd later det til at de kommet langt i implementering av et internkontrollsystem, som er risikobasert og som følges opp internt med egenkontroll. Innen sektor for Oppvekst og kultur er internkontrollen i mindre grad formalisert, men den synes å være tilpasset sektorens egenart, og kommunalsjefen for denne sektoren har i følge egne opplysninger både identifisert vesentlige risikoer og iverksatt tiltak for å redusere disse. Innen sektor for teknisk, landbruk og næring oppgis internkontrollen å være noe mer fragmentert og sporadisk, men også her synes det å eksistere rutiner for å redusere konsekvensen av vesentlige avvik.

¹⁸ Se for øvrig rådmannens kommentar til dette punktet i vedlegg 3.

4. Tema 2: Oppfølging av politiske vedtak

4.1. Innledning og problemstilling

Hovedformålet med dette temaet/problemstillingen er å undersøke hvordan oppfølging av politiske vedtak skjer, og hvordan dialog og rapportering av status på iverksettelse av vedtak gjøres. Etter dialog med oppdragsgiver ble følgende problemstilling fastsatt for å belyse dette temaet:

3. Hvordan følges politiske vedtak opp, og rapporteres status for gjennomføring?

Denne problemstillingen skal besvares ved å undersøke forhold som:

- Hvilke tiltak har rådmannen iverksatt for å påse at politiske vedtak blir iverksatt?
- Hvordan orienteres de folkevalgte om gjennomføringen av politiske vedtak?
- Får de folkevalgte nødvendig informasjon om status i gjennomføring av vedtak (eg. er det dialog mellom rådmann og de folkevalgte om status i saker)?
- Er administrasjonens/rådmannens oppfølging av vedtakene dokumentert?

4.2. Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er satt til denne problemstillingen:

- Rådmannens internkontroll - hvordan få orden i eget hus (KS idehefte)
- Resultater fra spørreundersøkelse til de folkevalgte vedrørende dialog mellom rådmann og de folkevalgte

4.3. Fakta og funn

4.3.1. Rådmannens og administrasjonens oppfølging av politiske vedtak

Rådmannen har fra og med første tertial 2013 etablert et system for rapportering av status i politiske vedtak i tertialrapportene. Rådmannen har ikke særskilt oppfølging eller egenkontroll av underliggende virksomheter og ledere om deres gjennomføring av politiske vedtak, ut over informasjonen som fremkommer i den periodiske rapporteringen. Rådmannen oppgir at på grunn av kommunens størrelse er omfanget av saker er såpass lavt at dette ikke er hensiktsmessig.

Kommunalsjef for Helse, omsorg og velferd oppgir at det alltid er en ansatt fra hennes område tilstede på politiske møter som berører hennes område. I tillegg rapporterer hun i månedsrapporteringen om status/effektivering av politiske vedtak. Kommunalsjefen kjenner de vedtak som er truffet innen hennes område. Hun nevner eksempler fra konkrete saker som på intervjudatoen ligger til behandling på hennes bord.

Kommunalsjef for Oppvekst og kultur oppgir også at han har oversikt over politiske vedtak innen hans ansvarsområde. Blant annet har han et vedtak om leirskole som ikke er effektuert. Han oppgir videre at han følger opp/går i dialog med de folkevalgte når det treffes vedtak innen hans ansvarsområde, for å avklare forventninger og dermed sikre en mer korrekt oppfølging/effektivering av vedtaket.

Kommunalsjef for Teknisk, landbruk og næring oppgir at alle vedtak som krever oppfølging føres i virksomhetsplanen. Han har på intervjutidspunktet ikke oversikt over hvilke saker som er vedtatt og som ligger på hans bord, men han sier at dette er hans høyeste prioriterte oppgave å få oversikt over. Kommunalsjefen er på intervjutidspunktet nylig startet i jobben, og oppgir dette som årsak til at han ikke har opparbeidet seg tilstrekkelig oversikt over ansvarsområdet og de vedtak som ikke er effektuert.

Generelt kjenner alle kommunalsjefene godt til de vedtak som revisor trekker frem i intervjuet, og de vet hvem det er sitt ansvarsområde og hva status i sakene er på intervjudispunktet.

Økonomisjef oppgir at han har iverksatt tre hovedtiltak for å sikre økonomistyring på politiske vedtak, helst i forkant av iverksettelse av vedtak. For det første utfører økonomiavdelingen alltid en forhåndsvurdering av større tiltak som foreslås. For det andre skal økonomiavdelingen alltid involveres i investeringer. For det tredje redegjøres det som hovedregel for de økonomiske disponeringer knyttet til politiske vedtak. I tillegg følger økonomirådgiver med på referater fra kommunestyremøter, for å se om det fremkommer informasjon eller opplysninger i disse møtene som de må ta høyde for i økonomi og budsjettarbeidet.

4.3.2. Orientering om status til de folkevalgte

Med unntak av dialogen som kommunalsjef for Oppvekst og kultur beskriver, det vil si at han går i dialog for å avklare forventninger om innholdet i vedtakene, later det ikke til å skje annen orientering om status i politiske saker til de folkevalgte ut over den tertialvise rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret. En spørreundersøkelse til kommunestyret med spørsmål om hvordan de som folkevalgt holdes orientert om status og fremdrift i saker, avdekker at et flertall av de som har besvart undersøkelsen selv må etterspørre status i sakene, fordi de ikke er gitt tilstrekkelig eller tidsnok orientering om status i saken (se vedlegg 2).

4.4. Vurderinger og konklusjon

Det rapporteres i periodisk internt i kommunen om status i saker. I tillegg rapporteres det fra og med 2013 status i saker¹⁹ i tertialrapporten til kommunestyret. Rådmannen har ikke iverksatt særskilt tiltak for å ivareta den løpende oppfølgingen av status og fremdrift i politiske vedtak innen administrasjonen, og det kan synes som at dialogen med de folkevalgte om status og fremdrift i åpne saker ikke er tilstrekkelig²⁰.

Kommunalsjefene (unntatt kommunalsjef for teknisk, landbruk og næring) synes å ha egne oppfølgingsrutiner for å sikre at politiske vedtak følges opp.

Iht. KS veileder om rådmannens internkontroll bør den tertialvise rapporteringen fra rådmannen til folkevalgt nivå inneholde en del internkontroll-momenter, slik som status på oppfølging/gjennomføring av politiske vedtak. Tilbakemeldingene fra de folkevalgte som har besvart spørreundersøkelsen om informasjon og dialog rundt status og fremdrift i politiske saker tyder på at rådmannens rapportering til de folkevalgte ikke er tilstrekkelig. Det er revisors oppfatning at rådmannen bør ha nærmere og løpende dialog med folkevalgte om status og fremdrift i saker, særlig i saker som har stor interesse i befolkningen eller saker som har stor politisk interesse.

¹⁹ Punkt 6 "Vedtaksoppfølging" i kommunens tertialrapport til kommunestyret

²⁰ Det vises imidlertid til rådmannens kommentarer til dette punktet, se vedlegg 3.

5. Tema 3: Kommunens etiske retningslinjer

5.1. Innledning og problemstillinger

Hovedformålet med dette temaet er å belyse hvordan de etiske retningslinjene er forankret i kommunen, om de følges opp i form av etablering av varslingskanal eller tilsvarende, og om varslingskanalen faktisk benyttes og følges opp. Etter dialog med oppdragsgiver ble følgende problemstillinger fastsatt for å belyse dette temaet:

4. Er de etiske retningslinjene formidlet og forankret blant ledere og ansatte i kommunen?
5. Hvordan håndterer kommunen avvik og varslings av kritikkverdige forhold?

Disse problemstillingene skal besvares ved å undersøke forhold som:

- Hvordan er de etiske retningslinjene formidlet til ansatte, og hvordan følges de opp?
- Er det etablert kontrollrutiner, for eksempel i form av prosedyre for melding av bi-verv, nære relasjoner eller andre forhold som kan true en tjenestemanns faktiske eller tilsynelatende habilitet?
- Har kommunen et avviks- eller varslingsystem for melding av rutinesvikt, kritikkverdige forhold, og lignende?
- Er avviks- eller varslingsystemet tatt i bruk, og følges avvikene/varslene opp?

5.2. Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er satt til denne problemstillingen:

- Kommuneloven
- Rammeverk og sjekklister for etiske retningslinjer (KS)

5.3. Fakta og funn

Det foreligger etiske retningslinjer og leveregler for ansatte for folkevalgte i Andebu kommune, vedtatt av kommunestyret 21.03.2006. Retningslinjene omhandler tema som lojalitet til kommunens virksomhet og vedtak som er truffet, hvordan man behandler fortrolige opplysninger og informasjon, habilitet og interessekonflikter, personlige fordeler og gaver ("smøring"), adferd i forbindelse med reiser og rutine for håndtering av overtredelse av retningslinjene.

Kommunen har både et avvikssystem og et varslingsystem. Avvikssystemet handler om rutinesvikt og lignende, mens varslingsystemet er det som skal fange opp kritikkverdig opptreden eller brudd på de etiske retningslinjer. Varslingsystemet går i korte trekk ut på at man melder fra om hendelsen tjenestevei (til nærmeste leder, eller til ledernivået over dersom hendelsen/bruddet handler om nærmeste leder).

Rådmannen selv sier det er fokus på etikk i lederopplæringen. Videre tar han opp tema knyttet til de etiske retningslinjene i ledergruppen. Ved nyansettelser er også de etiske retningslinjene et tema. Konkrete eksempler på tema som er tatt opp i ledergruppen er problematikk knyttet til smøring og gaver. Når det gjelder habilitet, oppgir rådmannen at dette er et tema som regelmessig drøftes. Han oppfordrer alle ledere til å registrere seg i styre- og vervregisteret. Av konkrete varslingsaker som er eskalert til hans bord, forteller rådmannen at det kommer 1-2 slike saker i året. Som konkret eksempel på et kritikkverdig forhold som ble varslet, og som havnet hos rådmannen, trekker han frem en sak om uforsvarlig/uetisk drift i et firma som var innleid for

bistand i helsesektoren. Det gikk på manglende språkkunnskaper. Denne saken ble håndtert ved at rådmannen sendte saken videre til fylkeslegen.

I intervju med rådmannens stab og ledergruppe, fremkommer det at de etiske retningslinjene ikke er tatt direkte opp i medarbeidersamtale/ledersamtalen mellom dem og rådmannen. Alle oppgir derimot at det regelmessig har vært diskusjoner om tema som berører de etiske retningslinjene i ledermøtene.

Økonomisjefen oppgir at han selv alltid tar opp etikk i medarbeidersamtalene han har med sine ansatte.

Kommunalsjef for helse, omsorg og velferd sier at etikk er et tema som vektlegges mye i deres sektor. Kommunalsjef for teknisk, landbruk og næring oppgir at det er mye fokus på å informere og varsle om forsøk på bestikkelser og smøring, problemstillinger som er vanlige innen hans område.

Alle oppgir at det er en kjent varslingskanal, og at denne benyttes i noen tilfeller. Flere informanter kan uavhengig fra hverandre redegjøre for oppfølgingen av en konkret varslings sak.

5.4. Vurderinger og konklusjon

Selv om de etiske retningslinjene ikke tas opp direkte, synes rådmannen og hans ledergruppe å ha etikk på dagsorden. Det er ikke etablert konkrete rutiner for bi-verv eller andre mulig kilder til habilitetskonflikter, men det oppfordres til å registrere seg i styre- og vervregisteret. Kommunen har et varslingsystem for melding av kritikkverdige forhold, og dette det synes å være kjent blant de ansatte, da informantene oppgir at det faktisk kommer inn varsler.

Etter revisors oppfatning burde regler eller rutiner for håndtering og registrering av bi-verv vært konkretisert ytterligere²¹. Dette for å sikre transparens i situasjoner hvor det tilsynelatende kan se ut som det foreligger interesse- eller habilitetskonflikter.

²¹ Se for øvrig kommentar fra rådmannen i vedlegg 3.

6. Tema 4: Rapportering til kommunestyret

6.1. Innledning og problemstilling

Formålet med dette temaet er å undersøke om rådmannens rapportering av internkontroll til kommunestyret er tilfredsstillende, sett fra de folkevalgtes perspektiv. Det ble formulert følgende problemstilling til dette temaet:

6. Er rådmannens rapportering av internkontroll tilfredsstillende?

Forhold som skal besvares er:

- Hvor ofte og på hvilke(n) måte(r) rapporteres internkontroll til de folkevalgte?
- Er rapporteringen tilpasset kommunestyrets informasjonsbehov?

6.2. Revisjonskriterier

- Kommunestyret eller hovedutvalgenes informasjonsbehov innhentet gjennom spørreundersøkelse
- Rådmannens internkontroll - hvordan få orden i eget hus (KS Idehefte)

6.3. Fakta og funn

Rådmannen rapporterer om internkontroll til de folkevalgte i årsrapporten.

Av de folkevalgte som har besvart spørreundersøkelsen om rådmannens rapportering av internkontroll, oppgir 84,6 % at rapporteringen som er gitt i årsrapporten er tilstrekkelig.

6.4. Vurdering og konklusjon

Kommunestyret synes å mene at internkontrollen er et administrativt ansvar, og at informasjonen de får gjennom årsrapporten er tilstrekkelig redegjørelse for rådmannens arbeid på dette området. Den årlige rapporteringen kunne likevel, etter revisors oppfatning, vært noe mer rettet mot praktiske forhold som berører internkontroll, jf. anbefalingene i KS idehefte s. 79. Rådmannens rapportering av internkontroll til kommunestyret vurderes likevel som tilstrekkelig.

7. Avsluttende kommentarer og anbefalinger

Totalinntrykket revisor sitter igjen med, er at det er en rekke gode initiativer og tendenser å spore i Andebu kommune, og rådmannen har en god plan for hvordan internkontroll og kvalitetsstyring skal utvikles i kommunen, gjennom lederutvikling og involvering av fagarbeidere på alle nivå i organisasjonen. Dersom rådmannen i samarbeid med kommunalsjefene klarer å holde trykket oppe og sette planene ut i livet, vil kommunen over tid kunne utvikle seg i positiv retning, og som kommunalsjef for Helse, omsorg og velferd uttrykker det: “Gå fra tilfeldig til styrt kvalitet”.

Revisor finner det riktig å påpeke at selv om de nødvendige styringsdokumenter er utarbeidet, og at det finnes et system for strukturert lagring og ajourhold av disse dokumentene, betyr ikke dette at internkontrollen automatisk er god. Ofte er det ikke mangel på skriftlige rutiner som mangler, men at de ikke følges. Videre kan mengden dokumenter som finnes i KSS også medføre at det blir utfordrende å vedlikeholde dem, noe den mangelfulle oppdateringen av kommunens beredskapsplan illustrerer. Revisor stiller derfor spørsmålstegn ved om styringsdokumentene er tilstrekkelig tilpasset kommunens størrelse og egenart, eller om de eksempelvis kunne vært færre eller utarbeidet på en enklere måte.

Samtidig er det viktig å huske at KSS/Kvalitetslosen ble anskaffet i 2010, med den hensikt å starte et systematisk arbeid med internkontroll i kommunen. Det som blir den virkelige styrkeprøven for kommunen i tiden fremover, blir derfor å vise at de evner å følge opp arbeidet som er satt i gang, og at det ikke bare blir et kortvarig “stunt” og store ord.

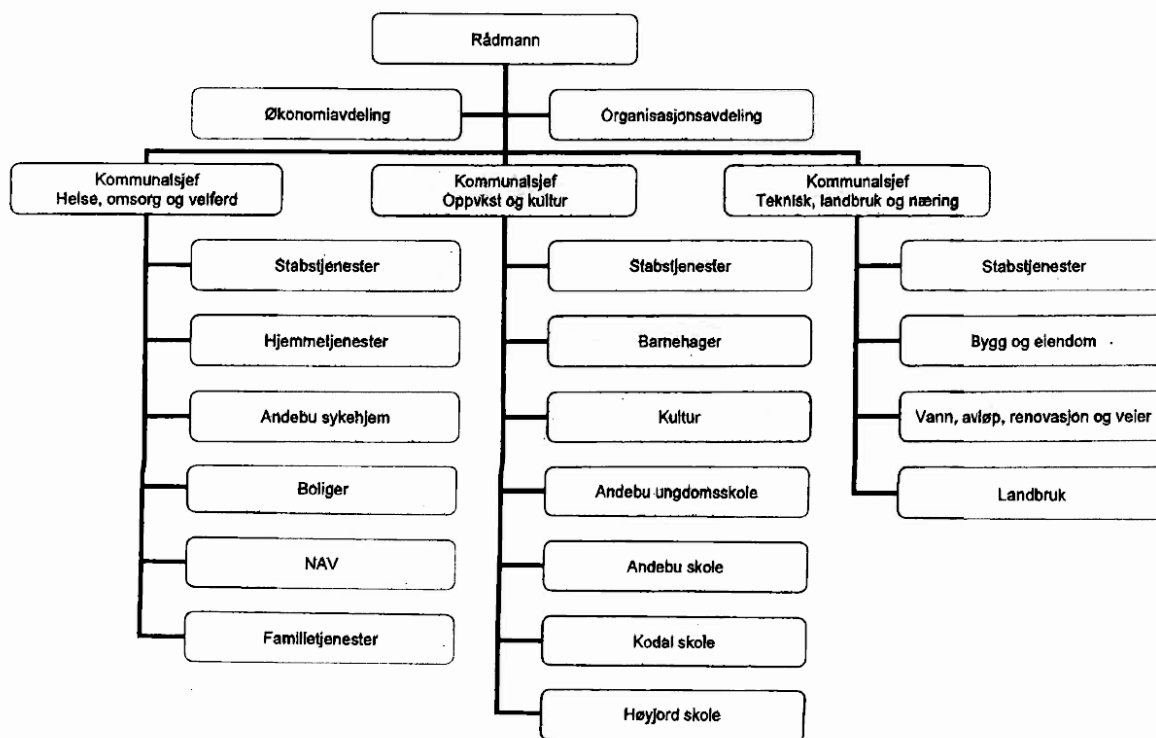
Revisor vil komme med følgende anbefalinger for det videre arbeidet (ikke ment utfyllende):

- Omfanget av dokumenter og innholdet i dokumentene som ligger i KSS må kritisk vurderes. Det bør blant annet etterstribes et system med minst mulig dublerende dokumenter, og dokumenter som i størst mulig grad er utarbeidet på en måte som gjenspeiler kommunens egenart²².
- Det bør gjøres en overordnet risikovurdering hvor blant annet interne misligheter og korrupsjonsrisiko vurderes²³.
- Regler for habilitet og registrering av bi-verv bør formaliseres.
- Rådmannen bør gå i dialog med de folkevalgte for å enes om hvordan orientering om status og fremdrift i politiske saker skal foregå. God informasjonsflyt vil virke konfliktdependende og bedre forståelse for hverandres utfordringer.

²² Jf. “Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus” (KS 2012-2013:side 41)

²³ Ibid:43

Vedlegg 1: Organisasjonskart for Andebu kommune



Andebu kommune er organisert i tre sektorer, hver ledet av en kommunalsjef. Rådmannen har i tillegg en økonomiavdeling og en organisasjonsavdeling (stabsavdeling). Rådmannen skiller mellom strategisk ledelse og operativ ledelse i kommunen, hvor rådmannen selv, økonomisjefen, organisasjonssjefen og kommunalsjefene utgjør den strategiske ledelsen, mens virksomhetslederne/avdelingslederne utgjør den operative ledelsen. Det er totalt om lag 330 årsverk tilknyttet Andebu kommune.

Økonomiavdelingen har ansvar for tjenestene skatt, innfordring, lønn, budsjett, regnskap, økonomiplan med mer. Økonomiavdelingen er felles for Andebu og Lardal kommune.

Organisasjonsavdelingen har ansvar for tjenestene post/arkiv, sentralbord/skranke/informasjon, personal, IKT, transportordning for funksjonshemmede, ledsagerbevis, parkeringsordning, skjenkebevillinger med mer.

Helse, omsorg og velferd har ansvaret for NAV, institusjoner, kommunehelsetjenesten/legetjenesten, hjemmetjenesten, eldreomsorg, boligjeneste, psykiatri/rus og barnevern.

Oppvekst og kultur har ansvar for skoler (4 stykker), barnehager (5 stykker), samt friluftsliv, den kulturelle skolesekken og kommunens bibliotek. I tillegg kommer tilsyn med 1 privat barnehage som er en del av ansvarsområdet til kommunalsjefen for oppvekst og kultur.

Teknisk, landbruk og næring har et bredt ansvarsområde som strekker seg fra vei, vann og avløp til skog og landbruk, og til administrasjon og behandling av byggesaker, byggeprosjekter og eiendomsforvaltning av mellom 50-100 bygg eid av kommunen.

Vedlegg 2: Spørreundersøkelse med resultater

Følgende undersøkelse ble sendt til kommunestyrets medlemmer.

Innledning

Du mottar denne spørreundersøkelsen fordi du er folkevalgt i Andebu kommune.

På vegne av kontrollutvalget i Andebu, gjennomfører BDO AS en forvaltningsrevisjon som omhandler kommunens system for internkontroll. I denne sammenhengen ønsker vi å stille deg noen spørsmål om hvordan du som folkevalgt opplever administrasjonens oppfølging av politiske vedtak, og hvilket behov du som folkevalgt har for rapportering fra rådmannen. For at vår rapport skal bli best mulig og mest mulig treffsikker i sine anbefalinger, er vi avhengig av dine svar. Vi håper derfor du tar deg 10 minutter til å besvare spørreundersøkelsen **innen søndag 13. oktober**.

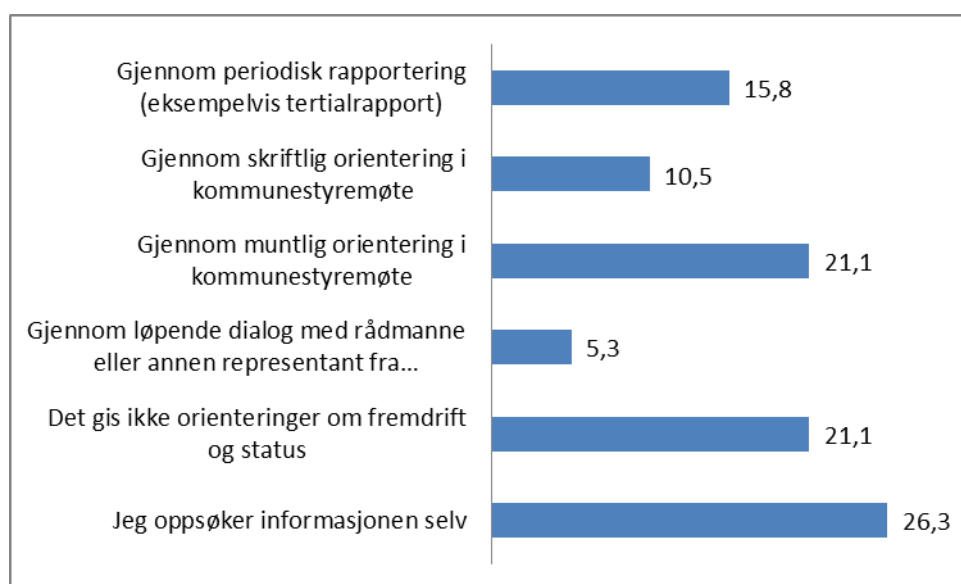
Undersøkelsen er anonym.

Dersom du har spørsmål til undersøkelsen, ta kontakt med Øystein Roghell (920 91 090 eller oystein.roghell@bdo.no).

Spørsmål 1

“Mange vedtak som fattes i hovedutvalg eller i kommunestyret krever administrativ oppfølging/iverksettelse. Hvordan holdes du som folkevalgt orientert om fremdrift og status i slike vedtak?” (Du kan velge flere alternativer)

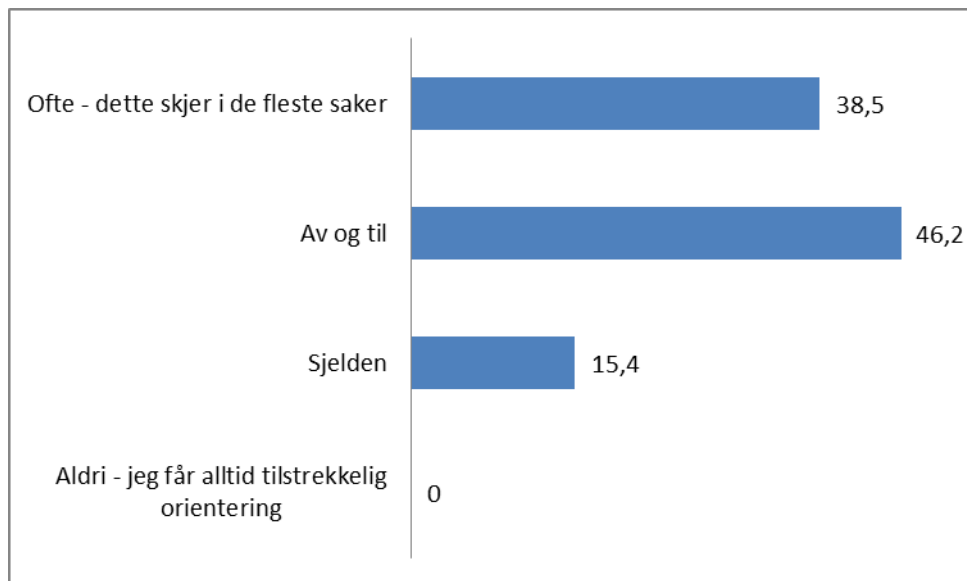
- A. Gjennom periodisk rapportering (eksempelvis tertialrapport eller årsrapport)
- B. Gjennom skriftlig orientering i kommunestyremøte
- C. Gjennom muntlig orientering i kommunestyremøte
- D. Gjennom løpende dialog med rådmann/annen representant fra administrasjonen
- E. Det gis ikke orienteringer om fremdrift og status
- F. Jeg oppsøker informasjonen selv
- G. Annet (fritekst)



Spørsmål 2

“Hender det at du som folkevalgt må etterspørre status i en sak fordi du ikke er gitt tilstrekkelig eller tidsnok orientering om status i saken?”

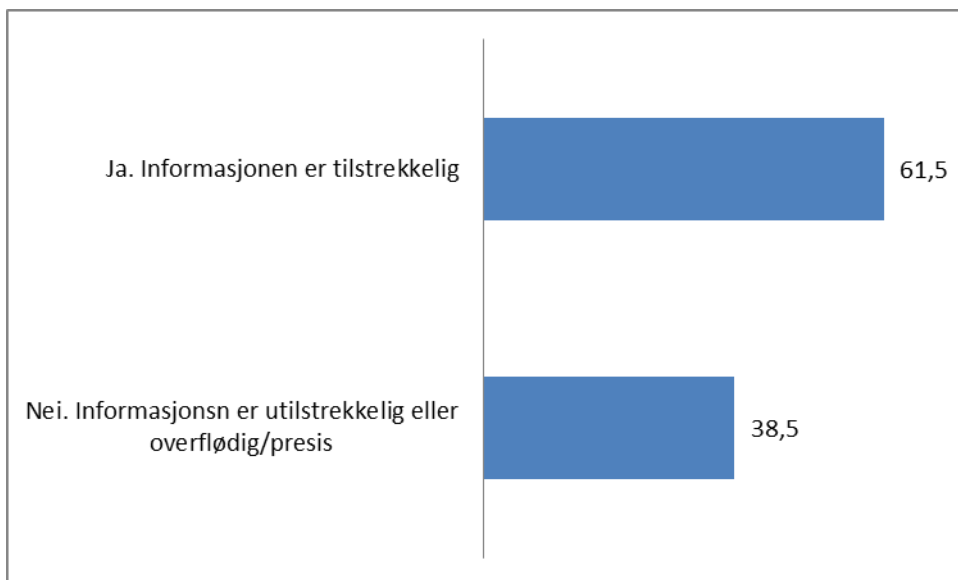
- A. Ofte / Dette skjer i de fleste saker
- B. Av og til / Dette skjer i noen saker
- C. Sjelden / Dette skjer unntaksvis
- D. Aldri / Jeg får alltid tilstrekkelig orientering om status i saker



Spørsmål 3

“Er informasjonen du får om administrasjonens oppfølging av politiske vedtak tilstrekkelig for å ivareta din rolle som folkevalgt?”

- A. Ja - informasjonen er tilstrekkelig
- B. Nei - informasjonen er utilstrekkelig eller overflødig/upresis



Oppfølgingsspørsmål til nr 3:

“Du svarer at du enten ikke får tilstrekkelig informasjon om den administrative oppfølgingen av politiske vedtak, eller at informasjonen du får er overflødig og upresis. Kan du gi eksempler på hva som mangler, og hva som kunne vært gjort for å møte ditt behov på en bedre måte?”

Uredigerte svar på fritekstspørsmålet:

- Informasjon får vi gjennom diverse kanaler. Det er ønskelig med et system hvor man kan gå inn selv og se etter løpende status av saker
- Få tilbakemelding når vedtak er gjennomført
- Veldig mye blir bare referert i utvalgene, det framkommer ikke i referater.
- Det går Ann å ha en egen fast spalte på siste nyinnførte punkt (eventuelt som ble innført av ordfører ved skyter møte 22.10.13) om fremdrift i saker som er av stor interesse for publikum.

Spørsmål 4

“Helt generelt, får du som folkevalgt nødvendig informasjon om status i gjennomføring av politiske vedtak?”

(Ingen svar ble avgitt til dette spørsmålet)

Spørsmål 5

“Kommunestyret har det overordnede ansvar for tilsyn med forvaltningen, jf. kommuneloven § 76. Et område med økende oppmerksomhet i offentlig sektor er internkontroll. Hvilket informasjonsbehov har du som folkevalgt om internkontrollen i Andebu kommune?”

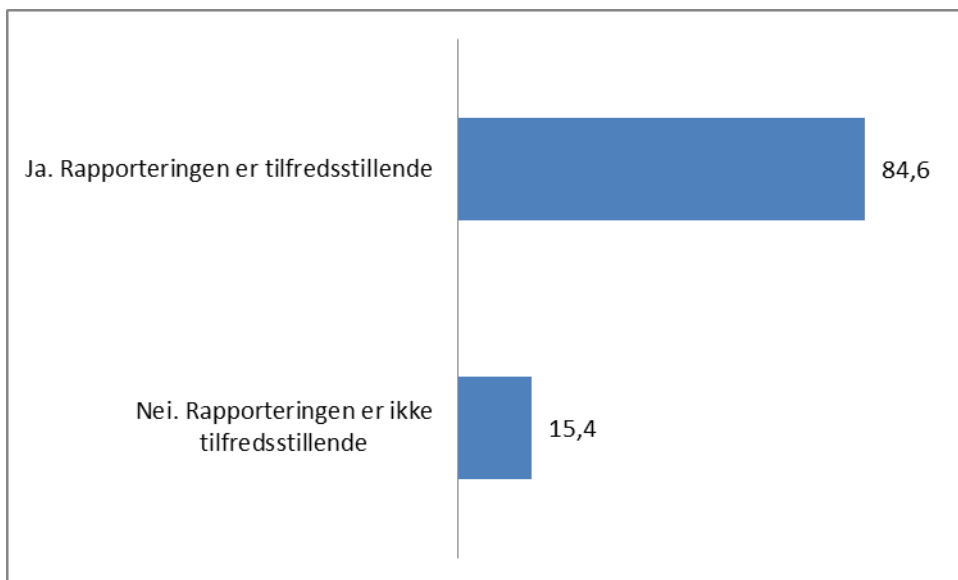
- A. Avviksbasert rapportering / Rapportering om alvorlige hendelser når de inntreffer
- B. Aktivitetsbasert rapportering / Rapportering om hvilke tiltak administrasjonen har satt i verk for å nå målet om “betryggende kontroll”
- C. Periodisk rapportering / Rapportering om administrasjonens aktivitet og innsats det siste tertial eller det siste året
- D. Risikobasert rapportering / Rapportering om utfordringer som kan true vesentlige deler av kommunens drift
- E. Som folkevalgt trenger jeg ingen særskilt rapportering om internkontroll. Dette er et administrativt ansvar.
- F. Annet (Beskriv her)



Spørsmål 6

“Rådmannen redegjør i sin årsrapport for 2012 om kommunens overordnede system for internkontroll. Er dette tilfredsstillende rapportering til politisk nivå i kommunen?”

- A. Ja - rapporteringen er tilfredsstillende
- B. Nei - rapporteringen er ikke tilfredsstillende



Oppfølgingsspørsmål til spørsmål 6:

“Du svarer at rådmannens rapportering av internkontroll ikke er tilfredsstillende. Hva er det som mangler, og hva kan bidra til å gjøre innholdet i rapporteringen mer tilpasset ditt behov som folkevalgt?”

Uredigerte svar på fritekstspørsmålet:

- Det er store mangler ved internkontroll bla, medarbeidersamtaler, manglende kontroll av pengebruk (for høy grense på enkelt kjøp)

Spørsmål 7

“Er det andre ting du ønsker å utdype i forhold til tidligere svar, eller i forhold til spørreundersøkelsens tema, setter vi pris på om du gjør dette her.”

Uredigerte svar på fritekstspørsmålet:

- Opplever ofte det er vanskelig å få tak i info om saker en ønsker å følge opp. Som oftest når en spør, får en som regel til svar at det finner en på nettsidene til Andebu kommune. Nettsidene er svært utfordrene å manøvrere seg igjennom for å finne de aktuelle dokumenter og saker. Dette gjør at en ofte mister motet og gir opp og lar det være. Spesielt for unge ferske kommunepolitikere som ikke er vant til hvordan mekanismene i lokaldemokratiet fungerer.
- Referat saker..hvor finner disse saker....????
- Når vedtak blir forlagt og glemt flere ganger er det kritikkverdigg.

Vedlegg 3: Rådmannens kommentarer til rapporten

NOTAT

Til : BDO AS
v/Øystein Roghell
Fra : Andebu kommune

Dato : 13. november 2013

Forvaltningsrevisjon Andebu kommune – Svar til høringsutkast

Behandling av høringsutkastet

Rådmannen mottok høringsutkast 01.11.2013. Som følge av at hele rådmannens ledergruppe har vært involvert i forvaltningsrevisjonsprosjektet videresendte rådmannen høringsutkastet samme dag til kommunalsjefene, økonomisjef, organisasjonssjef og kvalitetsrådgiver for uttalelse.

Høringsutkastet ble drøftet i rådmannens ledergruppe 04.11.2013. Rådmannen mottok to uttalelser. Innholdet i uttalelsene er hensyntatt i dette svaret.

Rådmannens generelle kommentarer

Rådmannen ble invitert av kontrollutvalget til dialog om hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som skulle prioriteres. Internkontroll var blant de prosjekter som rådmannen framholdt som mest interessante, og som ble vurdert å ha stor nytteverdi. Rådmannen mener at forvaltningsrevisjonsprosjektet har stor nytteverdi og god læringseffekt. Rapporten vil være et godt bidrag til å videreutvikle mange sider ved den overordnede internkontrollen i Andebu kommune. I hovedtrekk mener rådmannen at rapporten fra BDO gir et dekkende bilde av status for den sektorovergripende internkontrollen i Andebu kommune. Rådmannen verdsetter rapportens forslag til forbedringspunkter, og vil iverksette tiltak for å følge disse opp.

Det framkommer i pkt. 3.1.1 i rapporten at rådmannen har utarbeidet egen plan for internkontroll og kvalitetsstyring i Andebu kommune. Denne er forankret i rådmannens ledergruppe i møter 23.09.2013 og 07.10.2013. Framdriftsplan for gjennomføring av planen ble fastsatt i rådmannens ledergruppe 04.11.2013.

Faktafeil og misforståelser

Rådmannen er gitt anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser. I den forbindelse vil rådmannen peke på:

Pkt. 3.3.1 – Planverk, styringsdokumenter og systemer

Sitat: «Organisasjonssjef opplyser i intervju 25. september at «det første avviket i KSS» ble mottatt inneværende uke»

Rådmannens kommentar:

Utsagnet trenger en forklaring. Det var først i september 2013 at det formelt ble besluttet at avviksmodule i KSS skulle tas i bruk. Virksomhet Hjemmetjenester var da først ute. Før september 2013 ble avviksmodule benyttet, spesielt innenfor sektor for Helse, omsorg og velferd, men det var først i september 2013 at strukturen i KSS var korrekt slik at module kunne benyttes på riktig måte.

Pkt. 3.3.2 – Organisering og ansvar

Rådmannens generelle kommentar:

Ansvar for internkontroll følger linjeansvaret fra rådmann til kommunalsjefer og videre til virksomhetslederne. Organisasjonssjefen har ansvar for internkontroll i egen avdeling og et koordinerende ansvar for kommunen som helhet.

Pkt. 3.4 – Vurdering og konklusjon, siste avsnitt

Sitat: *«Kommunalsjefene synes å ha god oversikt over sine områder, og de synes å ha en bedre egenkontroll innenfor sine ansvarsområder enn det rådmannen har»*

Rådmannens kommentar:

Rådmannen er i hht §23 i Kommuneloven *«den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon»* Rådmannen skal *«sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll»* Det innebærer at kommunalsjefenes ansvarsområder også er rådmannens ansvarsområde.

Det bør i rapporten konkretiseres hva det siktes til. Rådmannen selv forstår rapporten slik med *«sine områder»* menes organisasjonsavdelingen og økonomiavdelingen? Hva som revisor mener, bør klargjøres i endelig rapport.

Pkt. 4.4 – Vurdering og konklusjoner, første avsnitt

Sitat: *«Rådmannen har ikke iverksatt særskilt tiltak for å følge opp status og framdrift i politiske vedtak innen egen administrasjon, og har heller ingen løpende dialog med de folkevalgte om status og framdrift i egne saker»*

Rådmannens kommentar:

Rådmannen mener dette er feil. Rådmannen følger opp politiske saker og fører dialog med de folkevalgte på slik måte:

1. Etter møteserier i folkevalgte organer sender rådmannen ut melding til kommunalsjefer, økonomisjef og organisasjonssjef der rådmannen peker på at de har ansvar for å følge opp og gjennomføre politiske vedtak der de selv eller deres underordnede er saksbehandlere.
2. Kommunen har egen rutine i WebSak (arkiv-/sakssystemet) som vedrører oppfølging av vedtak i folkevalgte organer.
3. I tertialrapporteringer til folkevalgte rapporterer administrasjonen på en rekke forhold, herunder oppfølging av vedtak.
4. Rådmannen og ordfører har ukentlige *«Mandagsmøter»* der bl.a. oppfølging av enkelte politiske saker har fokus.
5. På eget initiativ eller på forespørsel fra folkevalgte redegjør administrasjonen for status og framdrift i politiske saker.

Pkt. 5.3 – Fakta og funn, 3. avsnitt

Rådmannens kommentar:

Rådmannen sendte saken videre til Fylkesmannen.

Pkt. 5.4 – Konklusjon, siste avsnitt

Sitat: «Etter revisor oppfatning burde regler eller rutiner for håndtering og registrering av bi-verv vært konkretisert ytterligere»

Rådmannens kommentar:

Rådmannen kan være enig i revisors vurdering. Rådmannen forholder seg til politisk beslutning om at registrering i Styrevervregisteret skal være frivillig. Rådmannen selv har registrert sine styreverv.

Pkt. 7 – Avsluttende kommentarer og anbefalinger, 2. avsnitt

Sitat: «noe den mangelfulle oppdateringen av kommunens beredskapsplan illustrerer».

Rådmannens kommentar:

Rådmannen er enig i at beredskapsplanen burde vært oppdatert med riktige navn og andre opplysninger. Oppgaven blir prioritert.

Vedlegg 1 – Organisasjonskart

Rådmannens kommentar:

Strategisk ledelse består av rådmann, kommunalsjefer og økonomisjef. Organisasjonssjef inngår p.t. ikke i strategisk ledelse.

Rådmannens avsluttende kommentar

I rapporten framgår at det opereres med fem modenhetsnivåer i en organisasjons internkontroll.

Nivå 5: Integrert

Nivå 4: Intelligent

Nivå 3: Systematisert

Nivå 2: Formalisert

Nivå 1: Tilfeldig

Det samlede inntrykket revisor har etter denne revisjonen, er at Andebu kommune hører til kategorien «Formalisert». Nivået varierer innenfor de ulike områdene i kommunen, fra «Tilfeldig» til «Systematisert». Det opplyses «dersom kommunen evner å følge opp det arbeidet som er satt i gang, og gradvis styrer fokus mot mer hensiktsmessig kontroll og etterlevelse, skulle alt ligge til rette for at Andebu kommune som helhet over tid kan ta steget til «Systematisert»

Det er administrasjonens mål at kommunen har tatt dette steget i løpet av økonomiplanperioden 2014-2017. Dette er innarbeidet i rådmannens forslag til økonomiplan 2014-2017.

Ole Sverre Lund
Rådmann