

FORVALTNINGSREVISJON
KARTLEGGING OG TESTING AV
RÅDMANNENS INTERNKONTROLL
ENDELIG RAPPORT



Frosta kommune

APRIL 2018
Prosjekt FR1026

FORORD

KomRev Trøndelag IKS har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Frosta kommune. Fra 01.01.2018 ble KomRev Trøndelag IKS slått sammen med Revisjon Midt-Norge IKS, og prosjektet leveres derfor av det nye sammenslåtte selskapet Revisjon Midt-Norge SA. Prosjektet er gjennomført i perioden september 2017 til mars 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Frosta kommune, jf. kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Sunniva Tusvik Sæter, prosjektmedarbeider Johannes Nestvold og kvalitetssikrer Unni Romstad.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Steinkjer, 16.04.2018



Unni Romstad
Oppdragsansvarlig revisor



Sunniva Tusvik Sæter
Prosjektleder

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling gjennomført et prosjekt som har fokus på internkontroll, både på overordnet nivå og i saker som legges fram til politisk behandling.

Prosjektet er gjennomført i to deler:

1. Kartlegging av rådmannens internkontroll, på overordnet nivå.
 - a. Problemstilling: Har Frosta kommune etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?
2. Testing av rådmannens internkontroll innen politiske saker
 - a. Problemstilling: Har Frosta kommune system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp?

Data er innsamlet gjennom intervju, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Revisor har hatt tilgang til saksbehandlersystemet ePhorte og intranettet Innsida. Del 1 er utført på overordnet nivå, og det er derfor ikke gjort undersøkelser i enhetene. Fokus er på rådmannens overordnede kontroll og dialog med enhetene. Vi har ikke gjort en dyptgående gjennomgang av rådmannens oppfølging av tjenesteenheter og støtteenheter, men sett på internkontrollen i kommunen på et overordnet nivå. Statistikk for del to er utarbeidet på bakgrunn av spørreundersøkelse og revisors gjennomgang av politiske saker. Politiske saker er tilfeldig utvalgt. Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildefang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på de overordnede problemstillingene.

Revisor konkluderer med følgende i første problemstilling:

Revisors oppfatning er at kommunen ikke fullt ut har etablert en tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå.

Konklusjonen begrunnes ut ifra følgende forhold:

- Kommunen har på plass hovedelementene for å skape et tilfredsstillende kontrollmiljø, men har følgende forbedringspotensial:
 - o Gjøre reglementer og rutiner levende og tilgjengelige i organisasjonen.
 - o En generell bevisstgjøring av internkontrollen, som gjennom dokumenter og rutiner vil kunne bidra til å styrke kontrollmiljøet.

- Sikre implementering av arbeids- og personalpolitikker, og sørge for riktig delegering av ansvar.
- Kommunen har til en viss grad gjennomført risikovurderinger, men har følgende forbedringspotensial:
 - Gjennomføre risikovurderinger også basert på potensielle hendelser, slik at risikovurderingene blir dynamiske og tilpasset det faktiske risikobildet.
 - Systematisere risikovurderingene, og vurdere om man oppnår målene man setter seg for internkontrollen
- Det er etablert kontrollaktiviteter, men disse er basert på en statisk risikovurdering som ikke tar høyde for at fremtidige uønskede hendelser skal inntreffe. Det er derfor usikkert hvorvidt kontrollaktiviteter er etablert på områder hvor det kan tenkes høy grad av risiko.
- Det er etablert rutiner for å sikre kommunikasjon og informasjon. Rådmannen ivaretar internkontrollansvaret i stor grad gjennom dialog, og har et forbedringspotensial innen å sikre opplæring og brukervennlighet i kommunens systemer
- Rådmannen sikrer at internkontrollen er oppdatert og fungerer gjennom jevnlig ledermøter. Det er et forbedringspotensial innen å synliggjøre internkontroll i årshjulet for å sikre en jevn og systematisk oppfølging og overvåkning av internkontrollen.

Revisor konkluderer med følgende i andre problemstilling:

På bakgrunn av vurderingene av datamaterialet opp mot revisjonskriteriene, er revisors konklusjon at Frosta kommune i noen grad har system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp og iverksatt.

Konklusjonen begrunnes ut ifra følgende forhold:

- Det er etablert et system for registrering av politiske saker
- Kommunen har et system for status for oppfølging eller iverksetting av saker, men det er et forbedringspotensial innen å ha et brukervennlig saksbehandlersystem for å sikre god nok oppfølging.
- Avklaring eller tolkning av politiske vedtak dersom dette er uklart er svært dialogbasert
- Det er ikke rutiner for tilbakemelding til politisk nivå, og tilbakemelding skjer ad hoc.

- Kommunen har til en viss grad har oversikt over eventuelle avvik knyttet til politiske vedtak, all den tid det meldes tilbake om at vedtak ikke følges opp godt nok og systemet ikke er brukervennlig.
- Politiske saker er i stor grad forsvarlig utredet, men det finnes et forbedringspotensial i å etablere og bruke maler og retningslinjer for utarbeiding av saker til politisk nivå innen maler, samt å i større grad presentere økonomiske faktaopplysninger og alternativer.
- Vedtak fattes i stor grad av riktig organ, og de forskjellige politiske utvalgenes ansvar er tydeliggjort gjennom delegeringsreglement og reglement for politiske utvalg.

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	7
1.1	Bestilling.....	7
1.2	Bakgrunn.....	7
1.3	Problemstillinger.....	7
1.4	Revisjonskriterier.....	8
1.5	Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	8
2.	Kartlegging av rådmannens internkontroll	11
2.1	Revisjonskriterier.....	11
2.2	Problemstilling.....	11
2.3	Organisering.....	11
2.4	Kontrollmiljø	12
2.4.1	Data	12
2.4.2	Vurdering.....	15
2.5	Rådmannens risikovurdering.....	16
2.5.1	Data	17
2.5.2	Vurdering.....	18
2.6	Kontrollaktiviteter.....	18
2.6.1	Data	19
2.6.2	Vurdering.....	21
2.7	Informasjon og kommunikasjon	21
2.7.1	Data	21
2.7.2	Vurdering.....	22
2.8	Oppdatering og implementering av internkontrollen.....	23
2.8.1	Data	23
2.8.2	Vurdering.....	24
2.9	Konklusjon og anbefalinger	24
3.	Testing av rådmannens internkontroll innen politiske saker	25
3.1	Problemstilling.....	25
3.2	Revisjonskriterier.....	25
3.3	Data	25
3.3.1	System for registrering av politiske saker	25
3.3.2	System for status for oppfølging eller iverksetting.....	26
3.3.3	Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart.....	28
3.3.4	Rutiner for tilbakemelding til politisk nivå ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene og når vedtaket er gjennomført.....	28

3.3.5	System som sikrer at kommunen har oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak	29
3.3.6	Alle politiske saker skal være forsvarlig utredet	30
3.3.7	Vedtak skal iverksettes innen rimelig tid	32
3.3.8	Alle vedtak skal fattes av kompetent organ.....	34
3.4	Vurdering.....	35
3.5	Konklusjon og anbefalinger	37
Høring	38
Kilder	39
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier		40
Vedlegg 2 – Høringssvar		43

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frosta kommune bestilte 08.06.2017 sak 017/17 en «etterlevelsesrevisjon». Vedtak om bestilling er i seks punkter:

1. Kontrollutvalget slutter seg til saksbehandlers vurderinger i det vedlagte notat og ber revisor iverksette etterlevelsesrevisjon slik det er skissert i notatet.
2. Kontrollutvalget ber revisor kartlegge og teste rådmannens internkontroll som en fast del av revisors oppdrag.
3. Kontrollutvalget ber revisor årlig foreta en gjennomgang av saker behandlet i politiske organer for å kontrollere at sakene er forsvarlig utredet, at vedtak er truffet i samsvar med lov og delegert myndighet, og at vedtaket er blitt iverksatt som forutsatt og innen rimelig tid.
4. Revisor bes avgi en hovedrapport 1 gang pr. år om resultatene av sin etterlevelsesrevisjon. Over tid bør denne bli lagt fram for kontrollutvalget til behandling i forbindelse med at kontrollutvalget avgir sin uttalelse til årsregnskapet.
5. Kontrollutvalget forutsetter at kontrollutvalget blir holdt løpende orientert, både om resultatene av arbeidet og om ressursbruk og gjenstående ressurser.
6. Rapportering er en viktig del av rådmannens internkontroll. Kontrollutvalget ber derfor om en dialog med politisk og administrativ ledelse vedrørende rapportering og om rapporteringsbehovet.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 21.09.2017 sak 026/17. Det understrekes i prosjektplanen at revisor ikke vil undersøke lovlighet av vedtak fattet av kommunestyret.

1.2 Bakgrunn

Kontrollutvalget valgte i sitt møte den 08.06.17 sak 017/17 å bestille et prosjekt om «etterlevelsesrevisjon». Prosjektet er bestilt på bakgrunn av et notert datert 20.12.2016 utarbeidet av KomSek Trøndelag IKS.

Formålet med internkontroll kan deles inn i flere ulike målsettinger. Et formål er etterlevelse av lover og regler for å hindre myndighetsmisbruk og/eller forebygge uønskede hendelser. Administrasjonssjefens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgaver som ligger til administrasjonssjefen etter kommuneloven. Med internkontroll menes de prosesser, systemer og rutiner som utformes og gjennomføres.

I dette prosjektet ser vi nærmere på de overordnede systemene og prosessene for internkontroll i kommunen.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

Kapittel 2: Kartlegging av rådmannens internkontroll - overordnet nivå

- Har Frosta kommune etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?

Kapittel 3: Testing av rådmannens internkontroll innen politiske saker

- Har Frosta kommune system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp?

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus? (KS)
- COSO-modellen

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, og følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

Revisjonskriteriene for denne rapporten har bakgrunn i COSO-modellen gjennom at KS' skriv *Rådmannens internkontroll – orden i eget hus?* er basert på denne. Frosta kommune sitt rammeverk er ifølge rådmannen en avart av *Balansert målstyring (BMS)* og er på denne måten forskjellig fra COSO-modellen, blant annet ved at kontrollaktivitetene ikke vektlegges i like stor grad. Rådmannen har ovenfor revisor gitt tilbakemelding om at han ikke har noe imot at revisjonskriteriene og rapportens vurderinger baseres på COSO-modellen.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 2017 til mars 2018. Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom metodene dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelse.

Intervju

Følgende er intervjuet i forbindelse med prosjektet:

- Rådmann
- Arkiv- og informasjonsleder
- Personalrådgiver
- Økonomisjef
- Rådgiver på teknisk etat, tidligere konstituert enhetsleder
- Rektor
- Enhetsleder helse og omsorg
- Enhetsleder barnehage

Det har blitt stilt spørsmål på epost til ny enhetsleder ved teknisk og landbruk, samt oppfølgingsspørsmål til enhetsledere, rådmannen, og arkiv- og informasjonsleder.

Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Intervjuene ble gjennomført etter en på forhånd utarbeidet intervjuguide, og informantene fikk i god tid forut for intervjuet tilsendt stikkord for samtalen.

Spørreundersøkelse

Det ble sendt ut spørreundersøkelse til saksbehandlere og politikere via Questback. Leder og faste medlemmer i kontrollutvalget er ikke en del av datagrunnlaget for spørreundersøkelsen, da revisor er av den oppfatning at kontrollutvalget som bestiller ikke bør bidra som respondent på egen bestilling. Det ble stilt forskjellige spørsmål til politikere og saksbehandlere, og det foreligger derfor ikke noe direkte sammenligningsgrunnlag mellom disse partene. Funn fra lignende spørsmål vil trekkes inn i datadelen av kapittel 3.

Tema for undersøkelsen var todelt:

- for politikerne: den opplevde dialogen med administrasjonen,
- for saksbehandlerne: utarbeiding og oppfølging av saker.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 53 personer, hvorav 31 svarte. Dette ga en total svarprosent på 58 %. Undersøkelsen er anonym.

	Totalt	Saksbehandlere	Politikere
Undersøkelsen ble sendt til	53	15	38
Antall svar	31	13	18
Svarprosent	58 %	86 %	58 %

Dokumentgjennomgang

Referanselista viser hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder. Den består av litteratur om internkontroll samt relevante dokumenter utarbeidet av kommunen. Revisjonen har hatt tilgang til saksbehandlersystemet ePhorte og intranettet Innsida.

Utarbeidet statistikk

Revisor har gjennomgått saksframlegg og protokoller² for 2017. Vi har gjennomgått annenhver sak i kommunestyre og formannskap, og hver sak i komitéene med unntak av referatsaker. Dette på grunn av at det er behandlet svært få saker i komiteene. For å kunne si noe om hvorvidt en sak er tilstrekkelig utredet, har vi lagt vekt på om saken har tilfredsstillende faktaopplysninger, økonomiske faktaopplysninger, presentasjon og vurdering av alternative løsninger og tydelige anbefalinger (forslag til vedtak). Vi har bruk svaralternativer *ja*, *nei* og *ikke aktuelt*. Svaralternativ *nei* er brukt i saker der de enkelte faktorene burde ha kommet tydeligere fram. Svaralternativ *ja* er brukt i saker der kriteriet vurderes oppfylt. Svaralternativ *ikke aktuelt* er brukt i saker der eksempelvis alternative løsninger ikke er relevante.

² Hentet fra kommunens innsynsløsning på hjemmesiden

Det kan være vanskelig for revisor å si noe om eksempelvis manglende faktaopplysninger i en sak. Det samme gjelder hvorvidt det burde vært presentert og vurdert alternativer i saken. Lovens ordlyd «*tilfredsstillende opplyst*» åpner for skjønn, og gjennomgangen vil derfor også kunne gjenspeile revisors skjønn. Diagrammene som presenteres i rapporten må derfor leses med dette som bakteppe. I Frosta kommune har komiteene utredningsansvar før saken kommer til kommunestyre eller formannskap³, og det betyr at det i stor grad vil være de samme sakene som er med i de ulike statistikkene. Revisor har sett på utforming av saker, ikke videre oppfølging av saker eller eventuelle effekter av sen saksbehandling. Revisor har heller ikke sett på andre saker enn politiske saker som har vært oppe til behandling. Revisor har mottatt tips om andre saker på slutten av arbeidet med rapporten, men har forholdt seg til det opprinnelige utvalget som ble gjort.

Avgrensning

Arbeidsordre til administrasjonen kan bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt. Prosjektet er derfor avgrenset til oppfølging av politiske vedtak i kommunestyret og formannskapet, samt de to komiteene Komité Folk og Komité Utvikling. Administrative vedtak vedtatt etter delegasjonsreglement er ikke omfattet av dette prosjektet.

Frosta kommune deltar i Værnesregionen, og enkelte rutiner og reglementer er felles for hele regionen. Det pågår i dag et arbeid for å få en klarere ansvarsfordeling mellom deltakerkommunene og Værnesregionen. Dette vil ikke bli berørt i denne rapporten.

Prosjektet er utført på overordnet nivå, og det er derfor ikke gjort undersøkelser i enhetene. Fokus er på rådmannens overordnede kontroll og dialog med enhetene. Vi har ikke gjort en dyptgående gjennomgang av rådmannens oppfølging av tjenesteenheter og støtteenheter, men sett på internkontrollen i kommunen på et overordnet nivå. Prosjektet omfatter ikke økonomisk internkontroll, da denne omfattes av regnskapsrevisorenes arbeid.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Vi mener det har vært tilstrekkelig å intervjuere kommunens øverste ledelse i kombinasjon med spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Informasjonen vi har samlet inn, peker i stor grad i samme retning. En svakhet i undersøkelsen er at informasjonsinnhenting, med unntak av spørreundersøkelse, er foretatt på øverste nivå i kommunen. Ved å innhente dokumentasjon fra ansatte lenger ned i hierarkiet, er det en mulighet for at man kunne hatt andre funn. Selv om internkontroll kan være et tema i rådmannens ledergruppe i tillegg til lederteam, enhetsmøter, HTV-forum, utvidede ledermøter og lignende, vil spørsmålet være om informasjonen som utveksles på høyt nivå i kommunen blir godt nok kommunisert til alle ansatte.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på de overordnede problemstillingene.

³ Reglement for kommunale utvalg, Frosta kommune

2. KARTLEGGING AV RÅDMANNENS INTERNKONTROLL

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis måles opp mot. Kriteriene er utledet i vedlegg 1. Vi har utledet følgende kriterier:

- Rådmannen må etablere et betryggende kontrollmiljø i kommunen
- Rådmannen må ha et system for gjennomføring av risikovurderinger
- Rådmannen må etablere kontrollaktiviteter gjennom reglementer, retningslinjer og rutiner
- Rådmannen må etablere et informasjonssystem som sikrer informasjonsflyt i organisasjonen
- Rådmannen må sikre løpende oppfølging og overvåking av kontrollsystemene

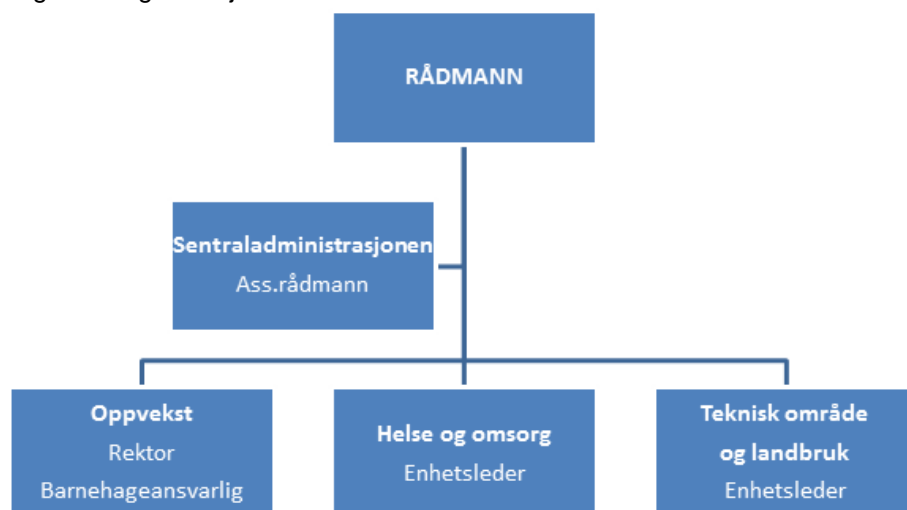
2.2 Problemstilling

Har Frosta kommune etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?

2.3 Organisering

Det er rådmannen som har ansvaret for at kommunen har en betryggende internkontroll og at saker som legges fram til politisk nivå er forsvarlig utredet. Etatsleder er formelt delegert ansvar for saker til politisk nivå for sin etat og tilhørende enheter. Kommunens delegeringsreglement er tilgjengelig for alle på nett⁴.

Figur 1: Organisasjonskart



Organisasjonskart hentet fra kommunens hjemmeside 25.09.2017

⁴ Frosta kommunes delegeringsreglement, <https://delegering.kommuneforlaget.no/delegering/publikum?orgId=1717>

Værnesregionen

Frosta kommune har siden 2006 deltatt i § 27-samarbeidet *Værnesregionen*, sammen med kommunene Tydal, Selbu, Malvik, Meråker og Stjørdal⁵. I Værnesregionen er Frosta en del av følgende fellestjenester: barnevern, PPT, NAV, innkjøp, IT, skatteoppkreveren og arbeidsgiverkontrollen. Rådmannen forteller at oppfølging av internkontrollen i Værnesregionen sikres gjennom tilbakerapportering fra Værnesregionens regionråd, politisk nemnd og arbeidsutvalg til formannskap og kommunestyre i fast referatsakpunkt. Værnesregionens tjenesteområder omtales også i kommunens ordinære tertialrapporter og årsrapporter. Tjenesteledere for Værnesregionen inviteres til å orientere eller rapportere til rådmannen, ledergruppen, formannskap og kommunestyret. Det utarbeides felles uavhengige evalueringsrapporter av tjenestene. Det holdes felles kontrollutvalgsmøter, og rådmannen rapporterer til sin kommunes kontrollutvalg. Ifølge rådmannen er det en utfordring med samkjøring av rapportering og årshjul mellom Værnesregionen og kommunene. Rådmannen opplever at det faktisk at tjenestene utøves i interkommunal regi, gir større utfordringer i internkontrollen.

2.4 Kontrollmiljø

Kontrollmiljøet påvirker de ansattes holdning til kontroll og styring. Kontrollmiljøet danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene, og gir orden og struktur. I KS' *Rådmannens internkontroll – orden i eget hus?* listes følgende elementer opp:

- Integritet / etiske verdier
- Kompetanse hos virksomhetens medarbeidere
- Ledelsens filosofi og driftsform
- Måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på
- Hvordan ledelsen organiserer og utvikler de menneskelige ressursene

2.4.1 Data

Integritet/etiske verdier

Relevante dokumenter som er med på å utgjøre kommunens verdigrunnlag er etiske retningslinjer, personalpolitiske retningslinjer, lønnspolitiske retningslinjer og kommuneplanens overordnede målstruktur.

De etiske retningslinjene omfatter blant annet bestemmelser om møter med kommunens brukere, forvaltning av samfunnets midler, habilitet, gaver i tjenesten, forretningsetiske regler og hvilket ansvar man har som ansatt eller med politisk verv i kommunen⁶.

Det er fastsatt overordnede mål for HMS-arbeidet i kommunen, som blant annet går ut på at man skal skape et trivelig og trygt arbeidsmiljø for alle ansatte, og at man skal ta vare på kommunens bygninger og materiell for å forhindre belastning på det ytre miljø og tjenestetilbudene skal ikke skade brukerne. Videre heter det at kommunen skal være en attraktiv arbeidsplass, og at trivsel og trygghet blant ansatte er en forutsetning for god tjenesteyting.

⁵ www.varnesregionen.no

⁶ Sist vedtatt av kommunestyret 19.06.2012 sak 51

I personalhåndboken heter det at «Gjennom sin personalpolitikk ønsker Frosta kommune å rekruttere, beholde og utvikle dyktige medarbeidere slik at oppgavene løses på en best mulig måte.» Personalhåndboken inneholder eksempelvis oversikt over administrativ og politisk organisering, etiske retningslinjer og ansattes rettigheter.

I følge rådmannen bakes det etiske reglementet inn i prosesser, og gjennomgås ved ansettelse. De sektorovergripende reglementene gjøres ifølge rådmannen kjent gjennom bevisst informasjon og formidling, og via tilgjengelighet på intranettet Innsida.

Flere av informantene har gitt uttrykk for at kommunens overordnede reglementer og målsetninger burde vært mer innarbeidet i organisasjonen og man burde hatt større fokus på hvordan praksis samsvarer med retningslinjene. Mer om reglementene står i kapittel 2.6.1.

Kompetanse hos virksomhetens medarbeidere

Frosta kommunes personalhåndbok deles ut til nytilsatte i kommunen, og er tilgjengelig på Innsida. Det forventes at ansatte setter seg inn i personalhåndboken og relevante reglementer, og stiller spørsmål dersom det er noe de ikke forstår.

Det er etablert en generell sjekklister for opplæring av alle nyansatte i alle tjenesteområder i kommunen. Denne er tilgjengelig på Innsida, og arkiveres i personalmappen. Flere av informantene har gitt uttrykk for at det burde vært egne sjekklister for opplæring i enhetene, sjekklister for arbeidet som gjøres eksempelvis opp mot lovverk, og mer tydelige stillingsinstrukser. Videre peker informantene på at det er behov for mer generell opplæring, spesielt tilpasset den enkelte enhet, fokus på internkontrollopplæring, gjennomgang av delegeringsreglement, samt tydeliggjøring av rutiner. Enkelte peker på at de ikke har fått opplæring i egen rolle i det hele tatt.

Ledelsens filosofi og driftsform

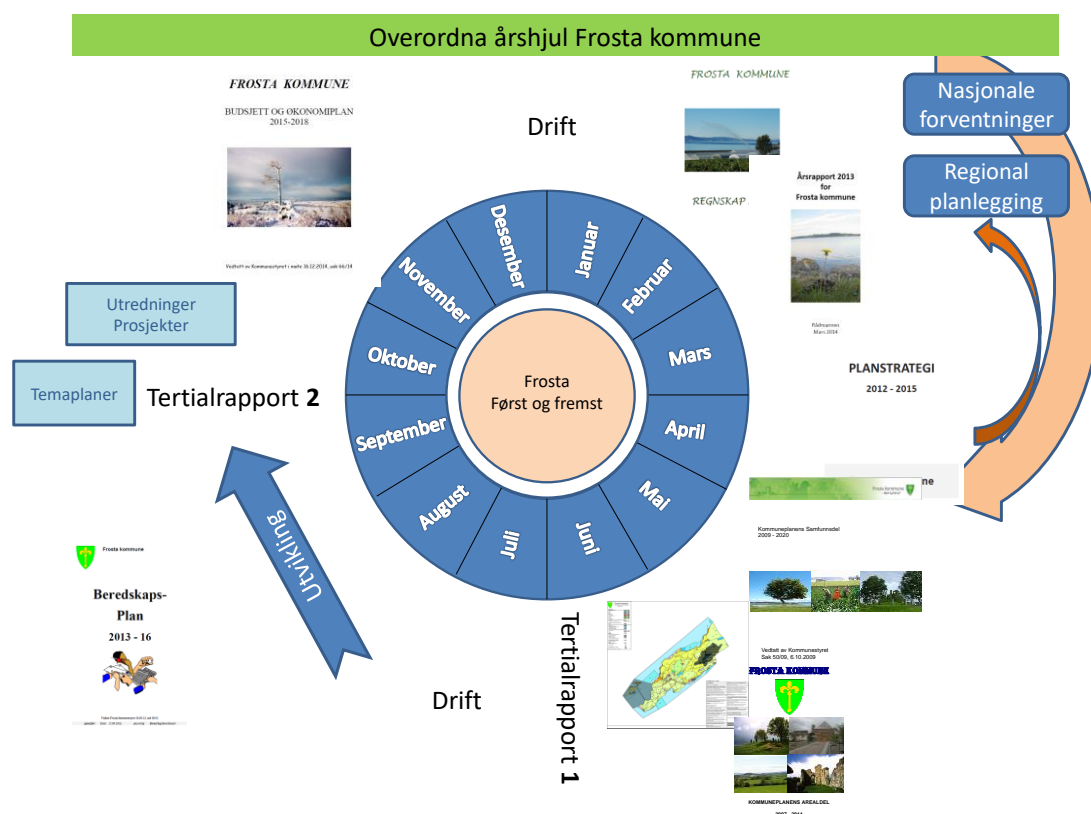
Ifølge rådmannen skapes en felles forståelse av internkontrollen gjennom dialog, leders veiledningsansvar og fokus på hvilken service kommunen skal gi. Revisor har ikke mottatt definerte målsettinger for internkontrollen.

Det foreligger et selvstendig ansvar for å gjennomgå overordnede reglementer, samt at det er opp til den enkelte leder å kommunisere gjeldende reglementer til sine ansatte. Videre mener flere informanter at arbeid i liten grad kvalitetssikres. Lederne har en gjennomgang med forventningsavklaring med sine ansatte, gjerne i forbindelse med medarbeidersamtaler. Enkelte saksbehandlere peker på at det er høy grad av delegasjon i kommunen, og at saker skal avgjøres på laveste nivå.

Reglementer, rutiner og retningslinjer ligger på Innsida, ePhorte og kommunens hjemmeside. Revisors gjennomgang viser at det kan være utfordrende å finne dokumentene.

Frosta kommune har et årshjul, se figur 2:

Figur 2: Overordna årshjul Frosta kommune



Rådmannen foretar årsplanlegging sammen med ledergruppen, og mener det er viktig å integrere internkontrollen i dette årshjulet og i den løpende tjenesteytingen. I dette ligger et krav om å gjennomføre brukerundersøkelser (mer om brukerundersøkelser i kapittel 2.5.1).

Rådmannen har etablert blant annet ledermøter hvor eksempelvis årshjul, oppfølging av politiske saker, ledige stillinger og forslag til endring av reglement er tema. Ledelsen gir inntrykk av å ha et ønske om god informasjonsflyt både ovenfor politikere og sine egne ansatte. Når rådmannen får tilbakemeldinger fra kommunestyret, formidler han dette til rette leder og har en dialog om målsetninger og forbedringspotensial. Rådmannen opplever dette som en naturlig metodikk.

Ifølge rådmannen er Frosta kommunes styringsmodell en avart av modellen Balansert Målstyring (BMS). Sentrale elementer i BMS er strategisk planlegging av arbeidsprosesser, operasjonalisering av strategiske mål, kartlegging av måloppnåelse og videre planlegging⁷.

Måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på

Kommunens delegeringsreglement er tilgjengelig på nett. På Innsida kan man se en interaktiv oversikt over organisasjonen, herunder hvor de ulike lederne er plassert i forhold til ledernivå og egne ansatte. Det er i liten grad oppdaterte beskrivelser av ansattes stillinger på kommunens hjemmeside.

⁷ Internkontroll i kommuner, rapport til Kommunal- og regionaldepartementet, PwC, 2009

Rådmannen har det overordnede ansvaret for internkontrollen og at den holdes levende i organisasjonen, mens det er arkivleder som har ansvaret for at det elektroniske materialet er oppdatert og at dokumenter kommer inn i systemet. Hver enkelt saksbehandler har ansvar for at arkivverdige dokumenter legges fortløpende inn i ePhorte. Enhetslederne har selvstendig ansvar for bruk og videreutvikling av internkontrollen innen sin enhet på kvalitetssystemet Innsida og personalleder bistår med rapportering av avvik innen HMS til ledere og til AMU.

Kommunen benytter i varierende grad stillingsbeskrivelser, men arbeidsavtaler og lederavtaler foreligger. Lederavtalene synliggjør ansvar for internkontroll. Revisjonen har mottatt eksempel på en lederavtale, hvor enhetsleders forskjellige ansvar defineres, herunder resultatansvar, personalansvar, arbeidsgiveransvar og økonomiansvar. Lederavtalene revideres årlig, og følges opp med systematiske samtaler. Resultatavtalen er en del av lederavtalen hvor det defineres konkrete mål for enheten, fordelt på økonomi, brukere, medarbeidere, interne prosesser og rutiner, læring og fornyelse, samt planrevisjon. Revisor har sett to lederavtaler og resultatavtaler, hvor den ene grundig presenterer hvilke forventninger som finnes innen interne prosesser og rutiner, og den andre presenterer dette i langt mindre grad.

Informantene mener i stor grad at ansvarsfordelingen i kommunen er tilstrekkelig tydelig. Det pekes likevel på eksempler der det er tvil om hvor ansvaret ligger, og at saker tildeles/tjenestemottakere henvises til saksbehandlere uten delegert myndighet og/eller kompetanse.

Hvordan ledelsen organiserer og utvikler de menneskelige ressursene

Majoriteten av informantene opplever kommunens personal- og arbeidsgiverpolitikk som god og raus, samt bygd på tillit og samarbeid. Det har blitt trukket frem at man er opptatt av å legge forholdene best mulig til rette for de ansatte, og informere og involvere best mulig. Enkelte ledere peker på at kommunen legger vekt på mulighet for faglig oppdatering og utvikling.

Noen av informantene har trukket fram elementer i personal- og arbeidsgiverpolitikken som ikke fungerer, eksempelvis at kommunen ikke er flink nok til å ta vare på og beholde kompetente ansatte. Revisor har ikke undersøkt hvor stor grad av turnover kommunen har hatt i de senere år, men er kjent med at enkelte etater har hatt utfordringer.

Spørreundersøkelsen viser at samarbeid og kommunikasjon i kommunen oppfattes som en utfordring. Dette forklares av respondentene med utydelige hierarkiske linjer og vanskelige relasjoner mellom ledelse og arbeidstakere, samtidig som at man opplever at det kan være manglende respekt for rådmannen.

2.4.2 Vurdering

Et godt kontrollmiljø kjennetegnes av en organisasjonsstruktur med klar fordeling av myndighet og ansvar, og en felles kultur.

Kommunen har på plass relevante dokumenter som utgjør kommunens verdigrunnlag. Det er videre fastsatt klare mål for arbeidsmiljøet. Det er tydelig at kommunen har utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer, men gjennomgangen avdekker at det finnes et forbedringspotensial innen implementering, opplæring og oppfølging. God opplæring er en viktig faktor for å etablere en felles forståelse og kultur, og for å korrekt utøve den myndighet som er gitt.

Kommunen har fastsatt etiske verdier, som synliggjøres ved ansettelse. Revisor opplever at tilbakemeldingene gitt på reglementer og etiske retningslinjer peker mot at de i større grad kunne vært innarbeidet på samtlige nivåer i organisasjonen. En mer aktiv bruk av reglementet i kommunens daglige virke vil kunne bidra positivt til kontrollmiljøet.

Frosta kommune har stor grad av selvstendighet, og den enkelte ansatte har i stor grad selv ansvar for å sette seg inn i og eventuelt stille spørsmål ved gjeldende reglementer. Kommunens reglementer gjøres tilgjengelig for de ansatte, men revisor savner en god overordnet oversikt for disse dokumentene. Det har i intervju blitt gitt uttrykk for at personal- og arbeidsgiverpolitikken ikke fungerer godt nok. Revisor mener at dette er faktorer som gjør det utfordrende å etablere en felles kultur og som påvirker kontrollmiljøet negativt. De innsamlede data tyder på at ansvarsfordeling i stor grad er tydelig, men at det finnes noen usikkerheter, noe som utgjør et forbedringspotensial innen kontrollmiljøet.

For å finne samtlige dokumenter må man lete gjennom kommunens systemer og hjemmeside, eller bruke søkefunksjoner. Manglende god oversikt over dokumenter vil kunne skape en høyere terskel for å oppsøke rutiner og regelverk, og dermed ville kunne påvirke kontrollmiljøet negativt.

Revisor har etterspurt dokumenterte målsettinger for internkontrollen, men har ikke mottatt dette. Revisor mener større grad av dokumentering, eksempelvis som definerte målsetninger eller i alle leder/resultatavtalene som kunne løftet frem internkontroll som ansvarsområde, er et utviklingspotensial i kontrollmiljøet.

Kommunen har dermed på plass hovedelementene for å skape et tilfredsstillende kontrollmiljø, men har følgende forbedringspotensial:

- Gjøre reglementer og rutiner levende og tilgjengelige i organisasjonen.
- En generell bevisstgjøring av internkontrollen, som gjennom dokumenter og rutiner vil kunne bidra til å styrke kontrollmiljøet.
- Sikre implementering av arbeids- og personalpolitikker, og sørge for riktig delegering av ansvar.

2.5 Rådmannens risikovurdering

Risiko kan defineres som sannsynligheten for at det inntreffer en hendelse som påvirker muligheten til måloppnåelse (på et område). Risikovurdering er en kontinuerlig prosess og hensikten er å finne og vurdere risikoer knyttet til

måloppnåelse på ulike nivåer i organisasjonen. Risikovurderingen gir grunnlag for hvordan risikoer skal håndteres.

«*Orden i eget hus*» presenterer tre varianter av hva rådmannens overordnede risikovurdering kan være:

- Enkel risikovurdering knyttet til helhet i internkontrollen
- Risiko for manglende måloppnåelse
- Både måloppnåelse og uønskede hendelser

2.5.1 Data

I følge rådmannen er det ikke et eget system for risikovurdering. Risikovurderinger rapporteres årlig⁸ til ledergruppen/rådmannen ut ifra registrerte avvik som er meldt på Kvalitetssida.

Rådmannen fortalte at risikovurderinger baseres på eksterne vurderinger, f.eks. klagemønster, rapporter fra eksterne, brukerhenvendelser, samt type og omfang avvik meldt på Kvalitetssida. Enhet barnehage har nylig hatt tilsyn fra Fylkesmannen⁹. Et av Fylkesmannens funn er at tilsyn i barnehage ikke gjennomføres basert på en risikovurdering, men på hva som er aktuelt i barnehagesektoren..

Revisor har fått forelagt ulike skjema som brukes i forskjellige nivåer av risikovurdering. Det mest overordnede skjemaet gikk ut på om man har sektorovergripende reglementer på plass, om delegering fungerer, om internkontrollen er risikobasert og så videre.

Rådmannen opplever at følgende risikoområder er mest fremtredende:

- Lønn
- Fakturering av egne inntekter til kommunen
- Innkjøp (herunder lov og forskrifter om offentlige anskaffelser, og tiltak på investering og drift spesielt på teknisk område og landbruk).
- Områder med rettighetsbaserte tjenester (For eksempel barnehage, barnevern, skole og helse- og omsorgstjenester).

Kommunen har gjennomført brukerundersøkelser, basert på for eksempel kvalitet i tjenestetilbudet, fastsetting av tjenestebeskrivelser og behov for å gjennomføre forventningsavklaringer på det enkelte tjenesteområde. Det gjennomføres årlige elevundersøkelser. Brukerundersøkelsene er tema i de årlige medarbeidersamtalene med enhetslederne, og eventuelle nye brukerundersøkelser føres opp som mål i resultatavtalen. Elevundersøkelsen gjennomføres, og kan gi indikasjoner på risikoer. Ståstedsundersøkelse fra UDIR er gjennomført, samt KS' 10-faktorundersøkelse.

Overordnede risikovurderinger i kriseteamet gjøres i kommunens kriseledelse.

⁸ i forbindelse med den årlige revisjonen av ledernes resultatavtaler.

⁹ Tilsynsrapport – Barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn

Flere av enhetslederne gir uttrykk for at risikovurderinger gjennomføres fortløpende og ved behov. En samlet risikovurdering foretas gjennom å ha fokus på satsningsområder, samarbeid med tillitsvalgte og sjekke temperaturen i kollegiet. Risikovurderinger innen helse er ofte knyttet til brukerne, og relatert til vold, trusler og legemiddelhåndtering. Innenfor enhet skole har det vært ekstra fokus på arbeidsmiljø som følge av risikovurdering foretatt i enheten, og ikke en risikovurdering på overordnet plan.

Både åpne og lukkede avvik diskuteres på ledermøtene (avholdes hver 14. dag). Her foretar man en løpende risikovurdering og ser hvilke risikoer som gjentar seg.

2.5.2 Vurdering

I en enkel risikovurdering av helheten i internkontrollen, er følgende elementer viktige:

- Er sektorovergripende reglementer på plass?
- Fungerer delegering og rapportering godt nok?
- Er internkontrollen i tjenester og støtteprosesser risikobasert?
- Er det etablert rutiner og dokumentasjon for internkontroll i tjenesteproduksjon og støtteprosesser?

Gjennomgangen viser at Frosta kommune gjennomfører en enkel risikovurdering av helheten i internkontrollen.

Frosta kommune gjør evalueringer gjennom en sammenfatning av erfaringer og hendelser som allerede har skjedd og derfor kan skje igjen. Revisor mener at en slik type risikovurdering ikke vil inneholde vurderinger av hvor alvorlige avvik som potensielt kan oppstå, og er en risikovurdering som ikke er fremtidsrettet, men utelukkende baserer seg på tidligere praksis. Risikovurderinger bør i større grad struktureres og aktualiseres gjennom å baseres på situasjoner som kan oppstå, ikke kun på hva som tidligere har vært risikoer, samt settes i et enhetlig system.

Det er revisors vurdering at det gjennomføres risiko for manglende måloppnåelse, men at det ikke er etablert et eget system for risikovurderinger

Kommunen har følgende forbedringspotensial:

- Gjennomføre risikovurderinger også basert på potensielle hendelser, slik at risikovurderingene blir dynamiske og tilpasset det faktiske risikobildet.
- Systematisere risikovurderingene, og vurdere om man oppnår målene man setter seg for internkontrollen

2.6 Kontrollaktiviteter

Orden i eget hus definerer kontrollaktiviteter på følgende måte:

Kontrollaktiviteter er tiltak, prosedyrer og arbeidsformer som utføres for å ivareta internkontrollen. Kontrollaktiviteter skal ikke iverksettes vilkårlig, men velges ut fra den risikoen de skal redusere og hva som er akseptabel risiko. Videre er det viktig med formalisering av kontrollen; herunder at uformell kontroll formaliseres og at man har gode dokumentasjonsrutiner.

2.6.1 Data

Rådmannen fortalte at kontrollaktivitetene er fastlagt i de ulike reglementene, og at man finner reglementene (kontrollaktivitetene) på Innsida. Revisors gjennomgang bekrefter dette. Rådmannen mener at kontrollaktivitetene blir kjent gjennom opplæring av saksbehandlere, samt at lederne må ta dette opp med sine ansatte. I følge rådmannen er det kommunisert forventning til lederne om at kontrollaktivitetene skal være levende. Rådmannen sier videre at det er en årlig gjennomgang av hvilke kontrollaktiviteter man har behov for gjennom oppfølging i medarbeidersamtaler med den enkelte enhetsleder. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon på dette.

Som presentert i forrige kapittel, gjøres risikovurderinger i hovedsak på bakgrunn av meldte avvik og eksterne tilsyn. Kontrollaktivitetene bygger også i stor grad på tilbakemeldinger gitt i brukerundersøkelser, avviksmeldinger og lignende. Arbeidet med internkontroll og kontrollaktiviteter har ifølge rådmannen grunnlag i *Rådmannens internkontroll – orden i eget hus*. Enhetsleder helse og omsorg fortalte at kontrollaktivitetene ikke nødvendigvis bygger på risikovurderinger, men bygger på ledernes egne vurderinger av risiko.

Frosta kommunes reglementer, retningslinjer og rutiner er tilgjengelige på kommunens intranett «Innsida», og alle felles reglement skal ligge i ePhorte. Rådmannen mener at det meste av internkontrollen i dag er tilgjengelig elektronisk, og det er rådmannens ansvar å påse at reglementene er oppdaterte. Det er likevel slik at enkelte enhetsledere opplever at det er mange skriftlige rutiner som står i permer, og som ikke har blitt lagt inn i kvalitetssystemet.

Eksempler på reglementer (kontrolltiltak) i Frosta kommune, er:

- Anskaffelsesreglement
- Delegeringsreglement
- Etisk standard og antikorrupsjon
- Finansforvaltningsplan/reglement
- HMS-plan
- Personelhåndboka
- Håndbok for saksbehandling og arkiv
- Økonomireglement

Politikerne har et eget reglement i *Håndbok for politikere*¹⁰ som ligger tilgjengelig for alle på kommunens hjemmeside. Håndboken består av linker til reglementer, planer, retningslinjer og arbeidsvilkår, deriblant delegeringsreglement, etiske retningslinjer og finans- og økonomireglement. I HMS-planen er det fastsatt handlingsplaner og tiltak for perioden 2015-2017. Dette innebærer blant annet gjennomgang av sykefravær, vernerunder, og revidering og kvalitetssikring av rutiner.

Informantene er samstemte i at de ikke savner noen reglementer, men at man har inntrykk av at ikke alt er like godt innarbeidet i organisasjonen. Det oppleves at det ikke er gode rutiner for jevnlig revisjon av reglementene, og at oppfølging av

¹⁰ *Håndbok for politikere*, <https://www.frosta.kommune.no/handbok/Sider/default.aspx>

kommunens satsningsområder ikke alltid er like god. Flere savner mer opplæring av saksbehandlere og ledere i reglementene, herunder oppfølging og operasjonalisering av bestemmelsene i de eksisterende reglementene.

Ifølge rådmannen finnes det saksbehandlerrutiner i arkivplanen, og at det er rutine at lederne får kopi av det som saksbehandlere vedtar i henhold til delegerte administrative vedtak. Saker som skal behandles politisk signeres av leder. Saker som skal behandles politisk godkjennes av rådmannen, det er kun myndighet til administrative avgjørelser som er delegert ned fra rådmannen.

Ikke alle enheter har etablert sjekklister for saksbehandling i enheten, til tross for at det har vært initiert en prosess fra saksbehandlernivå. Det er heller ikke alle enheter som har en formell kvalitetssikring av arbeidet, herunder de administrative beslutningene som fattes av den enkelte saksbehandler.

Enhet helse og omsorg bruker ifølge enhetsleder mye tid på e-læring for å heve kompetanse innen medikamenthåndtering, taushetsplikt, bruker- og pasientbehandling, men det er lite systematisk oppfølging med økonomi og kontroll.

Innenfor arkiv, personal, lønn og regnskap utfører ansatte daglige kvalitetskontroller. Revisor har sett eksempler på dette (anvisning og attestering). Eksempelvis all saksbehandling som skal legges fram for politisk behandling, kvalitetskontroller innenfor lønn og regnskap, arkiv og personal kvalitetssikres av nærmeste overordnede.

Informantene peker på at kommunen har god kontroll innen økonomi og HMS, men at det på et overordnet nivå kunne vært en bedre oversikt over arbeidet med internkontroll og hvilke kontrollaktiviteter man skal ha.

Rådmannen peker på at interne og eksterne tilsyn er en viktig del av internkontrollen, og at egenrevisjon¹¹ av internkontrollen er et ryddig prinsipp. Frosta har ikke fastsatte rutiner for dette, ut over kvalitetssikring av saker som skal til politisk behandling.

Avvik

Avvik meldes på Kvalitetssida. Avviksmeldinger fra saksbehandlere rapporteres til nærmeste leder, mens ledere melder avvik direkte til rådmannen. Det rapporteres til rådmannen fra mellomledelsen via Kvalitetssystemet, varslingsrutiner i henhold til arbeidsmiljøloven, eller gjennom ordinær tjenestevei via enhetsleder. Det rapporteres eksempelvis på brukertilbakemeldinger, klager og tilsyn. Avvik er fast tema på de ukentlige ledermøtene. HMS-relaterte avvik rapporteres til AMU, og avvik skal følges opp av nærmeste leder. Avvik generelt rapporteres pr. enhet til rådmannen og hans ledergruppe.

¹¹ Med egenrevisjon menes her at annen ansatt enn den som har utarbeidet saken, kontrollerer den

Flere av informantene mener at det i større grad burde formidles at avviksmelding er viktig, og opplever at systemet ikke fungerer godt nok. Det er ikke fullt ut definert hva som regnes som avvik.

Flere av informantene opplever ePhorte og Innsida som upraktiske og vanskelige å bruke. Nytt avvikssystem skal anskaffes.

2.6.2 Vurdering

KS har utarbeidet en liste over reglementer og retningslinjer som kommuner bør ha på plass, se vedlegg 1 for utfyllende liste. Revisjonen har fått tilsendt samtlige av disse reglementene. Revisor har i sin gjennomgang gått gjennom Innsida, ePhorte og kommunens hjemmeside for å se hvor tilgjengelige dokumentene er. Revisors oppfatning er at det ikke finnes en god sammenfattet oversikt over reglementene, noe som er et forbedringspotensial. Flere informanter har også signalisert at det er behov for at reglementene i større grad innarbeides i organisasjonen.

I kapittel 2.4.3 om rådmannens risikovurdering, vurderer revisor risikovurderingen til å være usystematisk og basert på erfaringer og meldte avvik, og ikke medregnet potensielle hendelser. Identifiserte risikoområder skal bli mindre risikofylte gjennom å ha kontrollaktiviteter og det skal være samsvar mellom definerte risikoområder og kontrollaktiviteter. Siden risikovurderingen baseres på erfaring og meldte avvik, og ikke er en systematisk risikovurdering, vil dette også ha effekt på kontrollaktivitetene. Kontrollaktivitetene blir dermed statiske og erfaringsbaserte uten å ta høyde for hva framtidsutsiktene gjenspeiler.

I modellen for Balansert målstyring ligger fokus nettopp på målstyring. Revisor har ikke mottatt klart definerte målsetninger for internkontrollen. Uten klart definerte mål vil det være utfordrende å styre arbeidet med internkontroll i riktig retning, og vanskelig å vurdere hvordan arbeidet mot målet følges opp og vurderes.

Kommunen har derfor etablert kontrollaktiviteter, men disse er basert på en statisk risikovurdering som ikke tar høyde for at fremtidige uønskede hendelser skal inntreffe. Det er derfor usikkert hvorvidt kontrollaktiviteter er etablert på områder hvor det kan tenkes høy grad av risiko.

2.7 Informasjon og kommunikasjon

God informasjon og involvering synliggjør internkontroll som kvalitets- og forbedringsarbeid, hvor alle nivåer i organisasjonen spiller en rolle for resultatet. Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid og gjøre de ansatte i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver¹².

2.7.1 Data

¹² KS, *Orden i eget hus*

Rådmannen fortalte at møtepunktene for internkontroll er i HTV¹³-forumet, ledergruppen, utvidet ledergruppe¹⁴, AMU¹⁵, samt i enhetsledernes prosesser med f.eks. personalmøter. De faste ledermøtene gjennomføres hver 14. dag, og referater legges ut på ePhorte. Enhetslederne opplever at det er korte kommandolinjer. Rådmannen opplever at det er god åpenhet i ledergruppen, og samtidig er det åpent for å ta opp saker direkte med rådmannen.

Enhetslederne har jevnlige møter i sine enheter, og referater fra disse møtene publiseres også i ePhorte.

Frosta kommune har rutiner for hvilke møter som skal avholdes; faste ledermøter med enhetsleder og avdelingsleder, faste møter med tillitsvalgte, og allmøter ved behov. Den formaliserte dialogen mellom rådmannen og enhetslederne ligger i ledermøtet og medarbeidersamtaler. Når det blir gjort endringer i rutiner, blir dette tatt opp i avdelingsmøter, ledermøter og møter med tillitsvalgte.

Rapportering på målsetninger gitt i økonomiplanen foregår i årsrapport for det enkelte år, samt i tertialrapporter.

Enkelte enhetsledere peker på at internkontrollen ikke oppfattes som veldig synlig, og at kommunen er preget av et miljø hvor man har fokus på selvstendighet og ansvar. Spørreundersøkelsen viser at enkelte mener at for ansatte utenom ledergruppen blir informasjon og oppfølging lite systematisk og utydelig. Rutiner og reglement er som tidligere nevnt, tilgjengelig i kvalitetssystemet og i saksbehandlingssystemet. Det finnes også papirbaserte rutiner.

2.7.2 Vurdering

Referat fra møter, både ledermøter og møter nedover i organisasjonen, gjøres tilgjengelig i ePhorte. Det er derfor mulig å gå inn og sjekke hva som har foregått i møter. For revisor fremstår tilgjengelig informasjon som spesielt viktig for ansatte med mindre stillingsprosent eller som ikke har hatt mulighet til å delta i møter.

Det er etablert faste møteplasser mellom rådmannen og enhetsledere, samt nedover i organisasjonen gjennom utvidede ledermøter og faste avdelingsmøter i enhetene. For revisor fremstår det som at man i ledermøtene i stor grad rapporterer på avvik, og i mindre grad vurderer potensielle risikoer.

Revisor vurderer at kommunen har etablert et informasjonssystem og at informasjonen er tilgjengelig. Det har blitt nevnt at Innsida og ePhorte oppleves som tungvinte å bruke. Dette kan bidra til å svekke informasjons- og kommunikasjonsflyten.

Kommunen har etablert rutiner for å sikre kommunikasjon og informasjon. Rådmannen ivaretar internkontrollansvaret i stor grad gjennom dialog, og har et

¹³ Hovedtillitsvalgt

¹⁴ Her deltar også mellomledere.

¹⁵ Arbeidsmiljøutvalget

forbedringspotensial innen å sikre opplæring og brukervennlighet i kommunens systemer

2.8 Oppdatering og implementering av internkontrollen

Interne kontrollsystemer trenger å overvåkes for å vurdere hvor effektivt systemet er. Det er viktig at mangler og svakheter i internkontrollen kommuniseres til rådmannen og at det gis tilbakemeldinger til enhetene. COSO-modellen peker på at å gjennomføre risikovurderinger vil lette oppfølgingsarbeidet.

2.8.1 Data

Rådmannen mener at et levende internkontrollsystem blant annet innebærer:

- Leder har ansvar for å håndtere mottatte klager
- Motta brukertilbakemeldinger
- Gjennomføre tilsyn med lukking av avvik
- Løpende bruk av kvalitetssystemet
- Ha dynamisk oversikt over eventuelle utfordringer
- Gjennomføre risikovurderinger
- Vurdere gjennomføring av tiltak på områder med stor risiko

I følge rådmannen har man en løpende dialog med enhetslederne gjennom ledermøter og de utvidede ledermøtene, og dette bekreftes av andre respondenter. Rådmannen opplyser om at han også har en årlig oppfølging av resultatmålene i lederavtalene.

Ifølge rådmannen har enhetslederne et selvstendig ansvar for bruk og videreutvikling av internkontrollen innen sin enhet på kvalitetssida. Arkivleder bistår med innlegging, og personalleder bistår i rapportering av avvik til ledere og AMU.

Det er satt fokus på avvik, men flere av informantene mener at fokuset kan styrkes. Som tidligere nevnt i kapittel 2.6.1 opplever flere av informantene at avvikssystemet er lite brukervennlig. Økonomisjefen har registrert at det har kommet flere avvik den siste tiden.

Rådmannen fortalte at han følger opp at internkontrollsystemene er levende og fungerer etter intensjonen gjennom periodisk rapportering på restanser initiert av arkivleder i henhold til rutiner i arkivplanen, samt rapportering i lederteam på status og aktuelle tiltak. Informantene gir delte tilbakemeldinger på den løpende oppfølgingen. Noen mener at den løpende oppfølgingen fungerer, og andre ikke. Implementering av nye prosedyrer og revidering av gamle prosedyrer skjer kontinuerlig. Flere enhetsledere mener man har en vei å gå når det gjelder bevisstgjøring av internkontrollen.

Rådmannen fortalte at internkontroll er integrert i Frosta kommunes årshjul, gjennom overordnede aktiviteter for risikovurdering og tiltak. Rådmannen foretar avviksvurderinger både ved gjennomgang av årshjul og tertialrapporter. Det leveres årsrapporter fra enhetene. I tillegg til kommunens overordnede årshjul, finnes det

årshjul i enhetene. Rådmannen opplever at internkontrollen i kommunens årshjul ikke er så levende som den bør være.

2.8.2 Vurdering

Gjennomgangen viser at rådmannen har systematisk dialog med enhetslederne gjennom ledermøter og resultatavtale, men at det ikke foretas noen frittstående evalueringer av internkontrollen. Overvåkingen av internkontrollen skjer parallelt med drift og er inkludert i det daglige arbeidet. Flere av informantene, inkludert rådmannen selv, har gitt tilbakemeldinger på at de ikke opplever internkontrollen og arbeidet med denne som levende nok i organisasjonen.

Frosta kommune har i sitt årshjul i det vesentlige lagt vekt på tilknytningen til planverket og den halvårlige tertialrapporteringen. I KS sin veileder; *Orden i eget hus* presenteres et eksempel på synliggjøring av internkontroll i årshjulet, som blant annet omfatter rådmannens risikovurdering, evalueringer, bruker- og medarbeiderundersøkelser og arbeid med rutiner og prosedyrer¹⁶. Sammenlignet med KS sitt eksempel, er det tydelig at Frosta kommune i større grad kunne synliggjort arbeidet med internkontrollen i sitt årshjul. og på denne måten kunne hatt bedre kontroll med den løpende oppfølging og overvåking av internkontrollen.

Rådmannen sikrer at internkontrollen er oppdatert og fungerer gjennom jevnlig ledermøter. Det er et forbedringspotensial innen å synliggjøre internkontroll i årshjulet for å sikre en jevn og systematisk oppfølging og overvåking av internkontrollen.

2.9 Konklusjon og anbefalinger

På bakgrunn av vurderingene av datamaterialet opp mot revisjonskriteriene, er revisors konklusjon at kommunen ikke fullt ut har etablert en tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå.

¹⁶ KS, *Orden i eget hus*, side 80

3. TESTING AV RÅDMANNENS INTERNKONTROLL INNEN POLITISKE SAKER

3.1 Problemstilling

Har Frosta kommune system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp og iverksatt?

3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis måles opp mot. Kriteriene er utledet i vedlegg 1.

Revisor har utledet følgende kriterier:

- Det skal være etablert et system for registrering av politiske vedtak
- Det skal være etablert et system for å ha oversikt over status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak
- Det skal være rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart
- Det skal være rutiner for tilbakemelding til politisk nivå
 - ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
 - når vedtaket er gjennomført
- Det bør være et system som sikrer at kommunen har oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak
- Alle politiske saker skal være forsvarlig utredet
- Alle vedtak skal iverksettes innen rimelig tid
- Alle vedtak skal fattes av kompetent organ

3.3 Data

Testing av rådmannens internkontroll via gjennomgang av politiske saker, har omfattet saker i kommunestyret, formannskapet, Komité Folk og Komité Utvikling. Komiteene er saksbehandlerkomiteer, og har gjennom reglement for kommunale utvalg innstillingsrett i saker innenfor sitt mandat. Komiteene kan ikke gis vedtaksmyndighet, unntatt i enkeltsaker. Ved innstilling av økonomisk betydning skal det vises til dekningsmåte og budsjettpost, og saken må da behandles i formannskapet før kommunestyrebehandling. Det politiske sekretariatet er lagt inn under økonomisjefens ansvar. Arbeidsoppgaver tilknyttet det politiske sekretariatet er lagt til de ansatte i arkivet som også har en servicefunksjon til politiske møter, i samråd med økonomisjef og rådmann. Det er ifølge økonomisjef ikke behov for noen daglig ledelse av det politiske sekretariatet.

3.3.1 System for registrering av politiske saker

Saker som behandles i de ulike politiske organene, behandles i ePhorte og er tilgjengelige i innsynsløsningen via kommunens hjemmeside. Her finner man både

møteinnkalling og møteprotokoller i kommunestyre, formannskap og i komiteene. I spørreundersøkelsen ga 38,5 % av saksbehandlerne uttrykk for at ePhorte **ikke** er et system som er lett å bruke, mens 61,5 % mener det er lett å bruke.

Ansvar for å skrive saker til politisk nivå er lagt til enhetsleder. Det er saksbehandlere i enheten som forbereder saker og får saken godkjent hos enhetsleder. Rådmannen skal godkjenne saken, og politiske saker er derfor ikke offentlige før de er godkjent av rådmannen. Rådmannen fortalte at rutiner knyttet til behandling av politiske saker finnes i arkivplanen. Revisor har sett rutiner for dette i arkivplanen gjennom Veileder for saksbehandlere.

Sekretær for det politiske utvalget har ansvaret for å registrere politiske vedtak. Enhetsleder kan gå inn i systemet og følge opp saken. Rådmannen opplyser om at det er forventet at den enkelte enhetsleder skal følge med når det er levert saker fra saksbehandlere på egen enhet. Vanlig rutine for dette er at det kvitteres ut i enhetsmøter. Dersom vedtaket ikke er i tråd med innstillingen, skal enhetsleder få beskjed om dette. Denne beskjeden kommer enten gjennom at enhetsleder selv deltar på kommunestyremøtet, går inn i møteprotokoll eller får beskjed fra rådmannen, men ikke alle mener at denne rutinen etterlevs. Rådmannen mener at det i saksbehandleropplæringen er presisert at saksbehandler har oppfølgingsansvaret i en sak også etter at politisk vedtak foreligger.

Informantene opplever at ansvarsfordelingen for saker til politisk nivå som tydelig. Enhetslederne kan benytte kunnskapen andre ansatte sitter inne med i utformingen av politiske saker, men det er ikke prosedyrer for hvordan dette skal håndteres.

Revisjonen har i sin gjennomgang funnet at ikke alle møteinnkallinger og protokoller har vært tilgjengelige innsynsløsning på nett. Dette gjaldt følgende dokumenter:

- Komité Utvikling:
 - Møteinnkalling 07.02.2017
 - Møteprotokoll 05.09.2017
- Formannskapet:
 - Møteprotokoll 17.01.2017
 - Møteinnkalling 29.08.2017
 - Møteprotokoll 29.08.2017
- Kommunestyret:
 - Møteprotokoll 31.01.2017
 - Møteinnkalling 27.11.2017

3.3.2 System for status for oppfølging eller iverksetting

Ifølge rådmannen er vedtaksoppfølging av alle saker et eget punkt i kommunens saks- og arkivsystem ePhorte. Rådmannen rapporterer en gang i året på vedtaksoppfølging til kommunestyret. Restanselisten ble sist behandlet i kommunestyret 20.06.2017 sak 45/17. Restanselisten hentes ut fra saksbehandlersystemet ePhorte. Revisor har fått kopi av restanselisten, hvor det finnes eksempler på saker med frister som går flere år tilbake i tid.

Rådmannen fortalte at man kan få restanseoversikt både for administrative og politiske vedtak. Ifølge rådmannen gjennomføres restansekontroll minst fire ganger i året, og det ligger rutine på dette i arkivplanene. Rådmannens liste over ikke-gjennomførte kommunestyrevedtak er en del av rådmannens overordnede gjennomgang og er tema i ledermøtene. Enhetslederne følger opp videre med sine ansatte.

Saksbehandlere har ansvaret for at saker blir lukket. ePhorte viser status for iverksetting og oppfølging av politiske vedtak. Saker lukkes, og dersom dette ikke gjøres får man purring på restanse fra arkivleder. Kontrollutvalget har hatt fokus på lukking av saker før, noe som førte til at det ble gjennomført en intern gjennomgang. Rådmannens inntrykk fra den interne gjennomgangen var at lukking av saker ikke ble ansett som et stort problem. Revisor har ikke sett nærmere på denne gjennomgangen.

Den enkelte saksbehandler har ansvar for å følge opp vedtak, og arkivleder påser at dette blir gjort. Denne ansvarsfordelingen er beskrevet i arkivplanen.

Enkelte respondenter opplever oppfølging av politiske vedtak som en utfordring, og etterspør bedre rutiner på dette. Samtidig peker andre respondenter på at det er etablert rutine i ePhorte for å følge opp at vedtak blir effektuert.

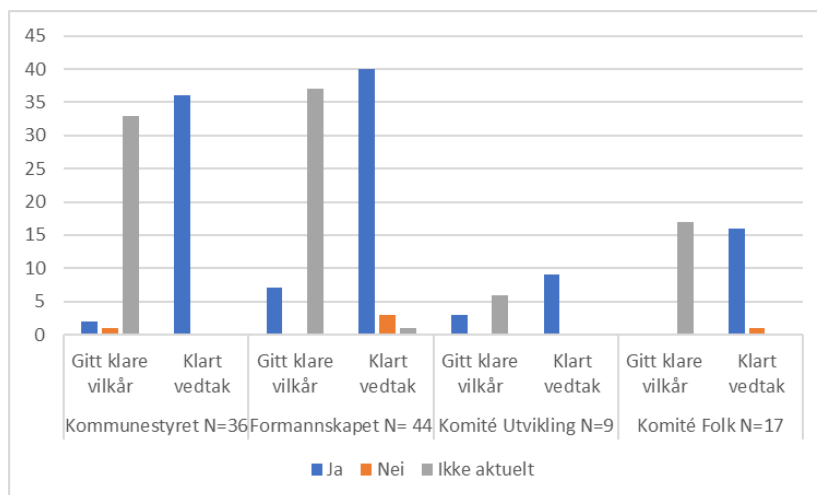
Noen informanter peker på at enkelte enheter har utfordringer i tilknytning til vedtak og oppfølging av disse. Enkelte opplever at det kan være vanskelig å ta opp negative forhold, da dette gjøres til kritikk på person og ikke på systemnivå.

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne spurt om kommunen har system for å oversikt over status for oppfølging/iverksetting av politiske vedtak, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
Ja	53,8%
Ja, men ikke tilstrekkelig	7,7%
Nei	7,7%
Vet ikke	30,8%
N	13

Resultatene viser at en knapp majoritet av respondentene mener at det er oversikt over status for oppfølging/iverksetting av politiske vedtak.

Resultat fra gjennomgang av saker:



Statistikken viser at revisor har vurdert mesteparten av sakene til å ha klare vilkår og klare vedtak, eller at det ikke har vært aktuelt i saken. Klare vedtak og klare vilkår har betydning for arbeidet med å iverksette og følge opp en sak.

3.3.3 Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart

Rådmannen er alltid til stede i kommunestyremøter. Rådmannen fortalte at man i etterkant av kommunestyremøter har en rutine på å reflektere i ledergruppen. Dette bekreftes av etatsleder. Det er likevel slik at enkelte respondenter savner en møtearena hvor politikere og administrasjonen kan diskutere uklarheter i forbindelse med politiske vedtak.

Informantene fortalte at man som oftest deltar i politiske møter hvor saker man selv har utarbeidet skal behandles. På denne måten får man med seg diskusjoner rundt saken, samt endelig vedtak. Alle protokoller registreres i ePhorte, og saksbehandler kan i etterkant av møtet lese vedtak.

I politiske møter kreves skriftlighet fra forslagsstiller. Rådmannen har ansvar for at kvalitetssikring, slik at ordlyden blir riktig.

Spørreundersøkelsen viser at majoriteten av politikere opplever dialogen med administrasjonen som god, at de opplever rådmannen som åpen i sin dialog og at man får svar på det man lurer på.

3.3.4 Rutiner for tilbakemelding til politisk nivå ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene og når vedtaket er gjennomført

Det er ikke noen systematikk i å rapportere tilbake til politisk nivå. Rådmannen bekreftet at tilbakemelding skjer ad hoc. Store endringer i saker rapporteres til politikerne via rådmannen, og enhetslederne har ingen direkte kobling til politikerne. Det er ikke rutiner for å melde at vedtak er gjennomført.

Rådmannen tar selv initiativ til rapportering hvis han mener det er naturlig, eksempelvis i forbindelse med større utbyggingsprosjekt. Ifølge rådmannen kan noe av rapporteringen skje ut ifra at det registreres politiske signaler og at rådmannen da ønsker å komme i forkant med informasjon før eventuelle politiske vedtak.

Flere av informantene opplever at det i større grad rapporteres på fremdrift/status til komiteene etter at disse ble etablert, og det rapporteres mer til komiteene enn til kommunestyret. Da er det komiteene som etterspør orientering.

Ifølge økonomisjef blir politikerne oppdatert på hendelser som påvirker iverksetting av vedtak gjennom orienteringer i politiske møter, og i tertialrapporter og årsrapporter.

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne spurt om kommunen har rutiner for å rapportere status/fremdrift på politiske vedtak tilbake til politisk nivå, med følgende svar:

Alternativ	Prosent
Ja	46,2%
Ja, men ikke tilstrekkelig	15,4%
Nei	7,7%
Vet ikke	30,8%
N	13

Politikerne ble spurt om «i hvor stor grad mener du administrasjonen rapporterer tilbake til politikerne angående oppfølging av vedtak?», med følgende svar:

Alternativ	Prosent
I svært stor grad	0,0%
I stor grad	33,3%
Verken eller	38,9%
I liten grad	22,2%
I svært liten grad	5,6%
N	18

33 prosent opplever at administrasjonen rapporterer tilbake til politikerne angående oppfølging av vedtak. 38,9 prosent har en verken/eller-holdning. Et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen viser at politikere mener at man i flere tilfeller må etterspørre framgang i vedtak og kreve tilbakemelding i saker det ikke skjer noe med.

3.3.5 System som sikrer at kommunen har oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak

Avvik innen vedtaksoppfølging tolkes som at et vedtak ikke gjennomføres eller ikke gjennomføres innen gitt frist. Kommunen har oversikt over eventuelle avvik i tilknytning til politiske saker gjennom ePhorte.

Saksbehandlere ble i spørreundersøkelsen spurt om man mener kommunen har god oversikt over hvilke avvik (relatert til politiske vedtak) som finnes, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
Ja	61,5%
Nei	7,7%
Vet ikke	30,8%
N	13

Ifølge rådmannen er ikke-gjennomførte kommunestyrevedtak på dagsorden i ledermøter, hvor det blir reflektert over hva som er eventuelle utfordringer og behov for tiltak. Enhetsledere og avdelingsledere har oversikt over avvik, men ikke når eventuelle tidsfrister nærmer seg. Dette må avmerkes manuelt i kalender i Outlook. Administrasjonen peker på at det kan finnes eksempler på at investeringer ikke er gjennomført, noe som må ses i sammenheng med ressursituasjonen. Dette fanges opp i tertialrapportene og blir ofte tatt opp i politiske møter.

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne spurt om man opplever at avvik følges opp, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
Ja	53,8%
Nei	15,4%
Vet ikke	30,8%
N	13

Politikerne ble spurt om man opplever at administrasjonen følger opp avvik i tilknytning til politiske vedtak, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
I svært stor grad	0,0%
I stor grad	17,6%
Verken eller	47,1%
I liten grad	23,5%
I svært liten grad	11,8%
N	17

3.3.6 Alle politiske saker skal være forsvarlig utredet

Enhetslederne utformer saker innen sitt ansvarsområde på vegne av rådmannen, og rådmannen har anledning til å foreta korrigeringer. Det er utarbeidet en enkel mal for politiske saker i ePhorte. I Frosta kommunes håndbok for saksbehandling og arkiv finnes en veileder for saksbehandlere.

På spørsmål om man benytter maler, ble responsen slik:

Alternativ	Prosent
Alltid	53,8%
Ofte	15,4%
Noen ganger	15,4%
Sjelden	7,7%
Aldri	7,7%
Vet ikke	0,0%
N	13

Det ble også stilt spørsmål om man benytter seg av Veileder for saksbehandlere. 50 % svarte at de benytter seg av veilederen, og 50 % benytter seg ikke av den. Informantene har i intervju gitt uttrykk for at de på generell basis har inntrykk av at det legges frem tilstrekkelig informasjon i politiske saker. Likevel mener enkelte at alle saker i større grad kunne vært opplyst, men at dette handler om ressursbruk. Andre peker på at det kan være utfordrende å belyse alle sider av en sak når man arbeider alene. I noen tilfeller har administrasjonen opplevd at det blir etterspurt mer

informasjon. Rådmannen mener det er en god dialog mellom politisk og administrativt nivå, og fortalte at politikerne har mulighet til å sende inn spørsmål i forkant av et møte, slik at de kan få svar i møtet.

Ifølge rådmannen får alle saksbehandlere opplæring i å skrive saker til politisk nivå.

Saksbehandlerne ble i spørreundersøkelse spurt om de har fått opplæring i hvordan en sak til politisk nivå skal utformes. Responsen ble slik:

Alternativ	Prosent
Ja	69,2%
Ja, men ikke tilstrekkelig	23,1%
Nei	7,7%
Vet ikke	0,0%
N	13

Politikerne ble spurt om de mener at saker som kommer til politisk behandling er forsvarlig utredet, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
I svært stor grad	11,1%
I stor grad	55,6%
Verken eller	22,2%
I liten grad	11,1%
I svært liten grad	0,0%
N	18

Enkelte i ledergruppen gir tilbakemelding om at det ikke har fått noen utpreget opplæring for hvordan skrive politiske vedtak, mens andre rapporterer å ha fått noe opplæring. En gjennomgående tilbakemelding er at lederne selv har opparbeidet seg kunnskap gjennom egen håndtering med sakene.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om det er en klar ansvarsfordeling i organisasjonen når det gjelder utredning av politiske saker, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
Ja	69,2%
Nei	7,7%
Vet ikke	23,1%
N	13

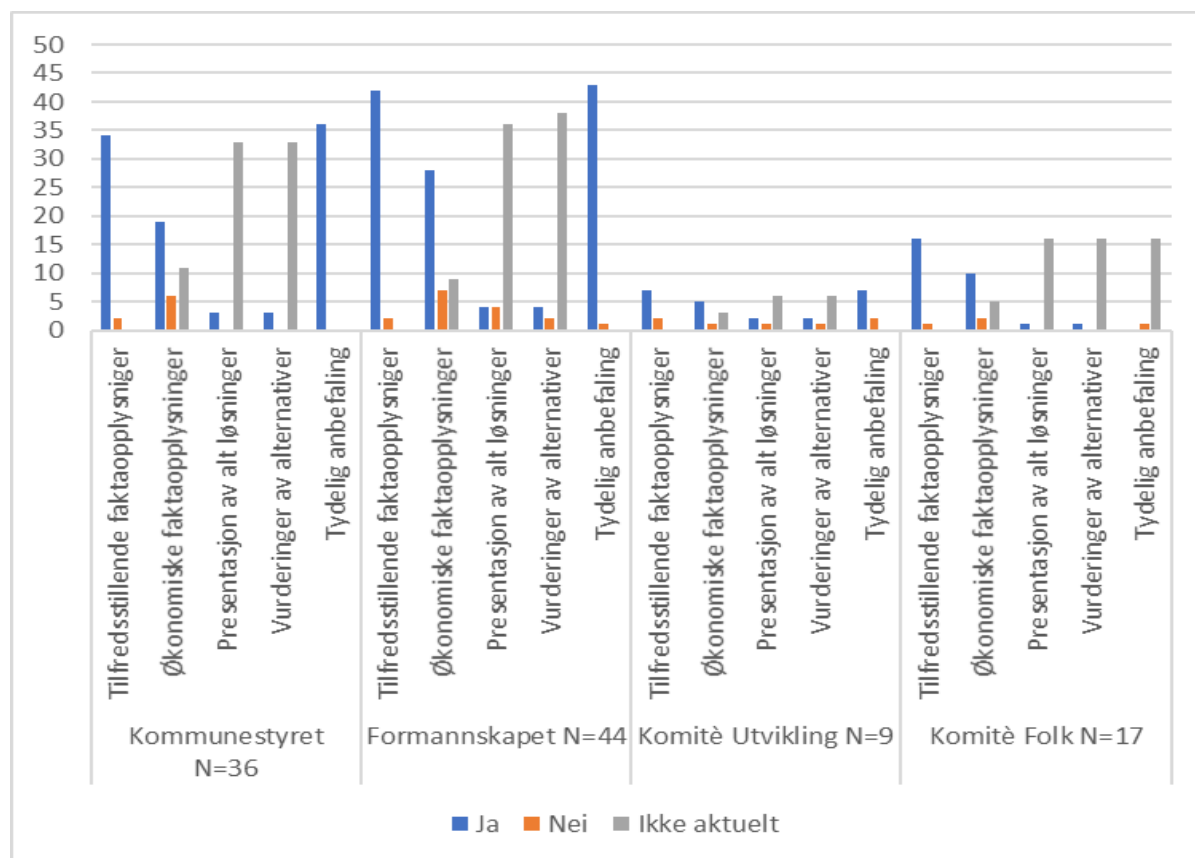
Det ble også spurt om det er en klar ansvarsfordeling i organisasjonen når det gjelder registrering av politiske saker i saksbehandlersystemet, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
Ja	53,8%
Nei	15,4%
Vet ikke	30,8%
N	13

Saksbehandlerne ble også stilt et åpent spørsmål om man opplever at den faglige integriteten blir ivaretatt i kontakt med politikerne. Majoriteten svarte at man opplever at den faglige integriteten blir ivaretatt, med noen unntak. En respondent opplever at

faglige begrunnelser blir satt til side, en annen opplever at integriteten blir ivaretatt 90% av gangene, og en siste opplever ikke alltid likeverdig behandling.

Saksbehandlerne ble også spurt om de utsettes for krysspress, hvor majoriteten svarte nei. En svarte at det finnes eksempler på krysspress, en annen svarte at man kan oppleve det gjennom holdninger ovenfor andre deler av organisasjonen.



Gjennomgangen av politiske saker viser at det i stor grad er tilfredsstillende faktaopplysninger gitt i saker. Det er et forbedringspotensial i å gi tilfredsstillende økonomiske faktaopplysninger. Det er i mindre grad presentert og vurdert alternativer i saker.

3.3.7 Vedtak skal iverksettes innen rimelig tid

Rådmannen fortalte at det finnes vedtak som ikke er gjennomført. Da er det snakk om at et gammelt vedtak har blitt erstattet av et nytt vedtak, eller at en sak blir aktualisert på en ny måte. Dette gjelder saker som ble vedtatt før man startet med rapportering til kommunestyret på ikke gjennomførte kommunestyrevedtak i 2013/2014.. Et eksempel på politisk vedtak som ikke er gjennomført er avløpsanlegget på Hojemsåsen, hvor manglende gjennomføring medførte budsjettavvik som ikke er videreformidlet til økonomiavdelingen. Restanselisten viser eksempler på at det finnes vedtak med frister i 2015 som ikke er iverksatt.

Iverksetting av vedtak er rådmannens ansvar, men delegeres ofte til enhetsleder. Ifølge rådmannen har han og ordføreren forut for kommunestyremøter et

koordineringsmøte, hvor man blant annet har dialog på om noe skal følges opp fra forrige møte.

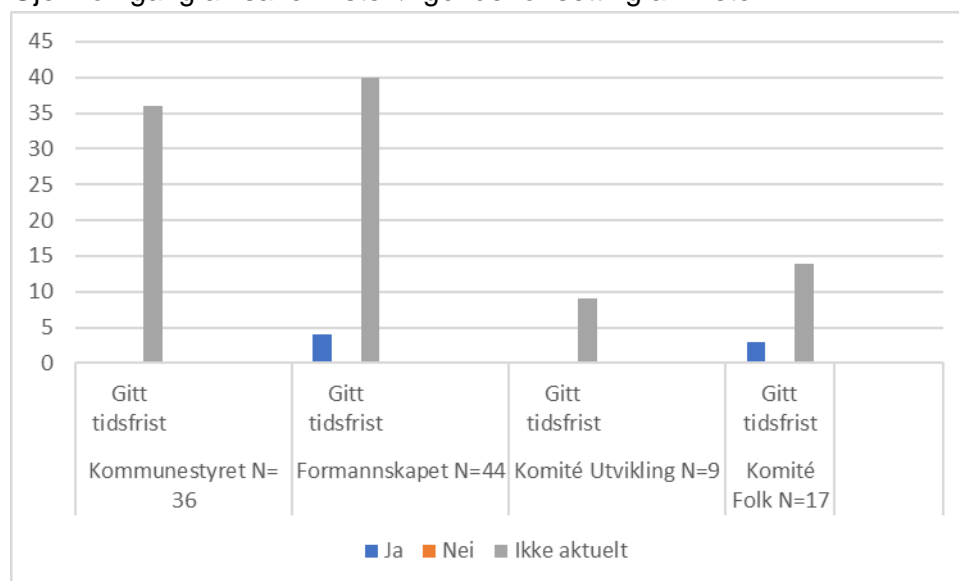
I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne spurt om det er en klar ansvarsfordeling i organisasjonen når det gjelder oppfølging av vedtatte politiske saker, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
Ja	69,2%
Nei	15,4%
Vet ikke	15,4%
N	13

Politikerne ble spurt om de føler seg trygge på at politiske vedtak som fattes iverksettes og følges opp, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
I svært stor grad	5,6%
I stor grad	27,8%
Verken eller	33,3%
I liten grad	27,8%
I svært liten grad	5,6%
N	18

Gjennomgang av saker viste følgende for setting av frister:



Gjennomgangen viser at det i svært liten grad er satt frister, og *Veileder for saksbehandlere* inneholder ingen retningslinjer om frister. I sin gjennomgang av politiske saker har revisor sett svært varierende grad av bruk av frister, men mange av vedtakene har ikke et tydelig behov for frist.

Spørreundersøkelsen viser at 61,5 % prosent av saksbehandlerne svarer at man vanligvis setter frister for iverksetting av vedtak, 15,4 % setter ikke frist, og 23,1 % har svart «vet ikke». De som svarte nei ble spurt om hvorfor man ikke setter frister, og en

respondent skrev følgende: «Ikke prioritert, mangler kanskje helhetlig fokus, for lite ressurser til å gjennomføre og følge opp vedtak».

Rådmannen mener det er for diffust å si at vedtak skal iverksettes innen rimelig tid. Han opplever at man på Frosta heller setter datofrister, eller skal iverksette vedtak snarest mulig. Hva som er rimelig saksbehandlingstid, mener rådmannen varierer fra sak til sak. Dersom det er enkle vedtak forutsetter man at dette behandles raskt. Det hender at det vedtas frister uten at man har realistisk oversikt over ressursbehov og kapasitet, og det kan da bli behov for rapportering til politisk nivå fra rådmannen om dette.

Eksempel på sak som ikke har blitt fulgt opp innen fristen, er utforming av uteområdet på skolen. Dersom man ikke får penger i budsjettet, kan saker bli hengende i årevis.

Saksbehandlerne ble spurt om man mener politiske vedtak iverksettes innen rimelig tid, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
I stor grad	30,8%
I noen grad	30,8%
Verken eller	38,5%
I liten grad	0,0%
I svært liten grad	0,0%
N	13

Politikerne ble spurt om man opplever at politiske vedtak iverksettes innen rimelig tid, med følgende respons:

Alternativ	Prosent
I svært stor grad	5,6%
I stor grad	16,7%
Verken eller	22,2%
I liten grad	38,9%
I svært liten grad	16,7%
N	18

Dersom man sammenligner politikernes og saksbehandlerne svar, ser man at politikere i mindre grad opplever at politiske vedtak iverksettes innen rimelig tid. Enkelte respondenter uttrykker i spørreundersøkelsen frustrasjon over at saker tar lang tid og at det mangler oppfølging i forhold til gjennomføringsevne.

3.3.8 Alle vedtak skal fattes av kompetent organ

Bestemmelser om kompetent organ følger av delegasjonsreglementet. I Frosta kommunes reglement for kommunale utvalg, er arbeids- og ansvarsområder for komiteene fastsatt. Det heter også at komiteene fungerer som utrednings- og innstillingsorgan for kommunestyret og eventuelt formannskapet. Komiteene kan ikke gis vedtaksmyndighet, unntatt i enkeltsaker. Det heter at ved innstilling av økonomisk betydning, skal det vises til dekningsmåte og budsjettpost, og saken må da legges om formannskapet før kommunestyrebehandling¹⁷.

¹⁷ Frosta kommunes reglement for kommunale utvalg.

Komité Folk har fattet et vedtak om å fordele kulturmidler i sak 09/17. Revisor har etterspurt vedtak om delegering av dette ansvaret, og arkivsjef kunne ikke se at det var fattet noe direkte vedtak. Dette er det eneste tilfellet revisor har funnet i sin gjennomgang av at vedtak ikke er fattet av riktig organ.

Saksbehandlerne ble spurt om det alltid er riktig organ som fatter politiske vedtak, med følgende svar:

Alternativ	Prosent
Ja, alltid	50,0%
Ja, noen ganger	25,0%
Verken eller	25,0%
Nei, sjelden	0,0%
Nei, aldri	0,0%
N	12

3.4 Vurdering

Kommunens system for registrering av politiske saker er ePhorte. Alle møteinnkallinger og protokoller skal legges ut i kommunens innsynsløsning gjennom ePhorte. Revisor har i sin gjennomgang sett at det manglet noen innkallinger og protokoller. Flere av informantene har gitt tilbakemelding på at systemet er tungvint å bruke. Det er revisors vurdering at det er etablert et system for registrering av politiske saker. Systemet omfatter både programvare, rutiner for utarbeidelse av saker og kan sies å være en del av kommunens kontrollaktiviteter.

For å sikre oppfølging eller iverksetting har rådmannen jevnlig gjennomganger fastsatt i plan. Restanselisten behandles årlig i kommunestyret. Revisor har inntrykk av at en del saker har blitt hengende, grunnet tidligere situasjon på teknisk. Tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen viser at det er noe usikkerhet om man har system for oppfølging og iverksetting. Det kan derfor tyde på at det kan være fordelaktig med en mer tydelig forankring og systematisering av det arbeidet man allerede gjør. Det har også blitt uttrykt ønske om funksjon for å bli påminnet frister i saksbehandlingssystemet, og flere av informantene mener systemet er tungvint å bruke. Revisors gjennomgang av politiske saker viser at det i stor grad setter klare vilkår og klare vedtak. Restanselisten hentes i ePhorte, og man kan risikere at eventuelle saker som ikke ligger i systemet ikke blir med på restanselisten. Revisors vurdering er at kommunen har et system for status for oppfølging eller iverksetting av saker, men det er et forbedringspotensial innen å ha et brukervennlig saksbehandlingssystem for å sikre god nok oppfølging.

Avklaring eller tolking av politiske vedtak skjer i hovedsak gjennom dialog i ledergruppen. Dette betyr at andre saksbehandlere enn enhetslederne ikke f r deltatt. Saksbehandlerne bruker å delta i politiske møter hvor deres saker behandles, og f r på denne måten med seg behandlingen av saken og vedtaket som fattes der. Revisors oppfatning er at dette er en god måte å få mulighet til å tolke vedtak på, men at det ikke sikrer en møteplass for å få avklart politiske vedtak. Revisor har inntrykk av at det ikke er ofte man må få avklart eller tolket vedtak.

Det er ikke rutiner for tilbakemelding til politisk nivå, og all tilbakemelding skjer derfor ad hoc. Tilbakemeldingen kommer enten gjennom at rådmannen mottar politiske signaler på aktuelle tema, eller at politikerne bestiller en tilbakemelding. Noen av informantene har inntrykk av at det rapporteres mer til komiteene, og at man etter etableringen av disse har fått en bedre dialog mellom politikere og administrasjon. Revisor vurderer derfor at kommunen ikke har rutiner for tilbakemelding til politisk nivå ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene, eller når vedtaket er gjennomført – men at dialogen har blitt bedre etter etablering av komiteer.

Kommunen har oversikt over eventuelle avvik knyttet til politiske vedtak gjennom ePhorte. Spørreundersøkelsen viser at det er usikkerhet rundt om man faktisk har et system for å ha oversikt over avvikene. Avvik knyttet til politiske vedtak er tema i ledermøter. Det er som nevnt tidligere ikke mulighet for å få påminnelse på at frister kommer i ePhorte, noe som kan bidra til å øke sjansen for at vedtak ikke følges opp etter satt frist og dermed blir et avvik. Avvik tilknyttet oppfølging av politiske vedtak kan ha flere årsaker, men kommunen bør arbeide for å sikre at avvik ikke forekommer på grunn av saksbehandlersystemet. Revisor vurderer at kommunen til en viss grad har oversikt over eventuelle avvik knyttet til politiske vedtak, all den tid det meldes tilbake om at vedtak ikke følges opp godt nok og systemet ikke er brukervennlig. Det kan være et forbedringspotensial i å ha påminnelse om frist for oppfølging av saker i ePhorte.

Alle politiske saker skal være forsvarlig utredet, og dette sikres i noen grad gjennom enkle, innebygde maler i ePhorte. Kommunen har supplerende rutiner i Veileder for saksbehandlere men de går lite inn på utforming av saker. 50% av saksbehandlerne har sagt at de ikke benytter seg av Veileder for saksbehandlere. Noen har også gitt tilbakemelding på at de ikke har fått nok opplæring. Samlet tyder dette på at kommunen har et klart forbedringspotensial i å ha mer utfyllende maler for hvordan saker skal utredes godt nok. Revisors gjennomgang av saker viser at politiske saker i stor grad har tilfredsstillende faktaopplysninger, men et forbedringspotensial i å ha mer økonomiske faktaopplysninger. Det er i mindre grad presentert og vurdert alternativer i saker. Det er ikke alltid nødvendig å presentere og vurdere alternativer, men det kan være et forbedringspotensial i å forsøke å gjøre dette i større grad. Det er i stor grad gitt tydelige anbefalinger. Samlet sett er revisors inntrykk at politiske saker er forsvarlig utredet, men med forbedringspotensial i å etablere og bruke maler og retningslinjer for utarbeiding av saker til politisk nivå, samt å i større grad presentere økonomiske faktaopplysninger og alternativer.

Det står ingenting i maler eller i Veileder for saksbehandlere om frister. Det finnes eksempler på ikke gjennomførte vedtak, og i restanselisten revisor har fått tilsendt finnes det en del saker med frister som går flere år tilbake i tid. Det er i svært liten grad satt frister i politiske vedtak. Det er sprikende funn i form av at revisors gjennomgang viser at det er få frister, men over halvparten av saksbehandlerne svarer at de setter frister. Dette kan være interne frister, da restanselisten har frist for oppstart av behandling. Informanter har uttrykt frustrasjon over at det tar lang tid at saker blir behandlet. Spørreundersøkelsen viser at flere politikere enn saksbehandlere opplever at det tar lang tid å iverksette vedtak. Revisor vurderer at

«innen rimelig tid» er et løst begrep, og så lenge det ikke settes frister i vedtakene kan det være utfordrende å iverksette vedtak innen det den enkelte mener er rimelig tid. Revisor mener at det er et klart forbedringspotensial med å i større grad sette frister for iverksetting av vedtak.

Revisor har i sin gjennomgang funnet ett eksempel på at vedtak ikke er fattet i riktig organ. Dette gjelder et vedtak om bevilgning av kulturmidler i Komité Folk, hvor revisor ikke har klart å finne vedtak om delegering av dette ansvaret. Vedtak fattes i stor grad av riktig organ, og de forskjellige politiske utvalgenes ansvar er tydeliggjort gjennom delegeringsreglement og reglement for politiske utvalg.

3.5 Konklusjon og anbefalinger

På bakgrunn av vurderingene av datamaterialet opp mot revisjonskriteriene, er revisors konklusjon at Frosta kommune i noen grad har system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp og iverksatt.

HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Frosta kommune 26.03.2018. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen 13.04.2018. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen. Dette har medført justering av en anbefaling, men ikke endringer i konklusjoner. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

KILDER

Frosta kommunes hjemmeside, <http://frosta.kommune.no>

Værnesregionens hjemmeside, www.varnesregionen.no

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.1992 nr 107

Overå og Bernt: Kommuneloven med kommentarer. 1997

Folkevalgt 2011-2015 i kommunen, KS, 2011

Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus, KS, n.d.

Internkontroll i kommuner, PwC, 2009.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelags tilsynsrapport med barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn i Frosta, 2017

Frosta kommunes dokumenter, herunder:

- Arkivplan
- Delegeringsreglement
- Finansreglement
- Folkevalgtes innsynsrett
- HMS-plan
- Håndbok for politikere
- Interne møtereferat
- Kommunikasjon- og informasjonsplan
- Lederavtaler
- Personalhåndbok
- Reglement for kommunale utvalg
- Resultatavtaler
- Restanseliste
- Rutiner og skjema for varsling
- Sjekkliste nytilsatte
- Tertialrapporter
- Økonomireglement
- Årsrapporter

Møteinnkallinger og møteprotokoller fra 2017 i Frosta kommune fra:

- Kommunestyret
- Formannskapet
- Komité Folk
- Komité Utvikling

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Problemstilling 1: Kartlegging av rådmannens internkontroll

I KS' hefte «Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus», presenteres internkontroll på følgende måte: «*Rådmannens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger til administrasjonssjefen etter kommuneloven. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Kommuneloven § 23 nr. 2.*»¹⁸

Videre heter det at «*med internkontroll menes prosesser, systemer og rutiner som utformer og gjennomføres*». Internkontrollen skal sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes. Det framgår videre at de tre viktigste rådene til kommuner som vil forbedre sin internkontroll er:

- Internkontroll og kontrollaktiviteter må være basert på risikoanalyser
- Internkontroll må i større grad være en del av ordinær ledelse og virksomhetsstyring
- Det er nødvendig med mer formalisering av internkontrollen

I «*85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*» heter det at «*kommunene må arbeide for å styrkje internkontrollen. Dette arbeidet må sjåast i samanheng med arbeidet med å sikre kvalitet i tenestene, effektiv ressursbruk og god folkevald styring*». Det framgår av kommunelovens § 48 nr. 5 at rådmannen i årsberetningen skal rapportere om tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

I rapporten «*Internkontroll i kommunene*» (2009) argumenterer PwC for at COSO-rammeverket er et godt utgangspunkt for styrking av kommuners internkontroll. COSO baserer seg på tre målsettinger for internkontroll: Måltrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler. COSO-rammeverket er et anerkjent rammeverk for vurdering og utvikling av internkontrollen, og omfatter fem komponenter:

- Kontrollmiljøet setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdninger til kontroll og styring. Elementer som inngår er integritet og etiske verdier, måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på, kompetanse hos medarbeidere, og hvordan ledelsen organiserer og utvikler de menneskelige ressursene.
- Risikovurderinger består av identifisering og analyse av risikoer som er relevante når det gjelder oppnåelse av virksomhetens målsettinger.
- Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ledelsens direktiver.
- Informasjon og kommunikasjon handler om at viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid og gjøre de ansatte i stand til

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

å utføre sine oppgaver. Alle ansatte må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig.

- Ledelsesmessig oppfølging og overvåking handler om at interne kontrollsystemer trenger overvåking – en prosess som vurderer hvor effektivt systemet er over tid. Dette kan skje gjennom kontinuerlig overvåking eller frittstående evalueringer.

På bakgrunn av dette har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- Rådmannen må etablere et betryggende kontrollmiljø i kommunen
- Rådmannen må ha et system for gjennomføring av risikovurderinger
- Rådmannen må etablere kontrollaktiviteter gjennom reglementer, retningslinjer og rutiner
- Rådmannen må etablere et informasjonssystem som sikrer informasjonsflyt i organisasjonen
- Rådmannen må sikre løpende oppfølging og overvåking av kontrollsystemene

For å vurdere hvilke overordnede reglementer som må være på plass i tredje punkt om kontrollaktiviteter, har revisor forholdt seg til følgende liste hentet fra Orden i eget hus:

- Delegeringsreglement
- Økonomireglement
- Rutiner som sikrer iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak
- Finansreglement
- Anskaffelsesstrategi/reglement
- Personalområdet
- Lederavtaler
- Etske retningslinjer
- Tilrettelegge for varsling av kritikkverdige forhold
- Arkivplan
- Datasikkerhet og håndtering av personopplysninger
- HMS
- Avvikshåndtering
- Krise- og beredskap

Problemstilling 2: Testing av rådmannens internkontroll innen politiske saker:

Politikere fatter vedtak i sine respektive utvalg innenfor de rammene av den myndighet utvalget er tildelt etter kommuneloven og etter kommunes reglementer. Kommuneloven § 6 sier at kommunestyret er det øverste kommunale organ, og at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt annet ikke følger av liv eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret har anledning til å delegere sin myndighet, og enkelte oppgaver er også gjennom lovverket delegert til andre politiske organ.

Kommunelovens § 23 slår fast at «Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt». I kommentarutgaven til kommuneloven¹⁹ uttales det at administrasjonssjefen vil være avhengig av å fordele oppgavene på etatsjefer og andre tjenestemenn, men administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet gjelder fullt ut. For å sikre at vedtak blir fulgt opp bør det eksistere en form for rutine(r) for hvordan ansvaret blir fulgt opp. Ansvaret for at vedtak blir fullt opp ligger hos administrasjonssjefen uavhengig av hvorvidt oppfølging av vedtak er delegert andre.

KS peker i boka Folkevalgt 2011-2015²⁰ på rådmannens rolle i forhold til å tolke bestillinger fra politikerene: «Når de folkevalgte har politisk kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave bli så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave». Videre heter det at «En rådmann må (...) søke intensjonen bak vedtaket – hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmannen løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk». Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgte organer.

Ut fra dette har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Det skal være etablert et system for registrering av politiske vedtak
- Det skal være etablert et system for å ha oversikt over status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak
- Det skal være rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart
- Det skal være rutiner for tilbakemelding til politisk nivå
 - ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
 - når vedtaket er gjennomført
- Det bør være et system som sikrer at kommunen har oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak
- Alle politiske saker skal være forsvarlig utredet
- Alle vedtak skal iverksettes innen rimelig tid
- Alle vedtak skal fattes av kompetent organ

¹⁹ Overå og Bernt 1997: Kommuneloven med kommentarer (s 164)

²⁰ Folkevalgt 2011-2015 i kommunen s. 77

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Punkt nr og side	Kommentar
S 7 Tabell	2. linje, antall svar blir 38 og svar % 72. Tekst over tabell bør også korrigeres i samsvar med dette
Side 8 avsnitt 3	Frosta deltar ikke i Værnesregionsamarbeidet innenfor regnskap og lønn.
Side 8 siste avsnitt	I tillegg lederteam, enhetsmøter, HTV-forum, Utvida ledermøter, AMU, rutiner for varsling. Jevnlig fokus i århjul.
S 13 øverste avsnitt	Arkivleder har overordna ansvar for kvalitetssikring i Ephorte, men det tilligger hver enkelt saksbehandler sitt ansvar at arkivverdige dokumenter legger inn på den enkelte sak i Ephorte løpende.
S 14 avsnitt 3	«En oppfattet høy turnover i kommunen....» Jeg mener dette lett kan bli en subjektiv selvforsterkende oppfatning uten at dette på en måte er verifisert f.eks. ved å sammenligne situasjonen i Frosta kommune med andre kommuner. Her mener jeg fakta, objektiv situasjonsbeskrivelse, i større grad legges til grunn. En annen sak er årsakssammenheng som vil være sammensatt, og at ulike personer i organisasjonen vil ha helt ulik kunnskap om årsakssammenhenger, spesielt ift. muligheten til innsyn i bl.a. personalsaker.
S 14 avsnitt 5	Se under resultatmål internkontroll (4 Interne prosesser og rutiner) , jfr vedlagte lederavtale . Generelt mål er å hindre avvik. Forsterke kultur for kvalitetssikring
S 16 øverst	Ledermøte avholdes etter plan hver 14 dag, og ellers ekstra møter ved behov
S 17 øverst Og 2.8.2. side 21	Årlig gjennomgang av kontrollaktiviteter skjer i rådmannens oppfølging i medarbeidersamtaler med den enkelte enhetsleder. Resultatavtale. Dette er det nå årlig systematikk på. Det vurderes likevel som hensiktsmessig at ledergruppen deltar på felles kompetanseheving ift risikovurdering. Det må også sies at ressursbruk på internkontroll også står i et konkurranseforhold ift. fokus på andre oppgaver i virksomheten. Det viktige vil være å bruke tid på å ha dynamikk i å vurdere endret risikobilde, og konsentrere fokus på områder med stor risiko(sannsynlighet x konsekvens), og iverksette forebyggende tiltak ift mulige hendelser i en slik kategori.
S 17 nederst	Presisering. Saker som skal behandles politisk godkjennes av rådmannen, bare myndighet til administrative avgjørelser er delegert ned fra rådmannen.
S 22 Punkt 2.9	Hvilket nivå på overordna internkontroll er godt nok for å redusere risikoen for at vesentlige feil oppstår ? Rådmannen mener at det å innføre årlige/systematiske risikovurderinger for lederne og forankring av dette i organisasjonen, samt gjennomføre kompetanseheving/forankring, vil løfte oss nok til vi får en situasjon med et løpende risikobilde vi kan leve med. Vi

	vil da ha nødvendig dynamikk ift. vurdering av risiko og vurdert løpende risikoreduserende tiltak.
S 24, 3 avsnitt.	Den enkelte enhetsleder forventes å følge med når det er levert saker fra saksbehandlere på egen enhet. Vanlig rutine er det det utkvitteres på enhetsmøter. I saksbehandleropplæringen er det tydelig presisert at saksbehandler har oppfølgingsansvaret i en sak også etter at politisk vedtak foreligger. Dvs. fullført saksbehandling.
S 34, avsnitt 3.	Forbedring i saksbehandling. Det fokuseres på bedre maler, mer økonomiutredninger, frister. Rådmannens kommentar til dette er at det i tillegg til det som er sagt over, jevnlig er behov for saksbehandlerkurs og rolleavklaring. I tillegg skal en heller ikke undervurdere at det er et poeng å dimensjonere bestilling av nye saker gjennom vedtak, krever ressursmessig prioritering.

Frosta 13.4.18

Arne Ketil Auran

Rådmann



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no