

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

AREMARK KOMMUNE

2019/2020

Internkontroll og økonomistyring

Innhold

1	Forord og prosjektmandat	3
2	Sammendrag	4
3	Innledning	6
	3.1 Problemstilling	6
	3.2 Revisjonskriterier	6
	3.3 Revisjonsmetoder	6
4	Problemstilling	7
	4.1 Innledning	7
	4.2 Revisjonskriterier	8
	4.3 Revisors undersøkelse og innhentede data	11
	4.3.1 Internkontroll	11
	4.3.2 Økonomistyring	14
	4.4 Revisors vurderinger og konklusjon	17
	4.4.1 Internkontroll	17
	4.4.2 Økonomistyring	21
	4.5 Revisors konklusjon og anbefalinger	23
5	Rådmannens uttalelse	24
6	KILDEHENVISNINGER	25
7	VEDLEGG	26

1 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Dette innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, «Internkontroll og økonomistyring», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i PS 18/19, 11.09.2018 og vedtak i kommunestyret i sak PS 72/18 og 73/18, 27.09.2018. Kommunestyrets vedtak i sak 72/18, pkt. 2 lyder som følger:

«Kommunestyret i Aremark legger merke til de konklusjoner som revisjonen har kommet til i forbindelse med kartleggingen av byggeprosjektene «Rehabilitering av Aremark skole» «VA-prosjekter». Basert på revisjonens kontroll vil kommunestyret, ved behandling av Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2020, gjøre vedtak om at det vedtatte forvaltningsrevisjonsprosjektet «Internkontroll» slås sammen med forvaltningsrevisjonsprosjektet «Økonomistyring», og at dette prosjektet leveres kontrollutvalget i løpet av 2019 (revisjonens understrekning). Prosjektbeskrivelse fra revisjonen forventes fremlagt i første kontrollutvalgsmøte januar 2019.»

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet juni 2019 - januar 2020. Rapporten er verifisert i møte mellom Aremark kommune ved rådmann og kontaktperson, i møte med revisjonen 4. februar 2020.

Rådmannen i Aremark fikk rapporten oversendt til uttalelse 6. februar, med svarfrist satt til 20. mars. På grunn av koronasituasjonen, ble svarfristen utsatt til 20. april. Utførende forvaltningsrevisor var sykemeldt i tidsrommet juli-august. Dette er grunnen til at rapporten kommer til behandling i kontrollutvalgets første møte høsten 2020.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. I tillegg har stedlig revisor Sabri Mousa deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet.

Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 22.09.2020

Casper Støten (sign.)
Oppdragsansvarlig
forvaltningsrevisor

Frank Willy Vindløv Larsen
(sign.)
forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens § 23 - 3

2 Sammendrag

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen undersøkt i hvilken grad kommunen har et helhetlig og hensiktsmessig system for internkontroll og økonomistyring. Aremark kommune har bestemt at det er kvalitetssikringssystemet Compilo som skal danne fundamentet for kommunens internkontroll. For å besvare problemstillingen har revisjonen kontrollert om kommunen i Compilo har etablert et internkontrollsystem i tråd med sentrale føringer i blant annet kommunelovens § 25-1 og vedtak Aremark kommune har gjort for sin egen del. Revisjonen har i kriteriene for prosjektet lagt til grunn at det forventes at kommunen har et system for overordnet internkontroll som sikrer at internkontrollrutiner er samlet og tilgjengelige. Det forventes også at systemet sikrer nødvendig oppdatering og godkjenning av internkontrollrutiner. Revisjonen har også kontrollert om kommunen har et velfungerende økonomisk styringsverktøy, noe som blant annet innbefatter at ansvar og myndighet er klargjort i økonomisaker, samt at de nødvendige reglementer og rutiner for en hensiktsmessig kommunal økonomistyring er på plass. Revisjonen har i sin kontroll fokusert på områdene «Oppvekst og kultur» (med fokus på skole og

barnehage), «Plan, miljø og teknikk», «Pleie og omsorg», samt «Administrasjon, stab og støttefunksjoner». Revisjonens funn viser at det innenfor virksomheter som «Plan, miljø og teknikk» og «Pleie og omsorg» er utarbeidet en rekke rutiner og reglementer for internkontroll. Revisjonens vurdering av kommunens internkontrollsystem er likevel at det fremstår som mangelfullt og ufullstendig. Dette knytter seg for eksempel til dokumenter som revisjonen hadde forventet å finne i systemet, samt til hvordan systemet er satt opp og brukes for eksempel med hensyn til revidering av de dokumentene som eksisterer i systemet per i dag. Revisjonen gjør de samme vurderinger med hensyn til økonomistyringssystemet. Flere av de økonomistyringsrutinene som revisjonen har fått oversendt, gjenfinnes ikke i Compilo, noe revisjonen mener indikerer at Compilo ikke brukes som forutsatt. Revisjonen hadde også forventet å finne risikovurderinger på økonomiområdet, samt anskaffelsesreglement og rutiner for innkjøp og anskaffelser. Når dette ikke finnes i Compilo fremstår kommunens økonomistyringssystem som mangelfullt og ufullstendig. Basert på revisjonens vurderinger og konklusjon fremmer revisjonen følgende syv anbefalinger:

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler rådmannen å gjennomføre en fullstendig gjennomgang av internkontrollsystemet Compilo for å vurdere om internkontrollsystemet svarer til de krav som fremkommer i kommunelovens § 25-1.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om internkontrollsystemet har:

- beskrivelser av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, både på overordnet nivå og for den enkelte virksomhet
- har de nødvendige rutiner og prosedyrer, herunder rutiner og systemer for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.
- har et system som dokumenterer internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- har rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om det er behov for revideringer av økonomi- og delegasjonsreglement.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler at det gjennomføres risikoanalyser på alle virksomhetsområder.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om det er behov for nye rutiner og prosedyrer på økonomiområdet.

Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler at det utarbeides og vedtas:

- Anskaffelsesstrategi
- Anskaffelsesreglement
- Rutiner for anskaffelser

Anbefaling 7: Revisjonen anbefaler at kommunestyrets vedtak i sak 98/18, om å utarbeide en prosjektstyringsmodell for Aremark kommune, iverksettes så raskt som mulig.

3 Innledning

3.1 Problemstilling

I hvilken grad har Aremark kommune et helhetlig og hensiktsmessig system for internkontroll og økonomistyring, sett opp mot lovverk og sentrale føringer?

3.2 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt «fortrukket praksis», er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomhetens løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra følgende kilder:

Eksterne kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner.
- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).
- KS 2013, *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*
- Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning (FOR-2009-06-09-635).
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner (FOR-2000-12-15-1423).
- Ot.prop. nr 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

Interne kilder:

- Kommunens egne retningslinjer og rutiner.
- Mål for det konkrete tilsynsområdet.
- Politiske vedtak.

3.3 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon – RSK001.

Prosjektet baserer seg på oppstartsintervju med fungerende rådmann sommeren 2019, samt gjennomgang av de dokumenter som finnes i kommunens internkontrollsystem Compilo, samt andre dokumenter som revisjonen har fått oversendt fra administrasjonen i Aremark kommune.

I Compilo har revisjonen kontrollert tilgjengelige dokumenter under fanene «Oppvekst og kultur», (med fokus på skole og barnehage), «Plan, miljø og teknikk», «Pleie og omsorg», samt «Overordnede styringsdokumenter, Administrasjon, stab og støttefunksjoner». Øvrige kontrollerte dokumenter fremkommer under kapittel 6 «Kildehenvisninger».

3.4 Avgrensing

Kommunen har valgt å bruke «Compilo» som sitt kvalitetssystem/internkontrollsystem. Kvalitetssystemet skal inneholde de rutiner, prosedyrer og styrende dokumenter kommunen jobber etter. Revisjonens undersøkelse er i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet avgrenset til å kontrollere internkontrollsystemet «Compilo» sin dokumentmodul. Avviksmodulen, risikomodulen og øvrige moduler er ikke vurdert i dette prosjektet.

4 Problemstilling

I hvilken grad har Aremark kommune et helhetlig og hensiktsmessig system for internkontroll og økonomistyring, sett opp mot lovverk og sentrale føringer?

4.1 Innledning

I henhold til kommunelovens § 23 skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for *betryggende kontroll*. Gode rutiner og systemer knyttet til kommunens økonomistyring utgjør en vesentlig del av kommunens internkontroll. Kommunelovens krav om at administrasjonssjefen skal sørge for betryggende kontroll, innebærer et ansvar for å ha utviklet rutiner, systemer og prosesser som i sum fører til at kontrollen er tilstrekkelig. I dette ligger det at det bør iverksettes systematiske tiltak som sikrer at de ulike virksomheter i kommunen planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende lovverk og de mål som kommunen har satt. Utover dette har kommunen betydelig frihet til å selv velge hvilket omfang kontrollen skal ha, og hvilke metoder som skal brukes. Alle tiltak som kommunen iverksetter med bakgrunn i ovennevnte kan defineres som en del av kommunens internkontroll- og økonomistyringssystem.

Aktuelle momenter i forvaltningsrevisjonsprosjektet kan være å kartlegge og beskrive status for kommunens internkontrollsystem, herunder hvilke systemer og rutiner som er på plass for å sikre at kommunen har god økonomistyring. Det vil deretter foretas en vurdering av om kommunens systemer og tiltak samlet sett utgjør et helhetlig internkontrollsystem sett opp mot lovverk og sentrale føringer. Hvis revisjonen ser det som nødvendig, vil det fremmes anbefalinger for det videre arbeidet med internkontroll i Aremark kommune.

Kommunen har valgt å bruke «Compilo» som sitt kvalitetssystem. Kvalitetssystemet skal inne-

holde de rutiner, prosedyrer og styrende dokumenter kommunen jobber etter. I tillegg har «Compilo» en modul for avviksmelding, samt en modul for risikovurdering. Avviks- og risikovurderingsmodulene er som tidligere nevnt ikke vurdert i dette prosjektet. Dette prosjektet er vil vurderinger hvordan kommunen bygd opp og tatt i bruk «Compilo» som et overordnet internkontrollsystem generelt, og i forhold til økonomistyring spesielt.

Høsten 2017 ble det gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt på «Helse og omsorg» som vurderte internkontrollsystemet ved virksomhet for helse og omsorg med utgangspunkt i *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten*. Rapporten resulterte i 13 anbefalinger, som gjennom oppfølgingsrapport høsten 2018 ble vurdert som fulgt opp. Høsten 2018 ble det gjennomført en kartlegging i forbindelse med rehabilitering av Aremark skole og Skodsborg renseanlegg. Det ble i rapporten konstatert at Aremark kommune ikke hadde rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter. Indre Østfold Kommunerevisjon IKS, ved seksjon for regnskapsrevisjon, har i revisjonsbrev nr. 1/2019 bedt om en skriftlig tilbakemelding vedrørende utarbeidelse av dokumentet «Aremark kommunes prosjektstyringsmodell». Aremark kommune har i brev datert 27.5.2019 gitt tilbakemelding om at oppfølging av kommunestyrets vedtak i denne saken har startet opp.

De ovenfor nevnte prosjektene omhandler spesielle og avgrensede deler av kommunens internkontroll: helse- og omsorgstjenester og investeringsprosjekter. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil, med utgangspunkt i manglene som ble avdekket i de ovenfor nevnte prosjekter, vurdere kommunens helhetlige og overordnede internkontrollsystem, samt kommunens internkontroll for økonomistyring generelt.

4.2 Revisjonskriterier

God internkontroll understøtter styringen og bidrar til at en virksomhets mål blir oppfylt. En vel fungerende internkontroll gir rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, for at rapporteringen er pålitelig, og for at lover og regler overholdes.

Kommunen skal ha etablert en internkontroll som gjør at den har styring med, og kontroll over, at den når sine mål. Utformingen av internkontrollsystemet skal bidra til at kommunen får rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, at rapporteringen er pålitelig og at den etterlever lover og regler. Internkontrollen skal vise hvordan ansvar og myndighet er fordelt, hvilke risikofaktorer virksomheten har vurdert, hvilke kontrolltiltak som er etablert og hvordan ledelsen følger opp internkontrollen (KS 2013, jfr. KRD 2009). Opplæringslovens § 13-10 er eksempel på særlovgivning som legger føringer i forhold til rådmannens internkontroll.

I og med at denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i 2019, det vil si før ny kommunelov er trådt i kraft, vil revisjonskriteriene knyttet til dette prosjektet i stor grad forholde seg til regelverket i gammel kommunelov. Når det kommer til revisjonens anbefalinger så vil disse forholde seg til de endringer som er vedtatt i ny kommunelov. Interkontrollparagrafene i kapittel 25 i ny kommunelov skal etter planen tre i kraft fra 01.01.2021.

I tidligere kommunelovs § 23 står det at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det er lagt til grunn at bestemmelsen innebærer at rådmannen har et overordnet ansvar for internkontrollen i kommunen, dvs. rutiner og systemer som blant annet skal sikre at organisasjonen når de mål som er satt (NOU 2016: 4, 299-300, jfr. KRD 2009). KS forutsetter i sitt hefte «Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?» at internkontrollen er integrert i og tilpasset den styringsmodellen som kommunen bruker, dvs. i kommunens virksomhetsstyring. Det forutsettes videre at internkontrollen er formalisert. Formalisering

innebærer at internkontrollen er dokumentert. Det pekes på at dokumentasjonen skal vise den formalisering som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes, og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart (KS 2013, 34).

Målet med internkontrollen er ikke å ha mest mulig dokumentasjon i form av skriftlig nedfellede systemer og rutiner, men å dokumentere de vurderinger og aktiviteter som faktisk utføres, og sikre at kontrollrutinene er tilgjengelige, kjente og at de følges. Den enkelte kommunes internkontroll bør tilpasses lokale forhold, virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Viktig for å sikre at rådmannen har kontroll er et godt utbygd kvalitetssystem som inneholder alle kommunens rutiner og prosedyrebeskrivelser, reglementer, styringsbeskrivelser og instruksjoner. Det kan i tillegg være naturlig at systemet ivaretar avvikhåndtering, samt rapportering og aggregering til overordnet nivå. Det legges således til grunn i at internkontrollen bør være satt i system, eller at dokumentasjonen av internkontrollen er «strukturert lagret» og samlet på ett sted (KS 2013, 35). For å sikre at internkontrollen er enhetlig bør det etableres felles metoder, maler og rapporteringer for hele kommunen, f.eks. i form av felles maler for risikovurderinger. Et system for internkontroll bør samle og gjøre tilgjengelig viktige sektorovergrepene styringsdokumenter som delegeringsreglement, årshjul, planer og budsjetter.

I Ot.prop. nr 70 (2002-2003) understrekes det at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten, altså kommunens drift. I kommuneloven av 1992 var ikke administrasjonssjefen eksplisitt pålagt å etablere internkontroll for egen virksomhet, men man anså at dette måtte regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det må kunne sies å være i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på ansvarlig måte.

Bortsett fra reglene om finansreglement ga ikke kommuneloven av 1992 spesifikke krav om reglementer knyttet til økonomi. Det følger likevel av kravet om internkontroll at kommunen bør ha et sett av formaliserte rutiner og retningslinjer. I henhold til kommuneloven av 1992 skulle finansreglementet vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode, jf. Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning (FOR-2009-06-09-635).

KS har i dokumentet «Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?»² gitt uttrykk for at internkontroll i praksis vil si at det utarbeides rutiner og dokumenter for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, samt at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene. En viktig målsetting for kommunens internkontroll bør også være at kommunens omdømme og legitimitet ikke svekkes.

I det samme dokumentet har KS listet opp reglement de mener kommunen må ha utarbeidet. For det første mener KS at kommunene bør ha vedtatt et delegeringsreglement. Dette reglementet bør omfatte både delegasjon fra kommunestyret til rådmann og fra rådmann til resten av organisasjonen. Når det mer spesifikt handler om reglementer og rutiner på økonomiområdet har KS blant annet pekt på behovet for følgende:

- rutiner for lønnskjøring
- rutiner for fakturering
- rutiner for innkreving
- rutiner for mva.-håndtering
- rutiner for attestasjon og anvisning
- rutiner for kjøp av varer og tjenester³

Forskrift om kommuners finansforvaltning § 2 sier at kommunestyret skal gi regler for kommunens finansforvaltning. Reglementet skal etter § 5 kvalitetssikres av en uavhengig instans før reglementet vedtas i kommunestyret.

² Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus, s. 16

³ Ibid, s. 86

Kommunelovens §§ 46 nr. 3 stadfester at årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på bakgrunn av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

I Forskrift om årsbudsjett § 10 er det nedfelt bestemmelser om at administrasjonssjefen, gjennom budsjettåret, skal legge frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) sier følgende om anskaffelser:

«Den største utgiften etter lønn, vil for mange offentlige virksomheter være innkjøp. Avtalene som inngås er viktige både for virksomheten, brukerne og leverandørene. Med dette følger et ansvar for å opptre som en profesjonell innkjøper og sørge for å få mest mulig igjen for midlene.

Anskaffelser er strategisk viktig fordi det kan bidra til innovasjon og virksomhetsutvikling. Det er ofte en direkte sammenheng mellom kvaliteten på de anskaffelsene virksomheten gjør og kvaliteten på de tjenestene som blir levert.

Anskaffelsesstrategi koblet med virksomhetens overordnede strategi og langsiktige mål, er et godt virkemiddel for å oppnå helhetlig ledelse, styring og forbedring av virksomhetens anskaffelser»⁴.

God økonomistyring innebærer derfor også å ha systemer og rutiner som sikrer at lov og forskrift følges på anskaffelsesområdet. DIFI påpeker også at man på innkjøpsområdet er utsatt for at det gjøres feil i den økonomiske rapporteringen. Det er også risiko for mislighold og korrupsjon. Dersom man ikke har fokus på internkontroll på innkjøpsområdet øker faren for at kommunen som offentlig myndighet ikke følger lov og forskrift. Det er derfor nødvendig at det settes på plass et fungerende kontrollsystem som har an-

⁴ https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/anskaffelsesstrategi_veileder.pdf, s.4, 31.01.19

svar for å utforme kontrollaktiviteter. Risikoanalyser knyttet til innkjøp vil anses for å være et vesentlig element i internkontrollen på innkjøpsområdet.

Stortingsmelding 36 «Det gode innkjøp» påpeker at ledelsesforankring og formålstjenlig organisering er sentrale moment for å gjennomføre gode innkjøp og gjennom dette etterleve regelverket om offentlige innkjøp. Direktoratet for IKT og forvaltning (difi.no) peker i denne sammenheng på at en vedtatt kommunal anskaffelsesstrategi vil være et viktig bidrag i arbeidet med å gjøre gode anskaffelser (<https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/anskaffelsesstrategi>, 03.01.2020).

Årsaken til at en anskaffelsesstrategi er viktig er blant annet å finne i at:

- Innkjøp utgjør en vesentlig del av virksomhetens totale budsjett
- Konsekvensene av de valg som tas kan påvirke kommunens budsjetter i lang tid
- Forbedringsarbeid på innkjøpsområdet gir gevinster i form av bedre kvalitet, høyere brukertilfredshet, reduserte kostnader og mindre risiko

I tillegg til anskaffelsesstrategi så bør kommunen ha utarbeidet et innkjøpsreglement med tilhørende rutiner for innkjøp og anskaffelser. I reglement og rutiner bør det de ulike rollene i innkjøpsprosessen være tydelig definert.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

1. Kommunen bør ha et system for overordnet internkontroll som sikrer at internkontrollrutiner er samlet og tilgjengelige.
2. Kommunens system for overordnet internkontroll bør sikre nødvendig oppdatering og godkjenning av internkontrollrutiner.
3. Kommunen bør ha reglement og system som klarlegger ansvar og myndighet i økonomisaker.
4. Kommunen bør ha reglement og rutiner for budsjettering og budsjettstyring.
5. Kommunen bør ha rutiner for kjøring av lønn, fakturering, innkreving og håndtering av merverdiavgift.
6. Kommunen bør ha rutiner for attestasjon og anvisning.
7. Administrasjonen skal rapportere til kommunestyret hvert tertial.
8. Kommunen bør ha utarbeidet en anskaffelsesstrategi.
9. Kommunen bør ha utarbeidet et anskaffelsesreglement.
10. Kommunen bør ha utarbeidet rutiner for innkjøp og anskaffelser.
11. Kommunen bør ha klart definerte roller i anskaffelsesprosessen.
12. Kommunen bør gjennomføre risikoanalyser på økonomiområdet.

4.3 Revisors undersøkelse og innhentede data

4.3.1 Internkontroll

Internkontrollsystemet Compilo

Aremark komme benytter seg av Compilo i internkontrollarbeidet. I henhold til «Internkontroll i Aremark kommune - Styrende dokument» så styres internkontrollarbeidet gjennom rådmannens ledergruppe. Hver enkelt virksomhetsleder er ansvarlig for internkontrollarbeidet i sin virksomhet.

Ifølge samme dokument gjennomføres internkontrollarbeidet i Aremark kommune etter COSO-modellen, noe som innebærer at alle områder for internkontroll skal følges opp ved at følgende funksjoner blir ivaretatt:

- Ledelsesoppfølging
- Kontrolltiltak
- Risikovurdering
- Kontrollmiljø
- Kommunikasjon og informasjon

Ledelsesoppfølging innebærer i denne sammenheng å sørge for betryggende kontroll av kommunens virksomhet. Kontrolltiltak består i å kontrollere om det forekommer avvik fra den standarden som er fastsatt for kapasitet og kvalitet i kommunens virksomhet. Det tredje elementet i COSO-modellen, dvs. risikovurdering, innebærer å:

- Undersøke om det forekommer avvik
- Dokumentere avvik som blir avdekket
- Lukke avviket
- Sørge for dokumentasjon og rapportering av avviksoppfølgingen
- Sørge for at avdekkede avvik av alvorlig karakter blir meldt særskilt, direkte til rådmannen.

Alvorlige avvik er beskrevet som:

- Avvik som avdekker at arbeidsgiver eller en arbeidstaker har begått et alvorlig brudd på inngått arbeidsavtale

- Avvik som innebærer at kommunen kan bli anmeldt til politiet, eller der kommunen selv bør anmelde forholdet til politiet
- Avvik som kan påvirke kommunens omdømme
- Avvik som tilsier at varsling av tilsynsmyndighet, kommunerevisjon eller kontrollutvalg bør vurderes

En sentral del av virksomhetsledernes ansvar for internkontrollarbeidet innebærer å gjennomføre risikovurderinger. I denne forbindelse tilligger det den enkelte virksomhetsleder å:

- Vurdere og bestemme hvilke områder som skal gjøres til gjenstand for risikovurdering.
- Gjøre en vurdering av det som anses som akseptabelt risikonivå.
- Avdekke risiko i virksomheten, og vurdere sannsynlig forekomst og konsekvens av disse.
- Foreslå risikoreduserende tiltak for å oppnå akseptabelt risikonivå.
- Vedta og iverksette risikoreduserende tiltak.
- Sørge for dokumentasjon og rapportering fra arbeidet med risikovurdering.

Det tilligger virksomhetslederne å sørge for at det etableres et kontrollmiljø for den virksomhet man leder. Dette innebærer at virksomhetsleder må sørge for at det foreligger skriftlige dokumentasjon som beskriver standarden for kapasitet og kvalitet i kommunens virksomhet. Dette kan for eksempel være prosedyrer, reglementer, samt relevante lover og forskrifter. En vesentlig del av det som kalles kontrollmiljøet, er det psykososiale arbeidsmiljøet som legger grunnlaget for den enkelte arbeidstakers arbeid med internkontroll. Det er et lederansvar å bidra til å utvikle en kultur på arbeidsplassen som gir et positivt bidrag til kontrollmiljøet. Revisjonen har i denne forvaltningsrevisjonen ikke undersøkt hvorvidt det psykososiale arbeidsmiljøet i Aremark kommune bidrar til kommunens arbeid med internkontrollen.

Styringsdokumentet for Compilo slår fast at det er den enkelte virksomhetsleder som står ansvarlig for at all relevant dokumentasjon i forhold

til internkontrollarbeidet i egen virksomhet er fullstendig, presis og lett tilgjengelig. Det er også virksomhetslederens ansvar å påse at relevant informasjon/dokumentasjon er kjent og forstått av alle som skal bruke den, at dokumentasjonen brukes aktivt av alle medarbeidere, samt at dokumentasjonen blir forsvarlig arkivert med mulighet for å spore endringer som er gjort over tid. Også på dette området er det fastslått at Compilo skal være kommunens verktøy for å oppnå det ønskede kontrollmiljøet.

I henhold til det styrende dokumentet for internkontrollarbeidet i Aremark kommune benytter man seg av en metode kalt «Internkontrollkommoden». Dette er en beskrivelse av hvilke dokumenter som internkontrollsystemet i kommunen bygger på. Internkontrollkommoden består av i alt 9 «skuffer». I «skuff» 5 skal det for eksempel finnes felles reglementer og styringsdokumenter og dokumenter som avklarer ansvarsforhold, fullmakter, rettigheter og plikter innenfor kommunens administrative område. I «skuff» 9 skal man finne virksomhetenes egne styringsdokumenter. Dette kan være reglementer, prosedyrer, oppgavebeskrivelser og arbeidsbeskrivelser som gjelder for den enkelte virksomhet. Alle skuffene er åpne for tilgang for brukerne av Compilo. Det vil altså si at dersom man etterspør styringsdokumentene for virksomheten «Skole», så kan man forvente å finne disse dokumentene i Compilo.

Revisjonen ble i oppstartsmøtet opplyst om at alle ansatte har tilgang internkontrollsystemet. Dette gjelder også deltidsansatte og vikarer. Konstituert rådmann fortalte at det er den enkelte virksomhetsleder som har ansvar for å oppdatere/revidere rutiner i systemet. Dersom nødvendige opplysninger legges inn i systemet, vil virksomhetslederne varsles når det er tid for å revidere de enkelte rutiner. Revisjonen fikk også opplyst at det er mulig å lage leselister, slik at lederne har kontroll på at oppdateringer blir lest av den enkelte medarbeider. Revisjonen fikk opplyst at denne funksjonen i Compilo aktivt blir benyttet av lederne i Aremark kommune.

Revisjonen ble også informert om at alle ansatte med tilgang til Compilo har mulighet for å melde

avvik. Muligheten til å melde avvik gjennom Compilo omfatter også timesvikarer, selv om disse ikke er oppsatt med kommunal mail-adresse. Det er virksomhetslederne som behandler avviksmeldinger. Dersom avviksmeldingene ikke behandles og lukkes vil rådmannen bli varslet om dette av systemet.

Revisjonen har i sin kontroll av internkontrollsystemet Compilo, valgt å fokusere på følgende kommunale tjenesteområder:

- Oppvekst og kultur (med fokus på skole og barnehage)
- Plan, miljø og teknikk
- Pleie og omsorg
- Overordnede styringsdokumenter, Administrasjon, stab og støttefunksjoner

Formålet med revisjonens undersøkelse er å se om internkontrollsystemet Compilo, for hver av disse virksomhetsområdene, inneholder den dokumentasjon som det styrende dokumentet for internkontrollsystemet sier skal finnes.

Oppvekst og kultur

Under fanen «Oppvekst og kultur» har revisjonen undersøkt de dokumentene som er lagret for henholdsvis barnehage og skole.

Av overordnede styringsdokumenter finner revisjonen at årsbudsjett og økonomiplan for Aremark kommune er lagret på barnehageområdet. Dette er ikke oppdaterte dokumenter i og med at det er årsbudsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020, som ligger lagret. Revisjonen finner at «Handlingsplan mot mobbing i barnehagen» er oppdatert, mens «Handlingsplan mot vold» skulle vært oppdatert i mars 2018. Det foreligger en oppdatert versjon av vedtekter for Aremark kommunale barnehage.

Kontrollen viser også at det foreligger i alt 8 forskjellige beredskapsplaner for barnehagen i Aremark. Tre av disse er ikke oppdatert/revidert i henhold til tidsangivelsen som er gitt i systemet. Revisjonen legger i denne sammenheng særlig merke til «Beredskapsplan for seksuelle overgrep», som skulle vært revidert i mai måned 2018.

Revisjonens kontroll viser også at den sist dokumenterte vernerunden i barnehagen ble gjennomført i 2017.

I alt 13 rutiner vedrørende barnehagen er kontrollert fra revisjonens side. De aller fleste er oppdatert. Revisjonen legger merke til at «Rutine for stenging av barnehage» er lagret på to forskjellige steder med i alt 3 forskjellige versjoner, noe som bidrar til å skape usikkerhet om hvilken rutine som faktisk gjelder for akkurat dette forholdet.

Revisjonen fant ved sin gjennomgang ingen risikovurderinger knyttet til driften av barnehagen.

For Aremark skole sin del fant revisjonen at som styrende dokument var det lagret en utviklingsplan for skoleåret 2015-2016. Revisjonen fant også ordensreglement for Aremark skole, vedtatt i 2013 og sist revidert/godkjent i Compilo i 2016. Dette reglementet skulle vært revidert i august 2018. I tillegg til ordensreglementet finner revisjonen ytterligere to rutiner, en rutine knyttet til forebygging av tobakksbruk og en rutine for håndtering av elever som er påvirket av rus. Disse dokumentene ble opprettet i mars måned 2016 og er ikke revidert eller oppdatert siden. Begge skulle vært revidert i 2017.

Det er lagret referater fra medbestemmelsesmøter i 2016, men ingen referater for perioden 2017 – 2019.

Det foreligger «Handlingsplan mot vold – Aremark skole», som sist ble revidert i mars 2017. Det finnes ingen dokumentasjon på at det er gjennomført vernerunder ved skolen. Under fanen «System for kvalitetsvurdering av skolen i Aremark» er det ikke lagret noen dokumenter.

Pleie og omsorg

Under fanen «Styrende dokumenter» viser revisjonens kontroll at Aremark kommune har lagret dokumentet «Helse og omsorgsplan for Aremark kommune, 2017 – 2023». Dokumentet er revidert i 27. august 2019. Det fremstår som uklart for revisjonen hvorvidt denne revidering medførte endringer i plandokumentet, blant annet fordi dokumentets tittel fremdeles er «Helse og

omsorgsplan for Aremark kommune, 2017 – 2023». Det fremkommer ikke av plandokumentet hvem som har vedtatt planen slik den foreligger. En gjennomgang av møteprotokoll for kommunestyrets møte 21.09.2017 viser at planen ble vedtatt i sak 41/17.

På side 3 i helse- og omsorgsplanen vises det til et dokument kalt «Oppgavefordeling innen pleie- og omsorg i Aremark kommune». Revisjonens kontroll viser at dette dokumentet ikke er lagret i Compilo.

Under «Styrende dokumenter» viser kontrollen at man har gjort tilgjengelig sentrale lover og forskrifter, med veiledninger, samt en lokalt vedtatt forskrift vedrørende rett til sykehjemsplass i Aremark kommune. Også dette dokumentet er revidert 27.08.2019.

Revisjonens kontroll viser at det på pleie- og omsorgsområdet er lagret et omfattende system av prosedyrer og rutiner. Revisjonens undersøkelse viser at en rekke av disse rutinene og prosedyrene er lenket videre til dokumenter i Gyldendal Norsk Forlag. Revisjonen har ikke hatt tilgang til disse dokumentene.

Revisjonen registrerer at Compilo, på pleie og omsorgsområdet, har en svært omfattende mappestruktur. Under «Pleie og omsorg» er det lagret 15 mapper i Compilo. En av disse 15 mappene, «Virksomhetens tjenesteprosedyrer og rutiner» har 27 undermapper, som igjen inneholder undermapper. Det er først i disse siste mappene at de faktiske rutinene og prosedyrene er lagret. Revisjonen har gjort stikkprøver for å undersøke hvorvidt dokumentene under «Pleie og omsorg» i Compilo, er vedlikeholdt og revidert. Undersøkelsen viser at rutiner og prosedyrer med få unntak er revidert i 2019. Revisjonen legger merke til at de aller fleste av de kontrollerte dokumenter er revidert på to spesifikke datoer i 2019, henholdsvis 17. august og 13. september.

Plan, miljø og teknikk

Under denne fanen i Compilo er det lagret et styrende dokument for virksomheten. Det er dokumentet «Hovedplan vann, avløp og miljø 2014-2026». Det fremkommer ikke av plandokumentet når, og av hvem, denne planene er behandlet og vedtatt.

På samme måte som for Pleie og omsorg, så er mappestrukturen for denne virksomheten omfattende og komplisert å få overblikk over.

Undersøkelsen viser at det ligger lagret renholdsplaner for alle kommunale bygg.

For Skodsberg renseanlegg er det lagret prosedyre, samt en rekke rutiner. Det er også dokumentert prøvetakingsplan for 2016 og 2017. Når det gjelder Bjørkebekk renseanlegg foreligger det prøvetakingsplan og prøveresultater for årene 2016, 2017 og 2019.

Det foreligger omfattende prosedyrer og rutiner for Aremark vannverk. Herunder også prøvetakingsplan for 2017, 2018 og 2019. Resultater fra vannprøver er også dokumentert for perioden 2014 – 2019.

Når det gjelder renovasjon er det lagret et dokument kalt «Informasjon om renovasjonsordningen i Aremark». I dette dokumentet henvises det til avfallsplan for Aremark vedtatt i 1995. Denne avfallsplanen er ikke tilgjengelig i Compilo. Informasjonsskrivet er ikke oppdatert, blant annet med hensyn til hvem det er som er den kommunale kontaktperson for renovasjonsordningen i Aremark. Dette dokumentet skulle vært revidert 24.01.2017.

Revisjonen finner at det er lagret en ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse) for Aremark brannvesen. Denne skulle vært revidert 20.10.2017. Revisjonens undersøkelse viser at det foreligger årsrapporter for kontroll av brannalarmanlegg, nødlys og slukkeutstyr for perioden 2013-2019.

Basert på stikkprøvekontroll av de kontrollerte dokumentene under fanen «Plan, miljø og teknikk» er det revisjonens inntrykk at langt de fleste av dokumentene lagret i dette området av Compilo er gjennomgått, kontrollert og revidert i løpet av 2019.

Overordnede styringsdokumenter, Administrasjon, stab og støttefunksjoner

Revisjonen har kontrollert fanene «Overordnede styringsdokumenter», «Administrasjon», samt «Stab- og støttefunksjoner». Revisjonens undersøkelse viser at kommunen har lagret følgende dokumenter i Compilo:

- Kommunikasjonsstrategi 2016 – 2019, dette dokumentet skulle vært revidert i 2017
- Arbeidsgiverpolitiske retningslinjer, også dette dokumentet skulle vært revidert i 2017
- Kommunedelplan for kulturbygg og fysisk aktivitet 2015-2026, lenken til dette dokumentet virker ikke
- Årsbudsjett for 2017
- Årsrapport for 2018
- Økonomiplan 2017 -2020
- Årshjul Aremark kommune 2017
- Rutine for økonomirapportering til kommunestyre og formannskap, revidert i mai 2019

4.3.2 Økonomistyring

Økonomireglement

Revisjonen har av administrasjonen fått oversendt Aremark kommunes økonomireglement. Revisjonens kontroll viser at dette reglementet ikke ligger lagret i Compilo. Det fremkommer ikke av økonomireglementet når dette er behandlet og vedtatt av kommunestyret i Aremark. Reglementet er på kontrolltidspunktet ikke oppdatert i og med at henvisninger til lovhjemler viser til gammel kommunelov, dvs. kommuneloven av 1992. Økonomireglements formål beskrives på følgende måte:

- Å beskrive kommunens økonomi og regnskapssystem
- Å bidra til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning i kommunen
- Å bidra til en bedre økonomistyring
- Å gi de folkevalgte et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag
- Å dokumentere noen viktige økonomirutiner

Økonomireglementet gir bestemmelser for utarbeidelse, fordeling, behandling, disponering og

oppfølging av budsjett og økonomiplan. Når det gjelder utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan så sies det at «Administrasjonssjefen sender i august ut budsjetttrondskriv for utarbeidelse

av økonomiplanen og årsbudsjettet med vedtak i desember, jfr. økonomisystemets årssyklus». Tidsplanen som økonomireglementet setter opp i forhold til dette arbeidet er som følger:

Rundskriv fra adm.sjefen	ca. 15.august
Administrativ behandling i sektorene	august – september
Frist for behandling i sektorutvalg	ca. 25.oktober
Administrasjonssjefens forslag presenteres	ca. 15.november
Formannskapet	ca. 1.desember
Kommunestyret	ca. 15.desember

Reglementet inneholder også redegjørelser for disposisjonsfullmakter i budsjettsaker, det vil si at det er redegjort for de fullmakter kommunestyret har delegert til formannskap og sektorutvalg. Rådmannens delegerte fullmakter beskrives i eget kapittel.

Økonomireglementet baserer seg på Norges kemner- og kommuneøkonomers forbunds (NKK) normalreglement og er tilpasset Aremark kommune.

Delegeringsreglement

Revisjonen har kontrollert delegeringsreglement for Aremark kommune, vedtatt i sak 64/16, 15.12.2016. Dette reglementet er å finne i Compilo.

Delegeringsreglementet inneholder generelle bestemmelser vedrørende delegering. Videre er det i reglement beskrevet de delegeringer som er gjort fra kommunestyre til:

- Formannskap.
- Administrasjonsutvalg.
- Drift og utviklingsutvalg.
- Levekårsutvalg.
- Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.
- Valgstyret.
- Ad hoc utvalg.
- Delegering til ordfører.
- Behandling av plansaker – Planprosesser.
- Delegering til rådmannen og andre navngitte stillinger i administrasjonen.

Ny kommunelov trådte i kraft fra Aremark kommunestyres konstituerende møte 17.10.2019. Delegasjonsreglementet er ikke revidert i henhold til de endringer som er gjort i kommuneloven.

Økonomirapportering til kommunestyret

I henhold til økonomireglementets pkt. 3.1 «Periodisk rapportering» skal kommunestyret behandle følgende regnskapsrapporter:

1. Tertialrapport pr. 30. april.
2. Tertialrapport pr. 30. august.
3. Årsregnskapet behandles innen 1. juli.

Revisjonens kontroll viser at kommunestyret behandlet første tertialrapport i kommunestyrets møte 20. juni 2019. Årsregnskap og årsberetning for 2018 ble behandlet i samme møte. Regnskapsrapport for 2. tertial 2019 ble behandlet av kommunestyret 17.10.2019.

Prosedyre for økonomirapportering til kommunestyre og formannskap er å finne i Compilo.

Risikoanalyser på økonomiområdet

Revisjonens undersøkelse har vist at det ikke foreligger noen risikoanalyser av økonomiområdet i Compilo.

Rutiner for attestasjon og anvisning

Revisjonen har fått oversendt «Rutine for kontering, attestasjon og anvisning». Denne rutinen er sist gang revidert 03.12.2019. Rutinen er ikke lagret i Compilo.

Rutiner for kjøring av lønn, fakturering, innkreving og håndtering av merverdiavgift

Revisjonen har etterspurt rutiner for lønn, fakturering, innkreving, samt håndtering av merverdiavgift, men har ikke fått oversendt dette.

Anskaffelsesstrategi og anskaffelsesreglement

Revisjonen har fått oversendt et utkast til anskaffelsesstrategi og anskaffelsesreglement for Aremark kommune. Det er fra Aremark kommune sin side opplyst om at man tar sikte på å behandle denne strategien politisk i løpet av februar 2020.

Anskaffelsesreglement

Revisjonen har også fått oversendt et utkast til anskaffelsesreglement for Aremark kommune.

På samme måte som for anskaffelsesstrategien tar kommunen sikte på å behandle og vedta dette reglementet i løpet av februar 2020.

Rutiner for innkjøp og anskaffelser

Revisjonen har etterspurt rutiner for innkjøp og anskaffelser, men har ikke fått oversendt dette.

Prosjektstyringsmodell – Aremark kommune

I forbindelse med kommunestyrets behandling av Kartleggingsrapport Rehabilitering av Aremark skole og Skodsberg renseanlegg, i sak 98/18, ble det bestemt at det skulle utarbeides en prosjektstyringsmodell for Aremark kommune. Av vedtaket fremgår det at følgende skal innarbeides i prosjektstyringsmodellen:

Rutiner for

- Å utarbeide kalkyler/kostnadsoverslag for fremtidige investeringsprosjekter for å sikre realistisk budsjettering.
- Å legge fram budsjettjusteringer for behandling i kommunestyret underveis i forbindelse med investeringsprosjekter, slik at finansiell dekning fremkommer.
- Å rapportere skriftlig om investeringsprosjekter til kommunestyret.
- Å sikre at det er faste prosedyrer vedrørende anvisning og attestering (godkjenning) av fakturaer slik at det kontrolleres at utbetalingen har dekning i avtale/kontrakt og budsjett.

Av vedtaket fremgår det også at Aremark kommunes prosjektstyringsmodell skal:

- Være et helhetlig strategidokument for offentlige anskaffelser som skal bidra til at lov og forskrift om offentlige anskaffelser overholdes ved innkjøp og investeringer.
- Tydeliggjøre delegeringsmyndighet fra kommunestyret til rådmann, og videre sikre avklaring av roller og ansvar internt i administrasjonen generelt og i investeringsprosjekter.
- Være en mal for investeringsprosjekter som spesifiserer ansvar, rutiner for oppfølging og rutiner for rapportering internt og til folkevalgt organ.
- Inneholde rutiner for hva som skal journalføres og arkiveres hos kommunen, spesielt sett opp mot kontrakter og anbudsprosesser.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS ba, i revisjonsbrev nr. 1/2019 om en skriftlig tilbakemelding vedrørende status for utarbeidelsen av prosjektstyringsmodell. Revisjonen ble i brev datert 27.5.2019 opplyst om at arbeidet med prosjekt-

styringsmodellen var startet opp, men ikke ferdigstilt. I mail datert 11. november 2019 har revisjonen på nytt etterspurt prosjektstyringsmodellen. I og med at denne ikke er oversendt forstår revisjonen at dette dokumentet ennå ikke er ferdig utarbeidet.

4.4 Revisors vurderinger og konklusjon

Ny kommunelov trådte i kraft, fra og med tidspunktet for Aremark kommunes konstituerende møte høsten 2019. Som tidligere nevnt vil de nye bestemmelsene vedrørende internkontroll, jamfør kommunelovens kapittel 25, gjøres gjeldende fra 01.01.2021. Revisjonens vurderinger og anbefalinger vil likevel forholde seg til de bestemmelser som er nedfelt i det nye lovverket. Revisjonens vurderinger og anbefalinger baserer seg også på Aremark kommunes beslutning om at Compilo skal være kommunens internkontrollsystem.

4.4.1 Internkontroll

Revisjonskriterium 1: Kommunen bør ha et system for overordnet internkontroll som sikrer at internkontrollrutiner er samlet og tilgjengelige.

Revisjonskriterium 2: Kommunens system for overordnet internkontroll bør sikre nødvendig oppdatering og godkjenning av internkontrollrutiner.

Revisjonen vurderer det som positivt at Aremark kommune har tatt i bruk Compilo som verktøy i sitt arbeid med å etablere en internkontroll i henhold til kommunelovens bestemmelser om internkontroll. Basert på den kontroll som revisjonen har gjennomført er revisjonen likevel av den oppfatning at Aremark kommunes internkontrollsystem, slik det fremkommer i Compilo, fremstår som mangelfullt og ufullstendig. Dette gjelder både i tilknytning til de dokumenter som finnes i systemet, samt de dokumenter som revisor måtte forventet å finne i et kommunalt internkontrollsystem.

I henhold til kommunelovens § 25-1 skal kommunedirektøren sørge for at det utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Revisjonen har på side 13 redegjort for de dokumentene som ligger lagret under fanene «Overordnede styringsdokumenter» og «Administrasjon, støtte og stabsfunksjoner». Revisjonen hadde forventet å finne budsjett for

2019, økonomiplan 2019 – 2022, kommuneplanens langsiktige del og kommunens arealplan, lagret under «Overordnede styringsdokumenter» i og med at dette er dokumenter som kommunen skal utarbeide. Revisjonen legger også merke til at flere av de dokumenter som er lagret under disse fanene ikke har gjennomgått den revidering som er forutsatt i internkontrollsystemet. Revisjonen vurderer det som uheldig at sentrale dokument som budsjett og økonomiplan, samt overordnede styringsdokumenter som kommuneplanens langsiktige del og kommunens arealplan ikke er å finne i Compilo. Revisjonen vurderer det også som uheldig at vedtatte planer og styringsdokumenter ikke er revidert i henhold til plan.

Revisjonen har også kontrollert om det finnes overordnede styringsdokumenter lagret under det enkelte tjenesteområde. For virksomhetsområdet Pleie og omsorg vurderer revisjonen det som positivt at kommunens «Helse og omsorgsplan for Aremark kommune, 2017 – 2023» er å finne. Revisjonen vurderer det også som positivt at dokumentet fremstår som revidert så sent som i august 2019. Revisjonen vurderer det som uheldig at det fremstår som uklart hvorvidt denne revideringen medførte endringer i plandokumentet. Revisjonen har i denne sammenheng vist til at tittelen på dokumentet fremdeles er «Helse og omsorgsplan for Aremark kommune, 2017 – 2023». Hadde kommunen hatt et system hvor man kunne vise til ulike versjoner av de lagrede dokumentene ville man kunne fått en klarere forståelse av om dokumentene rent faktisk var revidert eller ikke.

Revisjonen vurderer det som uheldig at et åpenbart viktig styringsdokument som «Oppgavefordeling innen pleie- og omsorg i Aremark kommune» ikke er å finne i Compilo.

Revisjonen vurderer det som positivt at man for Pleie og omsorg sin del, under «Styrende dokumenter» har gjort tilgjengelig sentrale lover og forskrifter, med tilhørende veiledninger. Revisjonen vurderer at dette er i tråd med de føringer som Aremark kommune selv har lagt for sin bruk

av Compilo som internkontrollsystem. Revisjonen vurderer det også som positivt at dette dokumentet er revidert så sent som i august 2019.

Revisjonens vurderer at det på pleie- og omsorgsområdet er lagret et omfattende system av prosedyrer og rutiner. Dette anser revisjonen som positivt. Når dette er sagt vurderer revisjonen imidlertid at mappestrukturen på pleie og omsorgsområdet fremstår som omfattende og vanskelig å få oversikt over. Revisjonen stiller spørsmålsteget ved om dagens mappestruktur er bygd opp på en måte som gjør bruken av systemet optimalt tilgjengelig for ansatte innenfor pleie og omsorg i Aremark kommune.

Revisjonen har gjort stikkprøver for å undersøke hvorvidt dokumentene under «Pleie og omsorg» i Compilo, er vedlikeholdt og revidert. Undersøkelsen viser at rutiner og prosedyrer med få unntak er revidert i 2019. Dette vurderer revisjonen som positivt. Revisjonen legger likevel merke til at de aller fleste av de kontrollerte dokumenter er revidert på to spesifikke datoer i 2019, henholdsvis 17. august og 13. september. I og med at det er snakk om mange dokumenter, er revisjonen usikker på om hvert enkelt dokument er vurdert og evaluert i tråd med de krav som kommunelovens stiller. I ny kommunelovs § 25 – 1, bokstav e) heter det at «(kommunedirektøren skal) *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*».

For «Oppvekst og kultur» har revisjonen undersøkt de dokumentene som er lagret for henholdsvis barnehage og skole.

Når det gjelder barnehageområdet vurderer revisjonen det som uheldig at overordnede styringsdokumenter som årsbudsjett og økonomiplan ikke er lagret i oppdaterte versjoner. Revisjonen er av den oppfatning at dersom denne type dokumenter skal lagres på det enkelte tjenestoområdet, så må det være de siste versjonene av dokumentene som finnes, og ikke årsbudsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020, som tilfellet er på barnehageområdet.

Revisjonen vurderer det som positivt at Aremark kommune har utarbeidet en «Handlingsplan mot

mobbing i barnehagen» og at denne foreligger i oppdatert stand i Compilo. Revisjonen vurderer det som uheldig at «Handlingsplan mot vold» ikke har vært oppdatert siden mars 2018.

Revisjonens kontroll viser også at det er lagret oppdatert versjon av vedtektene for Aremark kommunale barnehage. Dette vurderer revisjonen som positivt.

Revisjonens kontroll viser at det ikke er lagret noen barnehageplan i Compilo. Revisjonen hadde forventet å finne et slikt overordnet styringsdokument som en del av kommunens internkontroll på barnehageområdet. En barnehageplan ville, etter revisjonen syn, kunne være et viktig redskap i arbeidet for å sikre et barnehagetilbud i Aremark i tråd med lov og forskrift. En slik barnehageplan ville være retningsgivende for arbeidet på barnehageområdet i Aremark kommune for politikere, administrasjon og det pedagogiske personalet i barnehagene. I en slik plan kunne man for eksempel:

- Avklare hvor mange barnehageplasser det er behov for.
- Avklare hvor eventuelle nye barnehageplasser skal bygges.
- Avklare tidspunkt for bygging av eventuelle nye barnehageplasser.
- Oppdatere status vedrørende dagens barnehagetilbud.
- Definere kvalitet i kommunens barnehager.
- Definere tidlig innsats i kommunens barnehager.

Revisjonen vurderer det som positivt at det er utarbeidet et sett med beredskapsplaner for barnehagen i Aremark. Når dette er sagt så vil revisjonen peke på at tre av disse ikke er oppdatert/revidert i henhold til tidsangivelsen som er gitt i internkontrollsystemet. Særlig uheldig mener revisjonen det er at «Beredskapsplan for seksuelle overgrep», ikke er revidert siden 2018. Revisjonens kontroll viser også at den sist dokumenterte vernerunden i barnehagen ble gjennomført tilbake i 2017. Revisjonen er av den oppfatning at vernerunder representerer en viktig del av kommunens internkontroll og anser det

som uheldig at det ikke er dokumentert i internkontrollsystemet at dette er gjennomført siden 2017.

Revisjonen vurderer det som positivt at de aller fleste, av i alt 13 rutiner på barnehageområdet, er oppdatert. Revisjonen vil påpeke at «Rutine for stenging av barnehage» er lagret på to forskjellige steder i Compilo, med i alt 3 forskjellige versjoner, noe som bidrar til å skape usikkerhet om hvilken rutine som faktisk gjelder for akkurat dette forholdet.

Revisjonen fant ved sin gjennomgang ingen risikovurderinger knyttet til driften av barnehagen i Aremark. Dette vurderer revisjonen som uheldig.

For Aremark skole sin del fant revisjonen at som styrende dokument var det lagret en utviklingsplan for skoleåret 2015-2016. Revisjonen vurderer det som uheldig at det ikke foreligger oppdaterte, overordnede styringsdokumenter for skolen i Aremark. Revisjonen vurderer det også som uheldig at dokumenter som ordensreglement og andre rutiner ikke er oppdatert i henhold til de frister som er satt i internkontrollsystemet Compilo.

Det er lagret referater fra medbestemmelsesmøter i 2016, men ingen referater for perioden 2017 – 2019. Dette vurderer revisjonen som uheldig. Gjennomføres det medbestemmelsesmøter, så bør referatene fra disse møtene finnes i Compilo.

Revisjonen vurderer det som positivt at det er utarbeidet «Handlingsplan mot vold – Aremark skole», men mener det er uheldig at den ikke er revidert siden mars 2017. Revisjonen vurderer det også som uheldig at det ikke finnes dokumentasjon på at det er gjennomført vernerunder ved skolen. Revisjonen registrerer at under fanen «System for kvalitetsvurdering av skolen i Aremark» er det ikke lagret noen dokumenter.

Revisjonens kontroll viser at det er lagret to rutiner på skoleområdet, en rutine knyttet til forebygging av tobakksbruk og en rutine for håndtering

av elever som er påvirket av rus. Disse dokumentene ble opprettet i mars måned 2016 og er ikke revidert eller oppdatert siden, noe revisjonen finner er uheldig.

Revisjonen vurderer det som uheldig at det ikke foreligger rutiner for risikovurderinger på skoleområdet i internkontrollsystemet Compilo. Opplæringslovens § 13-10 sier at «(...)Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte». KS og Utdanningsdirektoratet har i dokumentet «Veileder om Kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringslovens § 13-10, beskrevet hva KS og Utdanningsdirektoratet mener et slikt system bør inneholde. Veilederen (s. 6) peker på at systemet bør inneholde:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter
- Beskrivelse av hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling knyttet til opplæringsvirksomheten
- Rutiner for å sikre kompetanse til å ivareta de oppgaver man har som skoleeier og skoledriver
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt
- Rutiner for å avdekke eller forebygge manglende overholdelse av lov og forskrift
- Rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget
- Rutiner for oppfølging av kvalitetsvurderinger
- Rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring

Det fastslås også at dette systemet skal dokumenteres skriftlig.

Selv om skoleeier står fritt til å utforme sitt eget system, så er det revisjonens vurdering at det system som Aremark kommune presenterer i

Compilo på grunnskoleområdet, ikke tilfredsstillende de krav som denne veilederen beskriver. Dette bygger blant annet på det faktum at det ikke foreligger risikovurderinger for å kartlegge og analysere kritiske områder som kan ha konsekvens for Aremark kommunes evne til å oppfylle regelverket som skoleeier.

Revisjonen vurderer det som positivt at det for Plan, miljø og teknikk sin del finnes lagret et overordnet styringsdokument kalt «Hovedplan vann, avløp og miljø 2014-2026». Revisjonen vil likevel peke på at det ikke fremkommer av det lagrede dokumentet når, og av hvem, denne planen er behandlet og vedtatt. Revisjonen vurderer, på samme måte som for Pleie og omsorg, at mappestrukturen innen dette kommunalområdet er omfattende og komplisert å få overblikk over.

Revisjonen vurderer det som positivt at det ligger lagret renholdsplaner for alle kommunale bygg. Revisjonen vurderer det også som positivt at det for Skodsberg renseanlegg er lagret prosedyre, samt en rekke rutiner. Det er også dokumentert prøvetakingsplan for 2016 og 2017. Når det gjelder Bjørkebekk renseanlegg foreligger det prøvetakingsplan og prøveresultater for årene 2016, 2017 og 2019. Også dette vurderer revisjonen positivt i og med at dette vitner om at internkontrollen på dette viktige området fungerer. Det samme gjelder for Aremark vannverk, hvor både prosedyrer og rutiner er lagret i Compilo. Også for vannverket sin del er internkontroll dokumentert gjennom prøvetakingsplan for 2017, 2018 og 2019. Resultater fra vannprøver er dokumentert for perioden 2014 – 2019. Den siste vannprøven er utstedt 16.10.2019. Etter revisjonens vurdering indikerer dette at man har et internkontrollsystem knyttet til vannkvalitet som fungerer.

Når det gjelder renovasjon er det lagret et dokument kalt «Informasjon om renovasjonsordningen i Aremark». I dette dokumentet henvises det til avfallsplan for Aremark vedtatt i 1995. Denne avfallsplanen er ikke tilgjengelig i Compilo. Det foreligger heller ingen avfallsplan av nyere dato. Informasjonsskrivet er ikke oppdatert, blant annet med hensyn til hvem det er som er

den kommunale kontaktperson for renovasjonsordningen i Aremark. Dette dokumentet skulle vært revidert 24.01.2017. Revisjonen vurderer det som uheldig at det ikke finnes en avfallsplan for Aremark kommune gjort tilgjengelig i Compilo. Det er også uheldig at informasjon knyttet til drift og administrasjon av gjeldende ordning ikke finnes i oppdatert stand.

Revisjonen finner det positivt at det er utarbeidet og lagret en ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse) for Aremark brannvesen. At denne risiko og sårbarhetsanalysen ikke er oppdatert siden oktober 2017 er uheldig.

Revisjonens vurderer det som positivt at det foreligger årsrapporter for kontroll av brannalarmanlegg, nødlys og slukkeutstyr for perioden 2013-2019. Etter revisjonens syn indikere dette at man på dette området har en internkontroll som fungerer.

Revisjonen vurderer det også som positivt, basert på stikkprøvekontroll av de kontrollerte dokumentene under fanen «Plan, miljø og teknikk», at langt de fleste av dokumentene lagret i dette området av Compilo er gjennomgått, kontrollert og revidert i løpet av 2019.

I ny kommunelovs § 25-1 «Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen» fremkommer det at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å gjennom denne kontrollen sikre at lover og forskrifter følges. Administrasjonens virksomhet skal i denne sammenheng forstås som alle deler av administrasjonen, det vil si alle sektorer og virksomheter, hver for seg og samlet. Det er kommunedirektøren, i Aremarks tilfelle rådmannen, som er ansvarlig for kommunens internkontroll.

Det kreves at internkontrollen skal være systematisk og den skal være tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner, presiseres det at bestemmelsen viderefører et krav om internkontroll, som man også hadde i tidligere kommunelov, men at

den nye bestemmelsen har en ny og mer omfattende regulering enn tidligere. Det understrekes også at de samlede kravene i denne lovparagrafen utgjør et minstekrav til hvordan kommunens internkontroll skal være.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Det følger videre av paragraf § 25-2 at kommunedirektøren/rådmannen skal rapportere til kommunestyret om kommunens internkontroll og resultatene av eventuelle statlige tilsyn minst en gang i året.

I lovens forarbeider Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner understrekes det at arbeidet med internkontrollen ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Det skal forstås dithen at det må etableres fungerende rutiner for det løpende internkontrollarbeidet slik at dette håndteres på en planmessig og metodisk måte. Det stilles ikke krav til en bestemt systematikk i den forstand at det skal benyttes ett spesielt system eller en spesiell systematikk. Det er heller ikke et krav det skal brukes ikt-baserte styrings- eller avvikssystemer. Det er opp til kommunedirektøren/rådmannen å vurdere hvordan internkontrollsystemet bygges opp for at det skal anses å være i tråd med lovkravet. I dette ligger det også at kommunedirektøren/rådmannen gjør en vurdering av kommunens internkontrollsystem for å tilpasse den virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Basert på innhentede data er det revisjonens vurdering at Aremark kommune ikke har et fullstendig system for overordnet internkontroll som sikrer at alle kommunens internkontrollrutiner er samlet og tilgjengelige.

Revisjonen vurderer også at kommunens internkontrollsystem ikke sikrer nødvendig oppdatering og godkjenning av internkontrollrutiner.

Revisjonen anbefaler derfor at rådmannen gjennomfører en fullstendig gjennomgang av internkontrollsystemet Compilo for å vurdere om internkontrollsystemet svarer til de krav som fremkommer i kommunelovens § 25-1. Dette innebærer vurderinger av om internkontrollsystemet har

- beskrivelser av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, både på overordnet nivå og for den enkelte virksomhet
- de nødvendige rutiner og prosedyrer, herunder rutiner og systemer for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.
- et system som dokumenterer internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. revisjonens anbefaling nr. 2.

4.4.2 Økonomistyring

Revisjonskriterium 3: Kommunen bør ha reglement og system som klarlegger ansvar og myndighet i økonomisaker.

Revisjonskriterium 4: Kommunen bør ha reglement og rutiner for budsjettering og budsjettstyring.

Revisjonen vurderer det som positivt at Aremark kommune har utarbeidet et økonomireglement. Revisjonen mener det er uheldig at dette dokumentet ikke er å finne i Compilo og mener at dette indikerer at Compilo ikke brukes som fundament for kommunens internkontrollarbeid, slik det er forutsatt. Revisjonen mener også at det er uheldig at det ikke fremgår av reglementet når dette er behandlet og vedtatt av kommunestyret

i Aremark. Reglementet var på kontrolltidspunktet ikke oppdatert, i og med at henvisninger til lovhjemler viser til gammel kommunelov.

Revisjonen vurderer det som positivt at det foreligger et kommunestyrebehandlet delegeringsreglement, som er gjort tilgjengelig i Compilo. Dette delegasjonsreglementet bør revideres og oppdateres i henhold til endringer som er gjort i ny kommunelov. Revisjonen vurderer at Aremark kommune har et reglement og system som klarlegger ansvar og myndighet i økonomisaker. Revisjonen anbefaler rådmannen, i lys av ny kommunelov, å vurdere om det er behov for revideringer av økonomi- og delegasjonsreglement.

Revisjonen vurderer det som alvorlig at kommunestyrets vedtak i sak 98/18 om å utarbeide en «Prosjektstyringsmodell – Aremark kommune», ikke er fulgt opp. Revisjonen anbefaler derfor at kommunestyrets vedtak i sak 98/18, om å utarbeide en prosjektstyringsmodell for Aremark kommune, iverksettes så raskt som mulig.

Revisjonskriterium 5: Kommunen bør ha rutiner for kjøring av lønn, fakturering, innkreving og håndtering av merverdiavgift

Revisjonen har etterspurt rutiner for lønn, fakturering, innkreving, samt håndtering av merverdiavgift, men har ikke fått oversendt dette. Revisjonen tolker dette dithen at slike rutiner ikke foreligger, og vurderer det som uheldig. Revisjonen anbefaler derfor rådmannen å vurdere om det er behov for nye rutiner og prosedyrer på økonomiområdet.

Revisjonskriterium 6: Kommunen bør ha rutiner for attestasjon og anvisning

Revisjonen har kontrollert «Rutine for kontering, attestasjon og anvisning». Denne rutinen er sist gang revidert 03.12.2019. Igjen registrer revisjonen at rutinen ikke er lagret i internkontrollsystemet Compilo. Dette vurderer revisjonen som uheldig.

Revisjonskriterium 7: Administrasjonen skal rapportere til kommunestyret hvert tertial.

Revisjonen vurderer det som uheldig at tertialrapportene for budsjettåret 2019 behandles 1-2 måneder etter tidsfristen som er satt i pkt. 3.1 «Periodisk rapportering». Sen rapportering fra administrasjonen til kommunestyret reduserer kommunestyrets mulighet til å gjøre budsjettjusterende vedtak. Administrasjonen bør derfor etterstrebe å få behandlet tertialrapportene så raskt som mulig. Revisjonen vurderer det som positivt at prosedyre for økonomirapportering til kommunestyre er lagret i Compilo.

Revisjonskriterium 8: Kommunen bør ha utarbeidet en anskaffelsesstrategi

Revisjonskriterium 9: Kommunen bør ha utarbeidet et anskaffelsesreglement

Revisjonskriterium 10: Kommunen bør ha utarbeidet rutiner for innkjøp og anskaffelser

Revisjonskriterium 11: Kommunen bør ha klart definerte roller i anskaffelsesprosessen

Revisjonen mener det er uheldig at Aremark kommune ikke har vedtatt anskaffelsesstrategi og anskaffelsesreglement. Det er også uheldig at det ikke foreligger rutiner for innkjøp og anskaffelser. Revisjonen anbefaler derfor Aremark kommune å utarbeide og vedta:

- Anskaffelsesstrategi.
- Anskaffelsesreglement.
- Rutiner for anskaffelser.

Revisjonskriterium 12:

Kommunen bør gjennomføre risikoanalyser på økonomiområdet.

Revisjonen vurderer det som uheldig at det ikke foreligger risikoanalyser på økonomiområdet. I og med at risikoanalyser ikke foreligger, er revisjonen av den oppfatning at en helt sentral del av internkontrollsystem på økonomiområdet mangler. Revisjonen anbefaler derfor at det gjennomføres risikoanalyser på alle virksomhetsområde

4.5 Revisors konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at Aremark kommunes internkontrollsystem, slik det presenteres i Compilo, fremstår som mangelfullt og ufullstendig. Dette knytter seg både til de dokumenter og den dokumentasjon som systemet pr. i dag består av, men også til bruken og vedlikeholdet av internkontrollsystemet som sådan. Også på økonomistyringsområdet konkluderer revisjonen med at internkontrollsystemet er mangelfullt og ufullstendig. Revisjonen er derfor av den oppfatning at Aremark kommune ikke har et helhetlig og hensiktsmessig system for internkontroll.

Revisjonens anbefalinger er:

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler rådmannen å gjennomføre en fullstendig gjennomgang av internkontrollsystemet Compilo for å vurdere om internkontrollsystemet svarer til de krav som fremkommer i kommunelovens § 25-1.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om internkontrollsystemet har:

- beskrivelser av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, både på overordnet nivå og for den enkelte virksomhet
- har de nødvendige rutiner og prosedyrer, herunder rutiner og systemer for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.
- Har et system som dokumenterer internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- Har rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om det er behov for revideringer av økonomi- og delegasjonsreglement

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler at det gjennomføres risikoanalyser på alle virksomhetsområder

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om det er behov for nye rutiner og prosedyrer på økonomiområdet

Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler at det utarbeides og vedtas:

- Anskaffelsesstrategi
- Anskaffelsesreglement
- Rutiner for anskaffelser

Anbefaling 7: Revisjonen anbefaler at kommunestyrets vedtak i sak 98/18, om å utarbeide en prosjektstyringsmodell for Aremark kommune, iverksettes så raskt som mulig.

5 Rådmannens uttalelse

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Internkontroll og økonomistyring» har blitt oversendt til rådmannen i Aremark kommune for uttalelse. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens rapport og anbefalinger i brev datert 20.04.2020. Brevet følger som vedlegg til denne rapporten.

Revisjonen ser at rådmannen gir uttrykk for at revisjonen har vært nyttig. Rådmannen gir også uttrykk for at denne forvaltningsrevisjonen har vist at et godt fungerende internkontrollsystem både forenkler og bidrar til en mer oversiktlig hverdag, ikke bare for den enkelte medarbeider, men også for hele organisasjonen som sådan.

Revisjonen registrerer at rådmannen i hovedsak slutter seg til revisjonens anbefalinger og meddeler at kommunen allerede har satt inn tiltak og fremover vil sette inn ytterligere tiltak, for å følge opp anbefalingene.

6 KILDEHENVISNINGER

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.
- KRD 2009: *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*
- KRD 2012: *Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) *Veileder i internkontroll*, 2013
- KS 2013 *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*
- KS og Udir *Veileder om Kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringslovens § 13-10*
- NOU 2016:4 *Ny kommunelov*
- Ot.prop. nr 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)

Dokumenter fra Aremark kommune

- Finansreglement Aremark kommune
- Budsjett 2020 og økonomiplan 2020 – 2023
- Budsjettprosess 2020 – 2023
- Delegeringsreglement for Aremark kommune
- Etikkplakat og etiske retningslinjer
- Helhetlig ROS-analyse, datert 23.05.18
- Reglement for politiske utvalg
- Saksbehandling for politiske utvalg
- Økonomireglement
- Diverse rutiner og prosedyrer oversendt fra administrasjonen i Aremark

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV-2018-06-22-83, Kommuneloven
- LOV-1998-07-17-61, Lov om grunnskolen og den vida-regående opplæringa (opplæringslova)

Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr. 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- FOR-2009-06-09-635: Forskrift om kommuners og fylkes-kommuners finans- og gjeldsforvaltning
- FOR-2000-12-15-1423: Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner

7 VEDLEGG

1. Rådmannens tilbakemelding, datert 20.04.2020



AREMARK
KOMMUNE

~~Off. loven § 5~~

ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres ref:
Frank Willy Vindløv Larsen

Vår ref
2020/221-3

Saksbehandler
Andreas Lervik

Dato
20.04.2020

Forvaltningsrevisjonsprosjekt "Internkontroll og økonomistyring" - Rådmannens uttalelse

Sammendrag

I forvaltningsrevisjonsrapport «Internkontroll og økonomistyring» fremmer revisor flere anbefalinger. Langt de fleste av disse anbefalingene er nå fulgt opp og det er rådmannens oppfatning at Aremark kommunes internkontrollsystem nå holder en høyere og til dels bedre standard en den gjorde under revisjonen.

Vurderinger

I en hektisk hverdag, hvor fokus i stor grad er rettet mot drift, vil det være sånn at bakenforliggende systemer av og til kan miste noe fokus i forhold til å holdes ajour m.m. Aremark kommune har ikke hatt kapasitet til å ha en dedikert ressurs til et daglig oppdaterings- og vedlikeholdsarbeid av internkontrollsystemet. I så måte har denne revisjonen vært nyttig og den har satt fokus på ikke bare den delen som heter vedlikehold og oppdateringer av diverse styrende og/eller andre dokumenter som skal bidra til en enklere hverdag for den enkelte medarbeider.

Denne revisjonen har også vist oss at et godt fungerende internkontrollsystem både forenkler og bidrar til en mer oversiktlig hverdag for hver enkelt, ja for hele organisasjonen, når systemet er satt opp slik det skal.

Det er derfor bra at vi har fått fokus på dette, og det er bra at vi nå kan melde at vi er kommet i mål med langt de fleste av anbefalingene. For ytterligere kommentarer vises det til kommentarene til hver enkelt anbefaling under.

Postadresse Rådhuset, Aremarkveien 2276, 1798 AREMARK	Besøksadresse Rådhuset, Aremarkveien 2276	Telefon 69 19 96 00	Bank 1050.07.01329
E-post: post@aremark.kommune.no	www.aremark.kommune.no	Telefaks	Org.nr 940875560

Rådmannens kommentarer til anbefalingene

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler rådmannen å gjennomføre en fullstendig gjennomgang av internkontrollsystemet Compilo for å vurdere om internkontrollsystemet sva-rer til de krav som fremkommer i kommunelovens § 25-1.

Et slikt arbeid har blitt igangsatt og er nå pågående. Ved siden av å gjøre vurderinger ift kommunelovens krav, har det også blitt gjort et arbeid med systematisering og forenkling, for å få mest mulig ut av det systemet som er i bruk. I den grad internkontrollsystemet har framstått som mangelfullt eller ufullstendig, så er dette pr dato nå stort sett rettet opp i.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om internkontrollsystemet har:

- *beskrivelser av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, både på overordnet nivå og for den enkelte virksomhet*
- *har de nødvendige rutiner og prosedyrer, herunder rutiner og systemer for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.*
- *har et system som dokumenterer internkontrollen i den formen og det om-fanget som er nødvendig*
- *har rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

Det er rådmannens vurdering at beskrivelser av hovedoppgaver, mål og organisering nå er på plass. Videre er det gjort en jobb i forhold til at dokumenter i utgangspunktet skal ligge kun ett sted. Overordnede dokumenter ligger nå øverst i systemet, mens virksomhetsrelaterte dokumenter e.l. ligger plassert på virksomhetsnivå. Videre har revisor påpekt at enkelte dokumenter ikke er revidert i henhold til hva av tidsfrister som har ligget i systemet for det enkelte dokument. Dette vil vi jobbe videre med, slik at vi får kvittert ut dokumenter som skal kvitteres ut i forhold til frister som er lagt inn i systemet. Ikke alle dokumenter skal revideres selv om de fra tid til annen må kvitteres ut. Dette jobbes det med.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om det er behov for revideringer av økonomi- og delegasjonsreglement

Det er uavhengig denne revisjonen igangsatt et arbeid med økonomi- og delegasjonsreglement. Som en følge av store endringer i kommuneloven, har dette arbeidet vært påkrevd og det jobbes med et slikt reglement innenfor SmartKom¹ samarbeidet. Aremark kommunestyre vil få seg forelagt det nye reglementet når dette er endelig utarbeidet.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler at det gjennomføres risikoanalyser på alle virksomhetsområder

Dette arbeidet har blitt forsert og ble gjennomført i en tidlig fase av Covid-19 pandemien. Det er rådmannens vurdering at internkontrollsystemet fungerte godt til slikt arbeid og

¹ Smart Kommune samarbeidet. Et samarbeid mellom kommunene Hvaler, Marker, Råde, Skiptvet, Våler og Aremark

risikoanalysene som ble gjort da, er nå blitt dynamiske dokumenter som vurderes i lys av pandemiutviklingen.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler rådmannen å vurdere om det er behov for nye rutiner og prosedyrer på økonomiområdet

Se anbefaling 3.

Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler at det utarbeides og vedtas:

- *Anskaffelsesstrategi*
- *Anskaffelsesreglement*
- *Rutiner for anskaffelser*

Aremark kommune har slike strategier. Kommunens anskaffelser går igjennom, eller blir gitt oppfølging/råd igjennom vårt felles innkjøpssamarbeid med Marker og Skiptvet. Dette er et vertskommunesamarbeid, hvor Marker er vertskommunen. Slike rutiner vil også bli adressert ifm nytt økonomireglement og «Prosjektstyringsmodellen» som nå er i sin slutfase og som vil bli forelagt kommunestyret i løpet av 2020.

Anbefaling 7: Revisjonen anbefaler at kommunestyrets vedtak i sak 98/18, om å utarbeide en prosjektstyringsmodell for Aremark kommune, iverksettes så raskt som mulig.

Se punkt nr 6.

Med hilsen

Andreas Lervik

Rådmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten håndsignatur.