



**Refusjoner**  
**Fredrikstad kommune**  
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy  
22. mars 2017

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>7</b>
2.1	Bakgrunn .....	7
2.2	Problemstilling .....	7
2.3	Metode og gjennomføring .....	7
2.4	Revisjonskriterier .....	8
2.5	Litteratur- og dokumentliste .....	9
<b>3</b>	<b>HAR KOMMUNEN ETABLERT ET TILFREDSSTILLEND E SYSTEM OG EN TILFREDSSTILLEND E PRAKSIS FOR HÅNDTERING AV SYKEPENG EREFUSJONER?.....</b>	<b>10</b>
3.1	Revisjonskriterier .....	10
3.2	Rutiner for registrering av fravær .....	10
3.3	Opplæring knyttet til fraværsregistrering .....	11
3.4	Praksis for registrering og oppfølging av fravær .....	12
3.5	Rutiner for håndtering av refusjoner .....	17
3.6	Praksis for håndtering av refusjoner .....	19
3.7	Vurdering av risiko .....	22
3.8	Revisjonens vurderinger .....	23
<b>4</b>	<b>KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>RÅDMANNENS UTTALELSE .....</b>	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>VEDLEGG- REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>31</b>

# 1 SAMMENDRAG

Sykepengerefusjoner utgjør en sentral del av inntektsiden i kommunens budsjett. Dersom kommunen ikke har et system som sikrer berettiget refusjon i tide kan konsekvensene være store når det gjelder økonomisk effektivitet.

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet undersøkt om kommunen har etablert et tilfredsstillende system og en tilfredsstillende praksis for håndtering av sykepengerefusjoner.

## Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden november 2016 til januar 2017. Kriteriene er utarbeidet med utgangspunkt i kommuneloven og rådmannens internkontroll. Kriteriene fremkommer oppsummert under problemstillingen i kapittel 3 og i sin helhet i vedlegg, kapittel 6. Fakta er innhentet ved bruk av intervjuer og dokumentanalyse. Videre er det gjort en gjennomgang og analyse av relevante rapporter fra systemene GAT og Visma HRM. Kapittel 2. 3 gir en nærmere redegjørelse for anvendt metodikk og gjennomføring.

## Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonen har avdekket tilfeller av svak internkontroll som kan føre til tap av refusjoner for kommunen. Dette dreier seg om manglende skriftlige rutiner, mangelfull registrering, dokumentasjon og oppfølging av fravær samt manglende kontroll av fraværsregistrering mellom systemene. Det er også avdekket manglende oppfølging og kontroll med utestående refusjonskrav.

Alt fravær registreres ute på den enkelte virksomhet. For ansatte som arbeider i turnus registreres fravær i to systemer, GAT og Visma HRM. Det totale fraværet fremkommer av Visma HRM som er helhetlig for kommunen.

For å holde oversikt over fravær som kan utløse refusjon er det vesentlig at alt fravær fra GAT også registreres i Visma HRM. Det er fordi at hvis en ansatt blir syk igjen før arbeidsgiverperioden er over er det ikke mulig å benytte egenmelding. Det innebærer at den som registrerer fravær må be om sykemelding fra den ansatte.

Det skal foreligge rutiner/ prosedyrer som beskriver hvordan fravær skal registreres. Disse skal være tilgjengelig og kjente for de som skal bruke dem.

Fredrikstad kommunes rutine «Fravær og ferie» gir en beskrivelse av hvordan fravær skal registreres i systemet Visma HRM. Rutinen ligger tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem og fakta viser at informantene er kjent med innholdet. Etter vår vurdering er dette tilfredsstillende.

Videre foreligger det en rutine som blant annet gir beskrivelse av hvordan fravær skal registreres i GAT. Gjennomgangen viser at rutinene knyttet til fraværsregistrering i henholdsvis Visma HRM og GAT ikke utfyller hverandre eller sees i sammenheng. Etter vår vurdering er dette en svakhet. Dette er fordi registrering av fravær i GAT inngår som en del av det totale fraværsbildet for den ansatte. I forlengelsen av dette ser revisjonen en risiko knyttet til at fraværet som registreres i GAT ikke blir videregistrert inn i Visma HRM. Etter vår vurdering kan det føre til at kommunen ikke har full oversikt over den ansattes fravær, som igjen kan føre til tapte refusjonsinntekter.

Alle informantene mener at deres ansvar knyttet til fraværsregistrering er avklart. Virksomhetene har også etablert praksis når det gjelder hvem som skal registrere fravær i henholdsvis Visma HRM og GAT. Etter vår vurdering gjenspeiler dette en hensiktsmessig arbeidsfordeling som også tydeliggjør ansvarsområdene.

Etter vår vurdering er det en forutsetning at det er gitt tilstrekkelig opplæring for å sikre etterlevelse av rutiner/prosedyrer.

Gjennomgangen viser at opplæring vedrørende fraværsregistrering har en praktisk tilnærming og at denne ikke er formalisert.

Konsulentene fra lønnsavdelingen deltar i merkantilforum hvor de gir informasjon og svarer på spørsmål knyttet til fraværsregistrering. Utover dette tar virksomhetene direkte kontakt med lønnsavdelingen dersom de har spørsmål eller har utfordringer når det gjelder fravær og sykemeldinger. Revisjonen finner det positivt at det er etablert en god dialog mellom lønnsavdelingen og virksomhetene, hvor virksomhetene opplever at det er enkelt å ta kontakt.

På virksomhetsnivå foregår opplæringen ved at ansatte blir vist hvordan registreringen skal gjøres i systemene. De fleste informantene oppgir at opplæringen som har blitt gitt er tilstrekkelig. På den andre side er det også informanter som har erfaring med at opplæringen har vært tilfeldig og sporadisk. Flere av informantene ser fordeler ved å ha tilgang til skriftlige rutiner.

Revisjonen anser skriftlige rutiner som nødvendig verktøy. I forbindelse med opplæring vil de bidra til en effektiv og forutsigbar prosess. Dette vil være en fordel både for arbeidstaker og arbeidsgiver fordi den ansatte blir gitt en selvstendig mulighet til raskt å sette seg inn i arbeidsoppgavene. Skriftliggjøring av rutiner vil også kunne bidra til å sikre at alle arbeidsoppgaver blir ivaretatt dersom sentrale medarbeidere blir syke eller slutter i jobben.

Skriftlige rutiner er også vesentlig i forbindelse med implementering av felles praksis. I denne sammenheng stiller vi oss spørrende til at det ikke ble utarbeidet felles skriftlige rutiner i forbindelse med sammenslåingen av etat for tjenester til funksjonshemmede i mars 2015. Fakta viser at endel av intensjonen med å samle etaten var innføring av felles rutiner. I denne prosessen ble det avdekket ulik praksis knyttet til fraværsregistreringen ved virksomhetene. Det er vår vurdering at utarbeidelse av skriftlige rutiner kunne bidratt

til faktorer; effektivisere arbeidet med hele prosessen, og i større grad sikre ensartet praksis for fraværsregistrering. I henhold til fakta har det tatt ett år å få iverksatt like rutiner og arbeidet med å få samkjørt praksis var heller ikke avsluttet pr. november 2016.

### Kontrolltiltak

Det foreligger ingen skriftlige rutiner eller prosedyrer som tydeliggjør hvem som har ansvar for oppfølging og kontroll av fraværsregistreringen. Våre vurderinger tar derfor utgangspunkt i virksomhetenes praksis på dette området. Avvikene som er avdekket viser at dette ikke er tilfredsstillende ved to av virksomhetene vi har kontrollert.

I praksis gjennomfører konsulentene ved lønnsavdelingen daglig og kontinuerlig kontroll gjennom sin oppfølging av virksomhetene i Visma HRM. Konsulentene tar selv kontakt med virksomheter hvor de ser det er behov for ekstra oppfølging. Revisjonen finner det positivt at lønnsavdelingen fanger opp dette, men også på dette området etterlyser vi skriftlige rutiner som tar høyde for slike utfordringer.

Ved virksomhet avlastning for barn og unge gjennomføres det stikkprøvekontroller av om fravær er registrert korrekt i Visma HRM. Disse kontrollene dokumenteres ikke og etter vår vurdering er dette en svakhet. Dokumentasjon av kontroller vil bidra til oversikt over utviklingen, noe som vil gi et mer presist grunnlag for å iverksette nødvendige tiltak.

Det er avdekket flere tilfeller av manglende registrering av fravær. På bakgrunn av dette mener vi at det bør foretas jevnlig kontroll mellom systemene, hvor fraværet som legges inn i GAT blir sammenlignet med fraværet som registreres i Visma HRM. Gjennomgangen viser at det er mulig å kjøre ut rapporter fra systemene for sammenligning men at dette ikke blir gjort.

I Visma HRM registreres fravær dato uavhengig av den ansattes turnus. I GAT blir ikke den ansatte registrert som syk dersom vedkommende ikke skulle jobbet den dagen.

Dette avviket mellom systemene får ikke noen praktisk betydning for utregning av antall fraværsdager. Det er likevel vår vurdering at det bør være samsvar mellom registreringene i systemene. Dette begrunner vi med at lik registrering vil gi et oversiktlig fraværsbilde. I tillegg vil sammenligninger og kontroller mellom systemene bli enklere.

### Rutiner og praksis for håndtering av refusjoner

Kommunens refusjonskrav til NAV er basert på at den ansatte har registrert fravær utover arbeidsgiverperioden på 16 dager. Dette innebærer at egenmeldinger må sees i sammenheng med sykemeldinger.

Sykemelding som utløser refusjon skal sendes lønnsavdelingen som sender alle refusjonskrav til NAV. Dersom NAV ikke har mottatt refusjonskrav senest tre måneder etter første fraværsdag er kravet foreldet og virksomheten kan risikere å tape refusjonsinntekter.

Vi har kontrollert fravær som har utløst refusjon opp mot lønnsavdelingens dokumentasjon. Etter vår vurdering har avdelingen en tilfredsstillende praksis, både når det gjelder system, og oppbevaring av dokumentasjon.

Alle informantene oppgir at de er kjent med utregningen av arbeidsgiverperioden og at sykemeldinger som utløser refusjon forløpene sendes lønnsavdelingen.

Ved virksomhet omsorgssenter Syd benytter merkantilt ansatte og konsulentene ved lønningsavdelingen notatfelt i Visma HRM for å legge inn relevant informasjon vedrørende den ansattes fravær. Etter vår vurdering er dette en tilfredsstillende praksis fordi relevant informasjon blir dokumentert i systemet. Gjennom å bruke et felles notatfelt blir også samhandlingen mellom virksomheten og lønningsavdelingen effektivisert.

Fra administrasjonen, etat for funksjonshemmede er det sendt ut en fraværskalkulator til virksomhetene til hjelp for å regne ut arbeidsgiverperioden. Dette er et verktøy som virksomhetene synes er nyttig.

Viktigheten av å sende inn sykemeldinger fortløpende er formidlet til virksomhetene. Også på dette området har det blitt avdekket ulik praksis. Administrasjonen har ikke foretatt noen kontroll, men har gode erfaringer på at dette blir gjort. Etter vår oppfatning er det hensiktsmessig å gjennomføre kontroller på områder hvor det tidligere er avdekket avvik. Igjen vil vi vise til at dokumentasjon av kontroll vil være nyttig i et evalueringsperspektiv fordi det gir en mulighet til se hvilken utvikling som har vært på området. Utviklingen vil være enklere å korrigere dersom det foreligger dokumentasjon på hva som har fungert bra og hva som har vært utfordringer.

Det skal foreligge rutiner og prosedyrer som beskriver hvordan refusjonskrav skal håndteres. Rutinene skal også angi ansvar og myndighet. Videre skal det være etablert kontrolltiltak som sikrer etterlevelse av disse.

Det er virksomhetenes ansvar å følge opp utestående refusjonskrav fra NAV gjennom å kjøre rapport «Refusjon differanse». Videre skal virksomhetene sette opp en oversikt over sine refusjonskrav, oversikten sendes lønnsavdelingen som purrer opp NAV. Lønnsavdelingen sender årlig ut et informasjonsskriv for å minne virksomhetene om dette ansvaret. Skrivet følges av eksempel på rapport «Refusjon differanse».

Vi finner det tilfredsstillende at kommunen har etablert en rutine for å kjøre denne rapporten. På den andre side viser fakta at ikke alle er kjent med hvilket ansvar som er tildelt virksomhetene i denne forbindelse.

Det er ikke etablert noen rutiner som omhandler kontroll knyttet til virksomhetenes oppfølging av refusjoner. Det føres heller ingen kontroll av praksis på området. Etter vår vurdering er dette en svakhet. I denne sammenheng viser vi til at kommunen pr. januar 2017 har utestående refusjoner fra perioden 2001-2015 på nesten 3 millioner. I tillegg viser gjennomgangen at lønnsavdelingen foretok en opprydding i 2015 hvor kommunen fikk inn ca. 2 millioner kroner

i etterbetalte refusjoner fra NAV som virksomhetene selv burde ha etterspurt.

Vi finner det positivt at lønnsavdelingen selv påtok seg dette ansvaret. På den andre side stiller vi oss spørrende til at det på bakgrunn av denne erfaringen ikke ble innført løpende og overordnet kontroll med hvorvidt virksomhetene følger opp sine refusjonskrav.

Det er vår oppfatning at utestående krav burde ha vært avklart og korrigert fortløpende. Andelen gamle krav fra 2001 – 2015 viser at ingen tar ansvar for å kontrollere eller følge opp refusjon differanse. Basert på dette kan det stilles spørsmål ved om virksomhetsledere har forstått hvilket ansvar de har når det gjelder oppfølging av refusjonskrav.

Konsulentene ved lønnsavdelingen har ikke mulighet til å sjekke om virksomhetene kjører rapport «Refusjon differanse» men forutsetter dette. De påpeker at det er nærliggende å tro at økonomikonsulentene, som følger opp virksomhetene i henhold til økonomi, også følger opp at rapport «Refusjon differanse» blir kjørt. Avdelingssjef for økonomi og regnskap viser på den andre side til at økonomikonsulentene ikke følger opp dette, det er virksomhetsleders ansvar. Etter vår vurdering viser dette et eksempel på at manglete skriftlige rutiner knyttet til oppfølging og kontroll har ført til pulverisering av ansvar. Skriftlige rutiner på området bør derfor også inkludere en tydeliggjøring av hvilke ansvarsområder som tillegges de ulike funksjonene.

Lønnsavdelingen har ikke oversikt over tapte refusjoner men opplyser om at det er få, og små beløp. Det er vår oppfatning at kommunen bør skaffe seg denne oversikten. Selv om det ikke er snakk om store beløp er det vesentlig at kommunen, som forvalter av fellesskapets midler, har denne oversikten. Oversikten kan også bidra til å identifisere eventuelle virksomheter/avdelinger som har et ekstra behov for oppfølging på området.

## Risikovurderinger

System og praksis skal evalueres regelmessig. Dette innebærer vurdering av risiko og behov for nødvendige tiltak. Fakta viser at det ikke er gjennomført dokumenterte risikovurderinger ved virksomhetene. Dette er ikke tilfredsstillende, og vi viser i denne forbindelse til at informantene blant annet trekker frem tre områder:

- manglende overholdelse av frist for refusjon
- manglende formalisering av rutiner
- registrering av fravær i to systemer

Etter vår vurdering burde det vært iverksatt risikovurderinger knyttet til disse punktene, da dette er risikoområder som har vært kjent over tid. Videre er det vår oppfatning at risiko knyttet til manglende tilbakebetaling av refusjoner fra NAV bør gjennomføres.

Basert på gjennomgangen anbefaler vi at kommunen utarbeider skriftlige rutiner i forbindelse med opplæring i fraværsregistrering. Videre bør det etableres skriftlige rutiner som omhandler kontroll av fraværsregistreringen mellom systemene. Det bør også fremgå av rutinen hvem som har ansvar for oppfølging og kontroll, og på hvilken måte dette skal gjennomføres. Kontrollene bør dokumenteres.

Når det gjelder oppfølging og kontroll med utestående refusjonskrav anbefaler vi at dette ansvaret tillegges lønnsavdelingen som har oversikt over alle virksomhetene i kommunen.

Vi anbefaler at virksomhetene gjennomfører løpende risikovurderinger knyttet til sykepengerefusjoner, og at disse dokumenteres.

Revisjonen takker kommunen for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

#### Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Det vises til vedtak i bystyret 11. februar 2016, hvor forvaltningsrevisjonplan 2016-2017 ble fastsatt. I vedtatt plan fremkommer det:

*«Refusjoner utgjør en sentral del av inntektssiden i kommunens budsjett. Det handler for det første om sykepengerefusjoner, men også refusjoner fra andre kommuner eksempelvis som følge av vertskommunesamarbeid, eller ulike refusjoner fra statlig nivå.»*

*Det er sentralt at kommunen har et system som sikrer berettiget refusjon i tide, og at refusjonskrav registreres i fakturasystemet. Erfaringer fra andre kommuner viser at det er sannsynlighet for at refusjonskrav ikke sendes. Etter vår oppfatning kan denne sannsynligheten øke i omorganiseringsprosesser. Konsekvensene vil kunne være store med hensyn til økonomisk effektivitet.»*

Prosjektplan datert 28. september 2016 inneholdt problemstillinger knyttet til både refusjoner og tilskudd. I behandling av saken 10.10.2016 informerte revisjonen om at det var avholdt oppstartsmøte med rådmann 10. oktober 2016. I oppstartsmøtet fremla rådmannen egen risikovurdering og basert på denne ble problemstillingene endret.

### 2.2 Problemstilling

Undersøkelsen startet med i utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Har kommunen etablert et tilfredsstillende system for håndtering av sykepengerefusjoner?

- I hvilken grad fungerer systemet i praksis?

Underveis i undersøkelsen fant revisjonen det mest hensiktsmessig å samle problemstillingene. Dette er fordi kommunens system i stor grad består av etablert praksis og ikke formaliserte rutiner:

- Har kommunen etablert et tilfredsstillende system og en tilfredsstillende praksis for håndtering av sykepengerefusjoner?

### 2.3 Metode og gjennomføring

#### Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

I forbindelse med gjennomføringen av prosjektet er det benyttet dokumentanalyse og intervjuer. Videre har vi gjort en gjennomgang og analyse av rapporter fra turnussystemet GAT og Visma HRM.

Hvilke dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalyse fremgår av punkt 2.5.

Følgende funksjoner/personer er intervjuet:

- Personal- og lønnsjef for økonomi og organisasjonsutvikling
- Personlrådgiver
- Teamleder lønn
- Konsulenter ved lønnsavdelingen

- Virksomhetsleder Omsorgssenter Syd
- Merkantil Solliheimen sykehjem
- Merkantil Fjeldberg sykehjem
- Konsulent ved administrasjonen, etat tjenester til funksjonshemmede
- Avdelingsledere ved Kjæråsen avlastningsenter
- Avdelingsleder ved Åsebråten avlastning
- Avdelingsleder for merkantil barnevernstjenesten

Spesialkonsulent ved personalavdelingen er kontaktet over telefon og e-post i forbindelse med innhenting av data knyttet til fraværsrapportering.

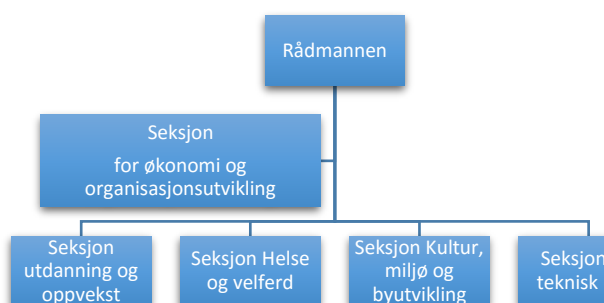
Rådgiver i NAV er kontaktet pr. e-post for avklaring vedrørende varsling om midlertidig stans i refusjoner.

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

### Utvalg av virksomheter

Personal og lønnsavdelingen er organisert under seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling. Det er lønnsavdelingen som mottar sykemeldinger fra virksomhetene, utarbeider refusjonskrav og sender disse til NAV.

Figur 1: Organisasjonskart



På bakgrunn av intervju med ansatte fra lønnsavdelingen ble det valgt ut to virksomheter for praksisgjennomgang.

Virksomhetene ble plukket ut på bakgrunn av ulike praksis vedrørende håndtering og oppfølging av sykepengerefusjoner. Underveis i prosjektet ble praksisgjennomgangen utvidet med enda én virksomhet. Denne virksomheten ble plukket ut på bakgrunn av opplysninger om risiko knyttet til bemanning. Med utgangspunkt i det kontrollerte fraværet som har utløst refusjon har revisjonen avslutningsvis foretatt en kontroll av lønnsavdelingens dokumentasjon knyttet til dette.

Vi har gjennomført praksisgjennomgang ved følgende virksomheter:

- Virksomhet Omsorgssenter Syd som består av Solliheimen og Fjeldberg sykehjem (Seksjon helse og velferd, etat omsorgssentre).
- Virksomhet avlastning for barn og unge. Herunder administrasjonen, Kjæråsen avlastningsenter og Åsebråten avlastning (Seksjon helse og velferd, etat tjenester til funksjonshemmede).
- Barnevernstjenesten (Seksjon utdanning og oppvekst)
- Lønnsavdelingen

Undersøkelsen er gjennomført i perioden november 2016 til januar 2017 av forvaltningsrevisor Lena Longva-Stavem. Gjennomgang av fraværsmeldinger og restanselister er utført av leder for regnskapsseksjonen Jolanta Betker og regnskapsrevisor Anita Torp.

## 2.4 Revisjonskriterier

### Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksometers løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.



I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Kommuneloven
- Rådmannens internkontroll

Utleddning av revisjonskriteriene følger under problemstillingen.

## 2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Delegeringsreglement for Fredrikstad kommune. Vedtatt av Bystyret 3.12.2015, sak 121/15
- Rundskriv § 8-19 Beregning av arbeidsgiverperiode
- KS- Hovedtariffavtalen 1.5.2016-30.4.2018
- Rutine «Sykefraværsoppfølging i Fredrikstad kommune (SYFO)» Gyldig fra 28.05.2015. Versjon 12.0
- Rutine «Fravær og Ferie» Gyldig fra 01.01.2012. Versjon 17.0
- Rutine «Rapporter- lønn» Gyldig fra 01.01.2012. Versjon 8.0
- Rutine «Arbeidstakers plikter ved sykdom» Gyldig fra 28.05.2015. Versjon 4.0
- Rutine «Ansatt og Vaktbok» Gyldig fra 04.07.2016. Versjon 6.0
- Rutine «Arbeidstakers plikter ved sykdom» Gyldig fra 28.05.2015. Versjon 4.1
- «Bekreftelse» for arbeidstager bosatt i Sverige
- «Fraværsrapporter i HRM» Versjon 0.5
- Skriv «Informasjon fra lønnsavdelingen» datert 28.01.2009
- Brosjyre «Velkommen som nyansatt»
- Brosjyre «Hva gjør du hvis du blir syk? Hva gjør din arbeidsgiver?» Revidert 30.4.2015. Versjon 7

### 3 HAR KOMMUNEN ETABLERT ET TILFREDSSTILLENDT SYSTEM OG EN TILFREDSSTILLENDT PRAKSIS FOR HÅNDTERING AV SYKEPENGEREFUSJONER?

#### 3.1 Revisjonskriterier

- Det foreligger oppdaterte rutiner/prosedyrer som beskriver hvordan fravær skal registreres.
- Det foreligger rutiner/prosedyrer som beskriver hvordan refusjonskrav skal håndteres.
- Rutinene/prosedyrene angir fordeling av ansvar og myndighet.
- Rutinene/prosedyrene er tilgjengelige og kjente for de som skal bruke dem
- Det er etablert kontrolltiltak som sikrer etterlevelse av rutinene/prosedyrene.
- Systemet og praksisen evalueres regelmessig. Dette innebærer vurdering av risiko og behov for nødvendige tiltak.

#### 3.2 Rutiner for registrering av fravær

Som det fremgår av organisasjonskartet på side 8 er Fredrikstad kommune organisert i fem seksjoner. Disse er videre delt inn i virksomheter og/ eller avdelinger. Alle virksomheter har en egen leder med ansvar for planer og resultater, personale, økonomi og informasjon. Virksomhetsleder har rett til å delegerer egen myndighet videre innenfor sin virksomhet. Denne delegeringen skal gjøres skriftlig.

Det fremgår av kommunens rutine «Fravær og ferie»<sup>1</sup> at fravær skal registreres fortløpende i Visma HRM. Fravær skal meldes til nærmeste leder og registreres med fraværskode 100 inntil dokumentasjon foreligger. Når dokumentasjon på fraværet er levert rettes

fraværet til riktig årsakskode<sup>2</sup>. Sykemelding som utløser refusjon skal sendes lønnsavdelingen som sender alle refusjonskrav til NAV. Dersom NAV ikke har mottatt refusjonskrav senest tre måneder etter første fraværsdag er kravet foreldet og virksomheten kan risikere å tape refusjonsinntekter. Sykemeldinger som bare gjelder arbeidsgiverperioden beholdes på arbeidsplassen.

#### Faktaboks 4: Arbeidsgiverperiode

En arbeidsgiverperiode regnes sammenhengende fra første hele fraværsdag som skyldes arbeidsuførhet og 16 dager fremover. Søndager, lovbestemte helge- og høytidsdager og andre fridager medregnes i en løpende arbeidsgiverperiode. Nytt sykefravær regnes med i samme arbeidsgiverperiode som det forrige dersom det er mindre enn 16 kalenderdager siden forrige sykefravær. Det er ikke krav om at arbeidsuførheten må være dokumentert ved sykemelding fra lege for at fraværsperiodene kan legges sammen. Også fravær som er lovlig dokumentert gjennom egenmelding skal tas med ved beregning av arbeidsgiverperioden. Det har ingen betydning om det nye fraværet skyldes samme eller ny sykdom.

Kilde: Rundskriv § 8-19 Beregning av arbeidsgiverperiode

Konsulentene ved lønnsavdelingen informerer at dersom en ansatt har to arbeidsforhold i kommunen, skal sykemelding leveres begge stedene. Dette er en faktor som har blitt mer aktuelt etter at kommunen opprettet ressursenheter, og de ansatte jobber flere steder i kommunen. Det skal vurderes om retningslinjer knyttet til dette bør tas inn i rutinen «Fravær og ferie» ved neste revisjon, i løpet av 2017.

<sup>1</sup> Versjon 17.0. Rutinen ligger tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem RiskManager

<sup>2</sup> Egen sykdom har fraværskode 160, sykemelding har fraværskode 110

For GAT, som er kommunens turnussystem, foreligger rutinen «Ansatt og Vaktbok» som blant annet beskriver hvordan fravær skal registreres i dette systemet.

#### **Faktaboks 5: Stillingsbeskrivelser**

Gjennomgangen viser at det foreligger generelle stillingsbeskrivelser både for avdelingsledere og virksomhetsledere i Fredrikstad kommune. Det foreligger ingen stillingsbeskrivelser for de merkantilt ansatte eller konsulentene vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet

### **3.3 Opplæring knyttet til fraværsregistrering**

I følge lønnsavdelingen er virksomhetene flinke til å ta kontakt når de opplever utfordringer ved registrering av fravær og sykemeldinger. På forespørsel fra virksomhetene deltar konsulentene fra lønnsavdelingen i merkantilforum<sup>3</sup> hvor de gir informasjon og svarer på spørsmål knyttet til temaet. Konsulentene tar også selv kontakt med virksomheter hvor de ser det er behov for ekstra oppfølging. Eksempelvis dersom merkantil ved en virksomhet blir langvarig sykemeldt, kan lønnsavdelingen overta registreringen av sykemeldingene for virksomheten i denne perioden.

#### **Virksomhet Omsorgssenter Syd (Seksjon helse og velferd, etat omsorgssentre)**

Virksomhet Omsorgssenter Syd består av Solliheimen og Fjeldberg sykehjem. Ved disse sykehjemmene har de merkantilt ansatte fått praktisk opplæring av sine forgjengere når det gjelder arbeidsoppgavene som inngår i stillingen, herunder fraværsregistrering. Når det gjelder formaliserte rutiner som omhandler registrering av fravær benyttes rutinen «Fravær og ferie». Videre informerer de merkantile om at det foreligger en rutine/veileder for registrering av fravær i GAT.

<sup>3</sup> I merkantilforum deltar merkantilt ansatte fra en rekke etater innenfor utdanning og oppvekst og helse og velferd.

Personalavdelingen følger opp virksomheten gjennom opplæring på aktuelle områder ved innføring av nye rutiner og lovverk. Personalkonsulent har lært opp nye avdelingsledere i tillegg til at virksomheten har en egen kontaktperson ved avdelingen.

#### **Administrasjon, virksomhet avlastning for barn og unge (Seksjon helse og velferd, etat tjenester til funksjonshemmede)**

Konsulent informerer om at det i forbindelse med sammenslåingen av etatens administrasjon i mars 2015 ble avdekket forskjellige rutiner knyttet til fraværsregistreringen ved virksomhetene. Implementering av felles rutiner og praksis var en del av intensjonen med å samle etaten, men det ble ikke utarbeidet skriftlige rutiner i denne forbindelse. Fokuset har vært rettet mot å sikre lik praksis ute på virksomhetene. Opplæringen foregår ved å lære hvordan systemene fungerer i praksis samtidig som det informeres om lovverk. Konsulent viser til at det har tatt ca. ett år å få iverksatt like rutiner, og noen av virksomhetene har hatt behov for ekstra veiledning når det gjelder oppfølging av refusjoner. Administrasjonen jobber fortsatt<sup>4</sup> med å få samkjørt praksis av registrering og oppfølging av fravær på virksomhetene. I følge konsulent oppgir avdelingslederne at opplæringen som gis i forbindelse med fraværsregistreringen er tilstrekkelig. Merkantile fra administrasjonen er også alltid tilgjengelig dersom avdelingslederne har spørsmål, trenger veiledning eller informasjon. Avdelingslederne gjennomfører ukentlige møter og ansatte fra administrasjon deltar ved behov.

#### **Kjæråsen avlastningssenter og Åsebråten avlastning (Virksomhet avlastning for barn og unge, etat tjenester til funksjonshemmede)**

Avlastning for barn og unge består av fire team /avdelinger. Kjæråsen avlastningssenter med to team, Åsebråten avlastning samt privat avlastning. Det foreligger ingen skriftlige

<sup>4</sup> Pr. 18. november 2016

rutiner vedrørende fraværsregistrering ved teamene/avdelingene utover rutinen «Fravær og ferie». Øvrige rutiner er innarbeidet praksis.

Ved Kjæråsen avlastningsenter opplyser avdelingslederne at opplæringen knyttet til fraværsregistrering oppleves som sporadisk og tilfeldig. Opplæringen ble gitt av merkantil ved etatens administrasjon. Det ble heller ikke gitt opplæring knyttet til dette området i forbindelse med lederopplæringen, som en av avdelingsledere gjennomgikk i 2011.

Avdelingsleder ved Åsebråten viser til at hun får god bistand fra merkantil ved administrasjonen når det gjelder spørsmål som kan dukke opp i forbindelse med fraværsregistrering. Opplæringen har ikke vært omfattende, men hun opplever at det er enkelt å ta kontakt dersom hun har spørsmål. Videre ser hun fordeler ved å ha skriftlige rutiner som omhandler registreringen, eksempelvis dersom hun skulle bli sykemeldt.

#### **Barnevernstjenesten (Seksjon utdanning og oppvekst)**

Ved barnevernstjenesten informerer avdelingsleder for merkantil til at det ikke foreligger noen skriftlige rutiner knyttet til fraværsregistrering utover rutinen «Fravær og ferie». Avdelingen har nylig fått en ansatt som er under opplæring. I denne forbindelse ser avdelingsleder hvor mange oppgaver som utføres, men som ikke er nedskrevet. Den ansatte får opplæring i hvordan registreringen foregår i praksis og avdelingsleder er tilgjengelig og svarer på spørsmål ved behov.

### **3.4 Praksis for registrering og oppfølging av fravær**

Det fremgår av rutinen «Arbeidstakers plikter ved sykdom» at arbeidstaker plikter å levere sykemelding til nærmeste overordnet den dagen den skrives ut, så sant det er mulig.

Alt fravær registreres ute på den enkelte virksomhet. For ansatte som arbeider i turnus registreres fraværet i to systemer, først i GAT som er kommunens turnussystem og deretter i Visma HRM som er lønns- og personalsystemet i kommunen. For ansatte som ikke arbeider turnus registreres fravær kun i Visma HRM. Det totale fraværet for ansatte som arbeider flere steder i kommunen fremkommer av Visma HRM, som er helhetlig for kommunen. Innenfor seksjon helse og velferd er det variasjoner når det gjelder hvilke funksjoner<sup>5</sup> som registrerer i det ene eller andre systemet.

I følge personal- og lønnsjef er det ikke utarbeidet rutiner eller prosedyrer som tydeliggjør hvem som har ansvar for oppfølging og kontroll av fraværsregistrering.

Konsulentene ved lønnsavdelingen informerer om at de har en stab/støtte funksjon og ikke primært en kontrollfunksjon. Samtidig gjennomfører lønnsavdelingen daglig og kontinuerlig kontroll gjennom sin oppfølging av virksomhetene. Dersom konsulentene ved lønnsavdelingen har spørsmål knyttet til registreringen av sykemeldinger i Visma HRM fremgår det av systemet hvem som har registrert disse. I systemet er det også et oppslagsverk/organisasjonsstruktur som angir hvilke andre personer det kan være aktuelt å kontakte i tilfelle spørsmål. Videre opplyser lønnsavdelingen at udokumentert fravær registreres på kode 100 ved enkelte virksomheter.

Dersom en ansatt som har vært sykemeldt blir syk igjen før arbeidsgiverperioden er over er det ikke mulig å benytte egenmelding. Når egenmelding ikke kan benyttes gis det et varsel om dette i Visma HRM. Det innebærer at den som registrerer fravær må be om sykemelding fra den ansatte. Lønnsavdelingen har påpekt viktigheten av å følge opp dette overfor virksomhetene. Konsulentene har ikke mulighet til å se hvorvidt det er gitt et slikt varsel i systemet, men har ved enkelte tilfeller avdekket dette tilfeldig. Den ansatte vil ikke få

<sup>5</sup> Avdelingsleder, assisterende avdelingsleder, eller merkantilt ansatt.

utbetalt sykepenger i slike tilfeller fordi det ikke er mulig for legen å tilbakedatere en sykemelding.

Lønnsavdelingen opplyser at det er ulik praksis ute på virksomhetene når det gjelder å følge opp dokumentasjon på fravær. De viser til at dersom en ansatt har hatt flere fraværperioder kan det være aktuelt med en fortløpende sykemelding. For å få en oversiktsrapport over den ansattes fravær i Visma HRM må dato for start og slutt på fraværet være innenfor det tidsintervall som velges i systemet. I tillegg må riktig fraværskode legges inn.

I følge spesialkonsulent ved personalavdelingen viser rutinen «Fraværssrapporter i HRM» til hvordan rapport kjøres ut på sykefravær pr. avdeling og pr. ansatt i prosent. Rutinen redegjør også for hvordan det skal kjøres ut rapport på ansatte med udokumentert fravær. Rutinen er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem, og ble oppdatert 19. januar 2017. Virksomhetene blir gjort kjent med oppdateringen gjennom annonsering på kommunens interne nettsider. Den sendes også til ansvarlige for merkantforum i seksjonene, og til lederforumene. Videre er det planlagt opplæring i rutinen for kommunens ledere.

Det er lønnsavdelingen som har den totale oversikten over fravær for ansatte som har flere arbeidsforhold i kommunen, og hvor det da kan bli levert egenmeldinger /sykemeldinger på flere steder. Disse ansatte blir fulgt opp av lønnsavdelingen og får beskjed dersom det ikke er mulig å benytte en egenmelding i sammenheng med en sykemelding. Dersom lønnsavdelingen får inn fravær fra ett arbeidsforhold, sjekker de om vedkommende også er sykemeldt fra det andre arbeidsforholdet. Denne kontrollen er den enkelte virksomhet sitt ansvar, men lønnsavdelingen sjekker dette for å få sendt inn samlede inntektsopplysninger til NAV.

## Virksomhet Omsorgssenter Syd

Ved Solliheimen og Fjeldberg sykehjem registreres alt fravær i GAT av avdelingslederne som har det overordnede ansvaret for fraværregistrering i dette systemet. Det er også avdelingslederne som følger opp ansattes fravær. Egenmeldinger og sykemeldinger leveres fra avdelingslederne til merkantil for registrering i Visma HRM. Det er mulig å kjøre ut rapporter fra systemene for sammenligning, men virksomhetsleder ved Solliheimen informerer om at slike kontroller ikke utføres.

De ansatte har fått orientering om begrensninger for bruk av egenmeldinger gjennom brosjyren «Hva gjør du hvis du blir syk? Hva gjør din arbeidsgiver?». I tilfeller hvor det er vanskelig å regne seg frem til antall dager, kontaktes lønnsavdelingen. Da gjennomgås fraværet i fellesskap for å sikre at utregningen blir korrekt. De merkantile mener at deres ansvarsområde knyttet til fraværregistrering er avklart.

**Revisjonens gjennomgang** viser at ved registrering av fravær i GAT blir det liggende «til godkjenning» på avdelingsleders «dashbord» frem til fraværet er dokumentert og registrert av avdelingsleder. For avdeling 1, 2 og 3 er det kontrollert sykemeldinger fra 11 personer og egenmeldinger fra åtte personer i perioden 29.8-30.10.2016 (uke 35-43).

For avdeling 1 og 2 er vaktbok, som viser faktiske hendelser, gjennomgått og i tilfeller med avvik mellom GAT og Visma HRM er vaktbok kontrollert opp mot vaktliste, som viser grunnturnus. For avdeling 3 er vaktbok gjennomgått mot Visma HRM. Vaktbok og vaktliste er tatt ut fra GAT. Den ansatte blir ikke registrert som syk i GAT dersom vedkommende ikke skulle jobbet den dagen. I flere tilfeller har merkantil benyttet notatfelt i Visma HRM for å vise beregninger av maksdato samt annen relevant informasjon knyttet til den ansattes fravær.

## Administrasjonen ved virksomhet avlastning for barn og unge

I følge konsulent er det ikke mulig å kontrollere om avdelingslederne legger inn korrekt fravær i GAT og Visma HRM. Dette er fordi administrasjonen ikke har tilgang til GAT, og dermed heller ikke mulighet til å sammenligne fraværsregistreringen i systemene. Konsulent påpeker at avdelingslederne har veldig mange oppgaver, og det er derfor ønskelig å følge opp dette området. Han påpeker at det kan være en risikofaktor når fraværet må registreres i to systemer. Administrasjonen gjennomfører stikkprøvekontroller av fravær i Visma HRM for å sjekke om dette er registrert på en korrekt måte. Disse kontrollene dokumenteres ikke. Videre oppfølging av fraværsregistreringen blir gjort av lønnsavdelingen. Den sykemeldte skal levere sykemeldinger fortløpende, hvis ikke det blir gjort skal lønn stoppes umiddelbart. Det kan være krevende for den enkelte avdelingsleder å gi beskjed om at lønn blir stoppet, på grunn av nærheten de har til sine ansatte. I denne forbindelse savnes det en overordnet rutine som gir klare retningslinjer for når virksomheten skal stoppe lønn. Han viser til at en slik rutine er også etterlyst av avdelingslederne ute på virksomhetene. Konsulent påpeker at avdelingslederne må ha god kontroll på hvorvidt egenmeldinger skal sees i forbindelse med en sykemelding. Så vidt han vet fanges det ikke opp i GAT dersom en ansatt er på jobb mellom to sykeperioder. Det er sendt ut en beregningskalkulator / fraværskalkulator<sup>6</sup> til virksomhetene til hjelp for å regne ut arbeidsgiverperioden. Videre har administrasjonen presisert viktigheten av å sende inn sykemeldinger fortløpende. Også på dette området har det tidligere vært ulik praksis. Administrasjonen har ikke foretatt noen kontroll, men har gode erfaringer på at dette blir gjort.

---

<sup>6</sup> Et verktøy tilgjengelig for avdelingsledere levert av «Infotjenester»

## Kjæråsen avlastningscenter og Åsebråten avlastning

Avdelingslederne ved Kjæråsen avlastningscenter og Åsebråten avlastning informerer om at lønnsavdelingen foretar en kontroll av utregningen av fravær, og tar kontakt ved feil eller manglende dokumentasjon.

Ved Kjæråsen avlastningscenter registreres fraværet i GAT i hovedsak av assisterende avdelingsleder. I noen tilfeller registrerer også avdelingslederne i dette systemet. Det er avdelingslederne som registrerer fraværet i Visma HRM. Avdelingslederne har benyttet GAT siden 1. april 2015.

Dersom dokumentasjon på fraværet er levert registreres korrekt fraværskode, hvis ikke benyttes fraværskode 100. Avdelingslederne tar ut rapporter fra GAT og sammenligner disse med registreringen av fravær i Visma HRM. Sykemeldinger innenfor arbeidsgiverperioden, samt sykemeldinger fra ansatte med fritak fra arbeidsgiverperioden, sendes fortløpende til lønnsavdelingen. I tillegg videresendes sykemeldinger som blir forlenget og går utover arbeidsgiverperioden. Kopi av dokumentasjonen beholdes på avdelingen.

Hvis den ansatte ikke har levert dokumentasjon på fravær får vedkommende melding om dette i GAT. I tillegg til å «signere» meldingen skal det leveres skriftlig dokumentasjon på fraværet, noe avdelingslederne følger opp. Når fraværet registreres i GAT er det viktig at startdato for sykemeldingen legges inn i systemet, ikke dato basert den ansattes turnus. Dette er noe avdelingslederne kontrollerer. Avdelingslederne er kjent med begrensingen i bruk av egenmelding. For å regne ut arbeidsgiverperioden, og holde oversikt over hvilket fravær som utløser refusjon, benyttes fraværskalkulator. Avdelingslederne opplever at deres ansvar knyttet til fraværsregistrering er avklart.

**Revisjonens gjennomgang** viser at ved registrering av fravær i GAT vil dette bli liggende «til godkjenning» på avdelingsleders «dashboard» frem til fraværet er dokumentert og registrert av assisterende eller avdelingsleder. Det er kontrollert sykmeldinger for seks personer og egenmeldinger for tre personer for team 1 i perioden august og september 2016. For team 2 er det kontrollert sykemeldinger for syv personer og egenmeldinger for tre personer i perioden april, oktober og november 2016.

Fraværsrapporter, faktiske hendelser, for de overnevnte perioder er kontrollert mot registreringer som er gjort i Visma HRM.

Gjennomgangen viser at tilfeller av doble registreringer i GAT skyldes tilleggsturnuser, eksempelvis for sommer, som legges på ordinær turnus. I Visma HRM skyldes doble registreringer at den ansatte kan ha flere ID'er, ansettelsesforhold, på grunn av lave stillingsprosenten. Eventuelle avvik mellom Visma HRM og GAT skyldes at den ansatte ikke registreres som syk i GAT dersom vedkommende ikke skulle jobbet den dagen.

Ved Åsebråten har avdelingsleder det overordnede ansvaret for registrering av fravær, både i GAT og Visma HRM. Registrering i GAT er delegert til assisterende avdelingsleder. Assisterende gir avdelingsleder muntlig beskjed når fravær er registrert. Avdelingsleder har praksis i å registrere fraværet i Visma HRM når sykemeldingen er mottatt. Noen ganger kan det ta et par uker fra fravær er registrert i GAT til det blir registrert videre inn i Visma HRM.

Avdelingsleder foretar en månedlig kontroll ved å sammenligne registreringene i de to systemene. Dato på sykemeldingen registreres i Visma HRM, men avdelingsleder fører ingen kontroll på om startdato for sykemelding legges inn i GAT. Avdelingsleder tar kopi av sykemeldingene som skal videreformidles. Fordi internposten ikke fungerer kjører hun selv ned til administrasjonen for å levere disse.

Assisterende avdelingsleder forhåndsregistrerer også fravær i GAT. Avdelingsleder informerer om at det må gjøres på denne måten for at vaktene skal bli dekket opp. Dersom det viser seg at en ansatt, det er leid inn vikar for, likevel møter på jobb er ikke dette noe problem. Det er fordi det alltid er behov for ekstra bemanning ved avdelingen.

Dersom egenmeldingene ikke «signeres» GAT kommer den opp som en kontinuerlig påminnelse til den ansatte. Avdelingsleder viser til at hun og assisterende avdelingsleder kan bli bedre når det gjelder å følge opp signeringen i GAT. Avdelingsleder ser det som en fordel dersom tilgangen til Visma HRM hadde vært delegert til assisterende avdelingsleder. På denne måten ville alt fravær forløpende blitt registrert i begge systemene.

Når det gjelder å holde oversikt over den enkelte ansattes fravær noterer avdelingsleder dette i egne notater. Hun følger opp den enkelte ansatte for å få inn dokumentasjon på fravær. I denne forbindelse kan hun ta ut rapporter fra GAT som viser om det er leid inn ekstra vakter, men dette er ikke fast rutine. Avdelingsleder ser egenmeldinger i sammenheng med sykemeldinger, og er kjent med utregning av arbeidsgiverperiode. Dersom en ansatt som har vært sykemeldt blir syk igjen før arbeidsgiverperioden er over, dokumenterer avdelingsleder fraværet i Visma HRM. Avdelingsleder opplever at hennes ansvar opp mot registrering av fravær og refusjoner er tydelig avklart.

**Revisjonen** har kontrollert registrerte sykemeldinger for åtte personer i perioden september og november 2016. For samme periode er det kontrollert egenmeldinger for seks personer. «Fraværsrapport fra GAT», faktiske hendelser, er sjekket opp mot Visma HRM for å kontrollere om det er avvik mellom systemene.

Gjennomgangen viser at det er manglende registrering i Visma HRM i åtte av 30 registreringer av både sykemeldinger og egenmeldinger, noe som innebærer at 26,6 %

av fraværet ikke er registrert i Visma HRM for denne perioden. Dette gjelder seks egenmeldinger og to sykmeldinger. Avdelingsleder viser til at egenmeldingene er uteglemt mens sykmeldingene ikke er registrert pr. 05.12.2016 på grunn av stor arbeidsmengde. Det er i tillegg avvik mellom registrering i GAT og Visma HRM i fire tilfeller som avdelingsleder forklarer med behov for bestilling av vikarer.

Kontrollen viser også at dato for registrert fravær i GAT knyttes til når den ansatte skal være på jobb i henhold til turnus, ikke i henhold til dato på sykmeldingen.

### Barnevernstjenesten

Alle ledende miljøterapeuter i barnevernet registrerer fravær i GAT og sender egenmeldinger og sykmeldinger til avdelingsleder for merkantil, som registrerer fraværet i Visma HRM. Avdelingsleder merkantil har ikke tilgang til GAT og miljøterapeutene har selv ansvar for at fraværet som legges i GAT er korrekt.

Tidligere var det kun avdelingsleder for merkantil som registrerte fravær i Visma HRM. Fra september/oktober 2016 ble ansvaret delt, og når avdelingsleder er borte fra jobb overtar en kollega dette ansvaret. Hun er ikke kjent med om det foretas sammenligninger mellom fraværsregistrering i GAT og Visma HRM. Hun påpeker at eventuelle feil i GAT ikke automatisk videreføres til Visma.

Alle avdelingslederne sender melding om fravær pr. e-post til avdelingsleder for merkantil. Hun kan også få e-post vedrørende fravær fra telefonansvarlig. Hun registrerer fraværet fortløpende på kode 100, og når dokumentasjon foreligger korrigeres fraværskoden.

Avdelingsleder for merkantil kjører rapport i Visma HRM over udokumentert fravær og sender ut e-post omtrent en gang i måneden for å purre opp manglende dokumentasjon. Hun påpeker at det er enkelt å få inn sykmeldinger, og at det kan ta tid å få inn egenmeldinger fra avdelingene.

Avdelingsleder for merkantil får oversendt alle egenmeldinger og sykmeldinger, og er kjent med utregning av arbeidsgiverperioden. Samtidig påpeker hun at dersom det registreres egenmeldinger i GAT som ikke videresendes henne, kan det føre til at hverken hun eller lønnsavdelingen ser fravær sammenheng. Videre opplyser hun om at dersom alt fravær er registrert i Visma HRM er lønnsavdelingen flinke til å følge opp, og gi beskjed ved mangler. Dersom en ansatt ikke kan benytte egenmelding får vedkommende beskjed over e-post. Avdelingsleder for merkantil mener at ansvaret når det gjelder fraværsregistrering, oppfølging og håndtering av sykepengerefusjoner er tydelig avklart ved virksomheten.

**Revisjonen** har kontrollert mottatte e-poster på fravær mot registreringer gjort i Visma HRM. Vi har også tatt ut rapporter på månedene september og november på fraværskode 100 (udokumentert fravær), 110 (sykmeldinger) og 160 (egenmeldinger). Videre er det kontrollert at dokumentasjon over fravær registrert i Visma HRM er oppbevart i stedlig perm, og at den stemmer overens.

Gjennomgangen viser at fravær rapporten fra Visma HRM «Standard-fravær-pr årsakskode» ikke viser all informasjon. Dette ble oppdaget ved kontroll mot fraværsregistrering på hver ansatt i utplukket, samt mottak av sykefravær pr. e-post. Det er ingen praksis for oppbevaring av mottatte e-poster, hverken knyttet til hvor lenge de oppbevares, eller hvorvidt de oppbevares i egen mappe. Kontrollen viser at det som foreligger av e-poster er mangelfullt da revisjonen i flere av fraværstilfellene ikke fant tilbake til gjeldende e-post. Det ble oppdaget ett tilfelle hvor det er mottatt e-post om fravær, men fraværet er ikke registrert i Visma HRM.

Gjennomgangen avdekket noen tilfeller der det er registrert velferdspermisjon og annen permisjon på dager som inngår i sykmelding, og ett tilfelle der en fravær dag er registrert både som sykt barn og egenmelding. Stedlig perm hvor kopier av sykmeldinger, samt egenmeldinger blir oppbevart/arkivert, ble



kontrollert med tanke på fullstendigheten av sykemeldinger. Kontrollen viste at det i fire tilfeller var mangelfull dokumentasjon, og i ett tilfelle manglende eller feilaktig arkivering hvor den ansatte ikke ble funnet i permen. Det fremkom 12 navn på rapport for registrert og ikke dokumentert fravær, kode 100 i november. Revisjonen vil i denne sammenheng påpeke at vi tok ut rapport tidlig desember noe som kan innebære at dokumentasjon for fravær i november ennå ikke var rukket å bli levert.

For september mangler det dokumentasjon på registrert fravær fra fem personer. På bakgrunn av dette valgte revisjonen å skrive ut denne rapporten også for august og oktober 2016. Rapportene viser at det forekommer tilfeller av udokumentert fravær i alle de kontrollerte månedene, en i august og fem i oktober.

Revisjonen har kontrollert sykemeldinger for 19 personer og egenmeldinger for 19 personer for september og november 2016. Det foreligger udokumentert fravær for åtte personer i samme periode.

#### **Bofellesskap –Sølvstien- barnevernet**

Revisjonen har mottatt fraværsrapport fra GAT for perioden 01.08.-30.9. 2016 for bofellesskapet Sølvstien. Mottatt rapport er kontrollert mot registreringer i Visma HRM. Revisjonen har kontrollert sykemeldinger for seks personer og egenmeldinger for 11 personer for denne perioden.

Gjennomgangen oppdaget to tilfeller hvor det var avvik mellom type registrert fravær i GAT og Visma HRM. Kontrollen oppdaget også tre tilfeller hvor egenmeldinger registrert i GAT ikke er blitt registrert i Visma HRM. Videre viser gjennomgangen at det er sykefravær på avdelingene som ikke blir registrert i Visma HRM.

<sup>7</sup> KS- Hovedtariffavtalen 1.5.2016 - 30.4.2018

<sup>8</sup> Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19

<sup>9</sup> Versjon 8.0 Rutinen ligger tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem RiskManager

### **3.5 Rutiner for håndtering av refusjoner**

Kommunen som arbeidsgiver utbetaler sykelønn, omsorgspenger, foreldrepenger og adopsjonspenger til arbeidstakere som omfattes av Hovedtariffavtalen § 1<sup>7</sup> i hele den tiden arbeidstaker har rett til slik stønad i folketrygden. Rett til lønn opphører når arbeidsforholdet opphører. En arbeidsgiver som betaler ut lønn/sykepenger utover arbeidsgiverperioden kan kreve refusjon fra NAV etter folketrygdloven § 22-3<sup>8</sup>.

Rutinen «Rapporter- Lønn»<sup>9</sup> er gjeldende for alle virksomhetene i kommunen. I følge rutinen skal rapport «Refusjon differanse» kjøres hver måned for å få oversikt over virksomhetens utestående refusjonskrav hos NAV. Videre fremgår det at: «Utestående krav eldre enn 3 mn. bør det sendes forespørsel på til NAV. Sjekk først at dokumentasjon på fraværet er sendt lønnsavdelingen, sett deretter opp oversikt over hvilke utestående krav som skal purres hos NAV og send til lønnsavdelingen.»

Det sendes også ut årlig informasjon<sup>10</sup> fra lønnsavdelingen hvor det fremgår at virksomhetene skal kjøre rapport « Refusjon differanse» hver måned for å følge opp utestående refusjonskrav på sykepenger. Dersom feil eller avvik oppdages, skal konsulentene i lønningsavdelingen kontaktes. Skrivet følges av eksempel på rapport «Refusjon differanse».

#### **Oppfølging av refusjoner på virksomhetene**

Personal- og lønnsjef er usikker på om kommunen får inn alle refusjoner den har krav på. Hun viser i denne sammenheng til at tilfredsstillende håndtering av sykepengerefusjoner er avhengig av flere aktører enn kommunen selv, herunder den enkelte sykemeldte, lege og NAV.

<sup>10</sup> Skrivet er adressert til virksomheter/seksjoner og er datert 28.01.2009

Teamleder lønn informerer om at ikke alle virksomheter er flinke til å følge opp hvorvidt de får refusjon for den sykemeldte eller ikke. Dersom kravet blir foreldet mister kommunen/virksomheten refusjon. Det er den enkelte leder på virksomheten som har ansvar for at kravet ikke foreldes.

I følge lønnsavdelingen har ikke alle virksomheter oversikt over hvilke refusjonskrav de har utestående. Før virksomhetslederne tar kontakt med lønningsavdelingen skal de sjekke når kravet er sendt slik at de vet når de kan forvente refusjonen. Virksomhetslederne skal også kontrollere at kravet er riktig sett opp mot avvikling av ferie. Etter denne modellen skal lønnsavdelingen kun ta imot sykemeldingene og sende krav til NAV. Dette fungerer ikke alltid i praksis og lønnsavdelingen sjekker at all dokumentasjon foreligger før de sender inn refusjonskrav til NAV.

#### **Varsling om midlertidig stans i refusjoner**

I følge personal- og lønnsjef hadde kommunen fått 119 varsler pr. 01.10.2016 om midlertidig stans av sykepengene. Av disse ble det to vedtak om stans, hvor ett ble opphevet.

NAV endret sine rutiner 05.10.2016 i forbindelse med varsling om midlertidig stans i refusjoner. Varsling til kommunen utgår og den ansatte får nå informasjon via SMS.

Rådgiver i NAV informerer om at endringene i rutinene innebærer at NAV ikke lenger stanser sykepengene automatisk fra åtte uker. Dersom aktivitetskrav ikke er oppfylt får den sykemeldte et forhåndsvarsel. I varselet gis det opplysning om hva som mangler. Mangler kan blant annet være medisinske opplysninger og, eller opplysninger fra arbeidsgiver knyttet til mulighet for tilrettelegging. I forhåndsvarsel om stans gis den sykemeldte tre uker til å skaffe mer dokumentasjon. Dersom NAV ikke mottar tilstrekkelig dokumentasjon stanses sykepengene. Dette innebærer at alle får løpende sykepenge ut over åtte uker, og eventuell stans iverksettes fra ca. 12 uker.

Personal- og lønnsjef påpeker at brosjyren «Hva gjør du hvis du blir syk? Hva gjør din arbeidsgiver?» skal gis alle sykemeldte. Her fremgår det blant annet at den ansatte skal ta kontakt med leder og lege dersom de mottar brev fra NAV om stans i sykepenge etter åtte ukers sykemelding.

#### **Virksomhet Omsorgssenter Syd**

Årsaker til varsel om stans i refusjoner kan være ufullstendig individuell oppfølgingsplan, dokumenter som ikke er levert fra arbeidsgiver eller mangelfull dokumentasjon fra fastlege. Sistnevnte er den vanligste årsaken. Virksomheten har fått to varsler om stans siden september 2016 hvor årsaken i begge tilfellene var mangelfull dokumentasjon fra fastlege. Rutinen «Sykefraværsoppfølging i Fredrikstad kommune» benyttes for å følge opp den sykemeldte. Det blir utarbeidet en individuell oppfølgingsplan i samarbeid med ansatte innen tre uker av sykemeldingen. Virksomheten har etablert en fast rutine om å sende en kopi av denne planen til NAV for å synliggjøre hva som er igangsatt fra arbeidsgivers side. Dette er ikke et krav fra NAV men noe personalavdelingen har anbefalt virksomheten å gjøre dette.

#### **Administrasjonen ved virksomhet avlastning for barn og unge**

I følge konsulent har utbetaling av lønn i den senere tid blitt stoppet på et tidligere tidspunkt sammenlignet med tidligere. Dette har ført til at den ansatte selv har vært mer aktiv opp mot hvilke mangler som har vært årsak til stans. I denne forbindelse har det vært viktig å informere den ansatte om at forskuttering i lønn innebærer at kommunen har et refusjonskrav.

#### **Barnevernstjenesten**

Avdelingsleder for merkantil informerer om at lønningsavdelingen får melding om midlertidig stans i refusjoner og orienterer deretter henne. I slike tilfeller tar avdelingsleder kontakt med den sykemeldte for å få vedkommende til å avklare med NAV hva som

mangler. Hun viser imidlertid til at denne type meldinger er sjelden.

### 3.6 Praksis for håndtering av refusjoner

I følge personal- og lønnsjef har avdelingen både en rådgivende rolle og en kontrollfunksjon når det gjelder å følge opp virksomhetenes håndtering av sykepengerefusjoner. Virksomhetene må følges opp slik at de får inn og sender dokumentasjon på sykdom til lønnsavdelingen. Personal- og lønnsjef påpeker at det er vesentlig at staben får orientering om hvem som er sykemeldte ute i virksomhetene i form av dokumentasjon.

#### Lønnsavdelingen

Som beskrevet tidligere sender virksomhetene inn sykemeldinger pr. post til lønnsavdelingen. Disse behandles fortløpende og avdelingen sender daglig refusjonskrav til NAV. Virksomhetene får tilbakemelding dersom det mangler opplysninger i tillegg til at lønnsavdelingen loggfører det i Visma HRM. Virksomhetene skal ha kopi av alt som sendes inn. NAV godkjenner kun originaldokumenter, og dersom disse blir borte i posten må den ansatte fremskaffe nye. NAV betaler ikke ut penger dersom det mangler opplysninger.

Lønnsavdelingen følger opp NAV når det gjelder refusjoner i forbindelse med langtidssykemeldte. Ved stans i refusjoner tar lønnsavdelingen kontakt med NAV for å få avklart årsaken til dette. I noen tilfeller kan årsaken ligge hos NAV, at det mangler dokumentasjon, eller at dokumentasjon har blitt borte. Det kan være en utfordring dersom dokumenter forsvinner i posten. Dette er fordi lønnsavdelingen da ikke kan dokumentere overfor NAV at kravet er sendt. Konsulentene opplyser på den andre side at det er sjeldent dokumenter kommer på avveie.

Lønnsavdelingen foretar en hovedoppdatering i Visma HRM etter siste dato hver måned. Hovedoppdateringen blir gjort i forbindelse

med at lønnsavdelingen fører mottak av refusjon og inntektsfører nye krav som er produsert siden forrige oppdatering. Pengene regnskapsføres virksomhetene når kravene blir registrert. Når avdelingen mottar refusjoner fra NAV justeres det dersom det er avvik mellom kravet fra virksomhetene og utbetalingen fra NAV. Oppdateringen i Visma HRM er også en kontroll når det gjelder å overholde foreldelsesfristen på tre måneder.

Det kan ligge inne krav som ikke er reelle, eller krav som ikke er utbetalt fra NAV. Dette er en sjekk virksomhetene skal gjøre gjennom å ta ut rapport «Refusjon differanse». Som tidligere beskrevet er det virksomhetslederne som har ansvar for kontroll og oppfølging av sykepengerefusjoner gjennom å kjøre rapporten en gang i måneden. Dersom lønnsavdelingen likevel kjører rapporten legger de et notat i Visma HRM om at dette er gjort.

Konsulentene har ikke mulighet til å sjekke om virksomhetene kjører rapporten men forutsetter dette. Det har tidligere vært gjennomført kontroll ute på virksomhetene hvor blant annet dette var et sjekkpunkt. De påpeker at det er nærliggende å tro at økonomikonsulentene, som følger opp virksomhetene i henhold til økonomi, også følger opp at rapport «Refusjon differanse» blir kjørt. Avdelingssjef for økonomi og regnskap viser på den andre side til at økonomikonsulentene ikke følger opp dette, det er virksomhetsleders ansvar.

I 2015 foretok lønnsavdelingen en opprydding hvor de etterlyste utestående refusjoner fra NAV for perioden 2013 og 2014. Dette var refusjoner som virksomhetene selv burde ha etterspurt. Oppryddingsarbeidet resulterte i at kommunen fikk inn ca. 2 millioner i etterbetalte refusjoner.

Lønnsavdelingen informerer om at det er bedre kontroll med utestående refusjoner i dag enn i 2012. De opplyser videre at det fortsatt inne ligger gamle krav, selv om det er foretatt oppryddinger de senere årene. Dette er krav som er purret NAV, men hvor

kommunen ikke har mottatt noen tilbakemelding.

Lønnsavdelingen har ikke oversikt over tapte refusjoner men opplyser om at det er få, og små beløp.

#### **Faktaboks 6: Mottatte refusjoner**

Kommunen har mottatt følgende refusjoner fra NAV i perioden 2013- 12.12.2016:

2013: kr. 154. 886. 000

2014: kr. 174. 444. 906

2015: kr. 172. 258. 665

2016 :kr. 147. 478. 842

#### **Virksomhet Omsorgssenter Syd**

De merkantile tar kopi av alle dokumenter som genererer refusjon, og originaldokumenter sendes inn til lønnsavdelingen. Sykemeldingene sendes inn fortløpende fra sykehjemmene pr. internpost. Fra Solliheimen videresendes internpost to ganger i uka, mens internpost går daglig fra Fjeldberg sykehjem.

Dersom det er usikkerhet knyttet til hvorvidt fravær utløser refusjon sjekkes dette i systemene av merkantilt ansatt. Virksomhetsleder har hovedansvaret for å kontrollere om virksomheten har utestående refusjoner, og har videredelegert denne jobben til merkantil. Merkantil sjekker jevnlig om utestående krav har kommet inn gjennom å kjøre rapport «Refusjon differanse». Rapporten kjøres flere ganger i året, og virksomheten sender henvendelser til lønnsavdelingen dersom det er noen utestående krav.

#### **Administrasjonen ved virksomhet avlastning for barn og unge**

Konsulent har ansvaret for hele etaten når det gjelder å sjekke hvorvidt virksomhetene har utestående refusjoner. Dette gjøres ved å kjøre rapport «Refusjon differanse» minimum en gang i måneden. Videre er det hans oppgave å følge opp at alle utestående krav innbetales. I denne forbindelse sjekkes alle

avdelingene i Visma HRM for å kontrollere at utestående krav er mottatt.

Konsulent har daglig kontakt med lønnsavdelingen pr. e-post eller telefon og får i denne forbindelse avklart ulike problemstillinger når det gjelder oppfølging av refusjonskrav. På grunn av forsinkelse hos NAV har det ikke noen ingen hensikt å purre opp refusjoner under tre måneder. Det er derfor vanlig at kommunen utbetaler lønn for en måned ekstra sett opp mot lengden på sykemeldingene. Dersom lønnsavdelingen har purret opp NAV legger de inne et notat om dette i Visma HRM. Det foreligger ikke noen rutinebeskrivelse, eller rapporter som viser at denne kontrollen er gjort. En rutine knyttet til denne oppgaven er noe konsulent selv ser hadde vært nyttig.

#### **Kjæråsen avlastningscenter og Åsebråten avlastning**

Ved Kjæråsen avlastningscenter viser avdelingslederne til at virksomhetsleder har budsjettansvar og er den som påser at refusjonene blir innbetalt. Dersom det oppdages at det er utestående krav blir avdelingsleder kontaktet for en avklaring. Refusjonskrav knyttet til utenlandske arbeidere følger det samme systemet som for de norske, men krever at den ansatte selv sørger for å levere nødvendige papirer til kommunen. Forskjellen er at det kan ta lenger tid å få disse refusjonskravene utbetalt fra NAV.

Avdelingsleder ved Åsebråten avlastning informerer om at administrasjonens oppfølgingen av refusjonskrav også innebærer en kontroll av at avdelingen har mottatt refusjoner. Lønnsavdelingen følger opp og gir beskjed, både ved mangler vedrørende dokumentasjon, og dersom fraværet utløser refusjon. Lønnsavdelingen tar kontakt ved spørsmål og er i tillegg behjelpelige med å svare på henvendelser.

## Barnevernstjenesten

I følge avdelingsleder for merkantil er det lønningsavdelingen som har som oppgave å følge opp utestående refusjoner. Det er også lønnsavdelingen som kjører rapport «Refusjon differanse» og gir beskjed dersom det er noen mangler. Avdelingsleder merkantil har ikke budsjettansvar. Hun er ikke kjent med hvordan avdelingslederne med budsjettansvar følger opp refusjonskrav. Hun informerer om at lønnsavdelingen tar kontakt dersom det mangler dokumentasjon på fravær som er registrert i Visma HRM.

### Revisjonens oppfølging av kontrollert fravær som har utløst refusjon

Det kontrollerte fraværet som har utløst refusjon er avslutningsvis kontrollert opp mot lønnsavdelingens dokumentasjon. Det er 28

personer i vårt utvalg som har sykemeldinger som går utover arbeidsgiverperioden. Gjennomgangen viser at sykemeldingene oppbevares i stedlige permer ved lønnsavdelingen og mottatte sykemeldinger stemples med dato for mottatt. Videre fremgår det av dokumentasjon at inntektsmelding sendes til NAV. Kontrollen viste at sykemeldingene arkiveres alfabetisk på etternavn, hvor konsulentene har delt «halve alfabetet». Konsulentene fant raskt og enkelt frem til de sykemeldingene revisjonen etterspurte. Revisjonen har innhentet rapport refusjon differanse fra Visma HRM som fremgår av tabell nr. 1. Tabellen gir oversikt over utestående refusjoner fra virksomhetene som har vært gjenstand for kontroll i denne forvaltningsrevisjonen. Prosentvis har 14 % av refusjonene oppstått i 2013, 3 % i 2014, 1 % i 2015 og 82 % i 2016.

**Tabell nr. 1: Rapport «Refusjon differanse»**

Ansvar		2016	2015	2014	2013
581101-581115	BARNEVERN	249 449			
581120	MINDREÅRIGE FLYKTNINGER SØLVST	9 950			
754221	SOLLIHEIMEN SYKEHJEM - AVD 1	3 595	2 466		
754222	SOLLIHEIMEN SYKEHJEM - AVD 2	2 540			
754223	SOLLIHEIMEN SYKEHJEM - AVD 3	17 015			
753611	KIÆRÅSEN TEAM 1	20 524			
753612	KIÆRÅSEN TEAM 2	8 505		13 398	70 109
753613	KIÆRÅSEN TEAM 3*	87 714			
	Sum ref.diff for kontrollerte ansvar	399 292	2 466	13 398	70 109

\*Åsebråten avlasting

I tillegg har revisjonen sett på utestående refusjoner for perioden 2001- 2016 og tallene for denne perioden fremgår av tabell nr. 2.

**Tabell nr. 2: Utestående refusjoner for hele kommunen**

Fredrikstad kommune	Sum refusjon differanse
2001	1 320
2002	2 366
2007	16 300
2008	70 421
2009	103 064
2010	100 476
2011	84 871
2012	27 490
2013	232 561
2014	48 291
2015	2 272 679
Sum differanse	2 959 839
2016	9 436 259*

\*Refusjonsdifferanse for 2016 var ikke avklart på revisjonens tidspunkt.

Tabell nr. 2 viser sum refusjon differanse for perioden 2001- 2015 som utgjør kr. 2 959 839 samt utestående refusjoner for 2016 pr. januar 2017 som utgjør kr. 9 436 259.

Lønnsavdelingen opplyser at de gamle differansene fra 2007 og årene i forkant kan skyldes at det tidligere var lite kompetanse rundt hva refusjonsinntektene faktisk var. Den gang ble det foretatt manuelle føringer basert på lister fra NAV.

Lønns- og personalsjef informerer om at lønnsavdelingen ikke har hatt mulighet til å følge opp refusjoner fra 2015 på samme måte som i 2013 og 2014 på grunn av stor arbeidsmengde. Hun viser igjen til at dette er virksomhetenes ansvar.

### 3.7 Vurdering av risiko

Personal- og lønnsjef informerer om at det er en risikofaktor knyttet til utbetaling av lønn. Når den ansatte har fått et vedtak fra NAV om at sykdommen ikke gir grunnlag for sykepenger kan det ta lang tid før kommunen får informasjon om dette, og i denne perioden utbetales det lønn. Det er den ansatte selv

som får melding fra NAV om at det ikke er grunnlag for sykepenger. Det innebærer at virksomhetene må påse at den ansatte melder til arbeidsgiver om at det er varsel om stans av sykepenger. I henhold til rutine «Sykefraværsoppfølging i Fredrikstad kommune» skal den ansatte selv ta kontakt med arbeidsgiver dersom brev fra NAV varsler stans i sykepenger. I følge personal- og lønnsjef kan det være vanskelig å stoppe lønn på virksomhetsnivå. Basert på denne risikoen har hun fått delegert myndighet til å stoppe lønn ute på virksomhetene.

Personal- og lønnsjef viser til at NAVs varsel om stopp i refusjon dersom aktivitetskrav innen åtte uker ikke blir overholdt, har ført til at det er gjennomført en risikovurdering. Denne risikovurderingen er ikke gjennomført etter en bestemt mal eller dokumentert.

I følge personalrådgiver har kommunen hjemmel for å trekke tilbake lønn ved urettmessige utbetalinger. Det er gjort en avtale med lønnsavdelingen om at hun skal informeres dersom det blir full stans i refusjon.

Lønnsavdelingen påpeker at det kan være en risiko knyttet til at kommunen fremsetter krav på sykepenger hvor det viser seg at personen likevel ikke har sykepengerrettigheter. I denne forbindelse har konsulentene et godt samarbeid med NAV, hvor NAV er flinke til å orientere om eventuelle avslag. En annen risiko er knyttet til internpost hvor det i enkelte tilfeller kan ta lang tid for post fra virksomhetene leveres lønnsavdelingen. Dette er en utfordring som er videreført arkivet som har ansvar for internpostleveransene.

Lønnsavdelingen ser også en risiko når det gjelder begrensinger i bruk av egenmeldinger, og at virksomhetene ikke melder inn denne type refusjonskrav innenfor fristen på tre måneder.

## Virksomhet Omsorgssenter Syd

En risiko som påpekes fra Solliheimen og Fjeldberg sykehjem er at det er vanskelig å følge opp dersom den ansatte har andre NAV ytelser, og dermed ikke krav på sykepenger. NAV gir ikke noe informasjon om dette og da er virksomheten avhengig av informasjon fra den ansatte. I slike tilfeller kan det hende at det registreres en feilaktig egenmelding hvor den ansatte ikke har krav på utbetaling. De viser til at det heller ikke er sikkert at den ansatte selv er klar over at det ikke er mulig å benytte egenmelding.

## Virksomhet avlastning for barn og unge

Konsulent ved administrasjonen anser manglende formaliserte rutiner når det gjelder arbeid med fravær og refusjoner som en risikofaktor. Som tidligere beskrevet viser han også til en risiko når det gjelder registrering av fravær i to systemer.

Avdelingsleder ved Åsebråten avlastning mener det hadde vært en fordel dersom ansatte ved administrasjonen hadde hatt tilgang til GAT for å følge opp og kontrollere fraværsregistreringen. Dette er fordi hun ser at feil i registrering av fravær kan gi store konsekvenser og det er derfor vesentlig å få avdekket disse så tidlig som mulig.

Informantene fra virksomhetene er ikke kjent med hvorvidt det er gjennomført risikovurderinger knyttet til sykepengerefusjoner.

## 3.8 Revisjonens vurderinger

Virksomhetene vi har besøkt i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen registrerer fravær i to systemer i GAT og Visma HRM.

I henhold til kriteriene skal det foreligge rutiner/ prosedyrer som beskriver hvordan fravær skal registreres. Disse skal være tilgjengelig og kjente for de som skal bruke dem.

Fredrikstad kommunes rutine «Fravær og ferie» gir en beskrivelse av hvordan fravær skal registreres i systemet Visma HRM. Her fremgår det at fravær skal meldes til nærmeste leder og riktig fraværskode skal settes når den ansatte har levert dokumentasjon. Rutinen ligger tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem og fakta viser at informantene er kjent med innholdet. Etter vår vurdering er dette tilfredsstillende.

Videre foreligger det en rutine som blant annet gir beskrivelse av hvordan fravær skal registreres i GAT. Gjennomgangen viser at rutinene knyttet til fraværsregistrering i henholdsvis Visma HRM og GAT ikke utfyller hverandre eller sees i sammenheng. Etter vår vurdering er dette en svakhet. Dette er fordi registrering av fravær i GAT inngår som en del av det totale fraværsbildet for den ansatte. I forlengelsen av dette ser revisjonen en risiko knyttet til at fraværet som registreres i GAT ikke blir videregistrert inn i Visma HRM. Etter vår oppfatning kan det føre til at kommunen ikke har full oversikt over den ansattes fravær, som igjen kan føre til tapte refusjonsinntekter. Manglende sammenheng mellom rutiner knyttet til fraværsregistreringen i Visma HRM og GAT gjør seg også gjeldende i forhold til kontrolltiltak som vi omtaler senere i vurderingene.

I følge kriteriene skal rutinene/ prosedyrene også angi fordeling av ansvar og myndighet. I henhold til kommunens organisering har virksomhetsleder det overordnede ansvaret for drift. Ved delegering av egen myndighet skal virksomhetsleder gjøre dette skriftlig.

Fakta viser at alle informantene mener deres ansvar knyttet til fraværsregistrering er avklart. Virksomhetene har også en etablert praksis når det gjelder hvem som skal registrere fravær i henholdsvis Visma HRM og GAT. Etter vår vurdering gjenspeiler dette en hensiktsmessig arbeidsfordeling som også tydeliggjør ansvarsområdene.

### Opplæring knyttet til fraværsregistrering

Etter revisjonens vurdering er det en forutsetning at det er gitt tilstrekkelig

opplæring for å sikre etterlevelse av rutiner/prosedyrer. Gjennomgangen viser at opplæring vedrørende fraværsregistrering har en praktisk tilnærming og at denne ikke er formalisert.

Konsulentene fra lønnsavdelingen deltar i merkantilforum hvor de gir informasjon og svarer på spørsmål knyttet til fraværsregistrering. Utover dette tar virksomhetene direkte kontakt med lønnsavdelingen dersom de har spørsmål eller har noen utfordringer når det gjelder fravær og sykemeldinger. Revisjonen finner det positivt at det er etablert en god dialog mellom lønnsavdelingen og virksomhetene, hvor virksomhetene opplever at det er enkelt å ta kontakt.

På virksomhetsnivå foregår opplæringen ved at ansatte blir vist hvordan registreringen skal gjøres i systemene. De fleste informantene oppgir at opplæringen som har blitt gitt er tilstrekkelig. På den andre side er det også informanter som har erfaring med at opplæringen har vært tilfeldig og sporadisk. Flere av informantene ser fordeler ved å ha tilgang til skriftlige rutiner.

Revisjonen anser skriftlige rutiner som nødvendig verktøy. I forbindelse med opplæring vil de bidra til en effektiv og forutsigbar prosess. Dette vil være en fordel både for arbeidstaker og arbeidsgiver fordi den ansatte blir gitt en selvstendig mulighet til raskt å sette seg inn i arbeidsoppgavene. Skriftliggjøring av rutiner vil også kunne bidra til å sikre at alle arbeidsoppgaver blir ivaretatt dersom sentrale medarbeidere blir syke eller slutter i jobben.

Videre er skriftlige rutiner vesentlig i forbindelse med implementering av felles praksis. I denne sammenheng stiller vi oss spørrende til at det ikke ble utarbeidet felles skriftlige rutiner i forbindelse med sammenslåingen av etat for tjenester til funksjonshemmede i mars 2015. Fakta viser at endel av intensjonen med å samle etaten var innføring av felles rutiner. I denne prosessen ble det avdekket ulik praksis knyttet til fraværsregistreringen ved virksomhetene. Det

er vår vurdering at utarbeidelse av skriftlige rutiner kunne bidratt til to faktorer; effektivisere arbeidet med hele prosessen, og i større grad sikre ensartet praksis for fraværsregistrering. I henhold til fakta har det tatt ett år å få iverksatt like rutiner og arbeidet med å få samkjørt praksis var heller ikke avsluttet pr. november 2016.

### **Praksis for registrering og oppfølging av fravær på virksomhetene**

Det foreligger ingen skriftlige rutiner eller prosedyrer som tydeliggjør hvem som har ansvar for oppfølging og kontroll av fraværsregistreringen. Våre vurderinger tar derfor utgangspunkt i virksomhetenes praksis på dette området. Avvikene som er avdekket viser at dette ikke er tilfredsstillende ved to av virksomhetene vi har kontrollert.

I henhold til kommunens rutine skal fravær registreres løpende.

**Ved Åsebråten avlastningssenter** registrerer avdelingsleder fraværet i Visma HRM når sykemeldingen er mottatt. Hun opplyser at det noen ganger kan ta et par uker fra fravær er registrert i GAT til det blir registrert videre inn i Visma HRM. Når det gjelder å holde oversikt over den enkelte ansattes fravær noterer avdelingsleder dette i egne notater.

Revisjonens gjennomgang viser at det er manglende registrering i Visma HRM i åtte av 30 registreringer av både sykemeldinger og egenmeldinger, noe som innebærer at 26,6 % av fraværet ikke er registrert i systemet for denne perioden.

**Ved barnevernstjenesten** sender alle avdelingslederne melding om fravær pr. e-post til avdelingsleder merkantil. Hun kan også få e-post vedrørende fravær fra telefonansvarlig. Hun informerer om at hun registrerer fravær fortløpende på kode 100, og når dokumentasjon foreligger korrigeres fraværskoden.

Det er ikke etablert noen fast praksis når det gjelder mottak av e-post, hverken knyttet til hvor lenge de oppbevares, eller hvorvidt de



oppbevares i egen mappe. Kontrollen viser at det som foreligger av e-poster er mangelfullt, hvor revisjonen i flere av fraværstilfellene ikke fant tilbake til gjeldende e-post. Basert på dette er det vår oppfatning en risiko for at fravær ikke blir registrert. Vi viser i denne sammenheng til at det ble oppdaget ett tilfelle hvor det er mottatt e-post om fravær, men at dette ikke er registrert i Visma HRM. Mangelfull dokumentasjon av fravær kan også føre til at krav om refusjon ikke oppdages av virksomhetene.

Videre avdekket kontrollen tilfeller av udokumentert fravær, hvor flere er datert mer enn en måned tilbake. Etter vår vurdering er det ikke tilfredsstillende at det står udokumenterte fraværsposter i lang tid etter fraværet har funnet sted. Det ble også oppdaget tilfeller der det er registrert velferdspermisjon og annen permisjon på dager som inngår i sykemelding, samt ett tilfelle der en fraværspost er registrert både som sykt barn og egenmelding.

For bofellesskapet Sølvstien ble det oppdaget to tilfeller hvor det var avvik mellom type registrert fravær i GAT og Visma HRM. Kontrollen avdekket også tre tilfeller hvor egenmeldinger registrert i GAT ikke er blitt registrert i Visma HRM. Videre viser gjennomgangen at det er sykefravær på avdelingene som ikke blir registrert i Visma HRM.

Stedlig perm, hvor kopier av sykemeldinger og egenmeldinger blir oppbevart, ble kontrollert med tanke på fullstendigheten av sykemeldinger. Kontrollen viste at det i fire tilfeller var mangelfull dokumentasjon, og i ett tilfelle manglende eller feilaktig arkivering hvor den ansatte ikke ble funnet i permen.

For å følge opp udokumentert fravær tar avdelingsleder for merkantil ved **barnevernstjenesten** ut rapport «Standard-fravær- pr årsakskode» i Visma HRM. Hun sender ut e-post omtrent en gang i måneden for å purre opp manglende dokumentasjon. Gjennomgangen viser at denne rapporten, slik den ble kjørt ut når vi var tilstede, ikke gav oversikt over all udokumentert fravær. I

etterkant fikk vi opplyst at for å få en totaloversikt må dato for start og slutt på fraværet være innenfor det tidsintervall som legges inn. I tillegg må det hukes av for riktig fraværskode i systemet. Det er vår vurdering at denne fremgangsmåten burde ha vært kjent for virksomhetene.

Rutinen «Fraværssrapporter i HRM» er oppdatert og ble lagt inn i kommunens kvalitetssystem 19. januar 2017. Denne redegjør blant annet for hvordan det skal kjøres ut rapport på ansatte med udokumentert fravær. Virksomhetene blir gjort kjent med denne gjennom annonsering på kommunens interne nettsider, direkte oversendelser og opplæring. Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunen har iverksatt disse tiltakene.

#### Kontrolltiltak

I henhold til kriteriene skal det være etablert kontrolltiltak som sikrer etterlevelse av rutiner og prosedyrer. Som beskrevet ovenfor er det ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller prosedyrer som tydeliggjør hvem som har ansvar for oppfølging og kontroll av fraværregistrering i noen av systemene.

I praksis gjennomfører konsulentene ved lønnsavdelingen daglig og kontinuerlig kontroll gjennom sin oppfølging av virksomhetene i Visma HRM. Konsulentene tar selv kontakt med virksomheter hvor de ser det er behov for ekstra oppfølging. Eksempelvis dersom merkantil ved en virksomhet blir langvarig sykemeldt, kan lønnsavdelingen overta registreringen av sykemeldingene for virksomheten i denne perioden. Revisjonen finner det positivt at lønnsavdelingen fanger opp dette, men også på dette området etterlyser vi skriftlige rutiner som tar høyde for slike utfordringer.

Ved virksomhet avlastning for barn og unge gjennomfører administrasjonen stikkprøvekontroller av fravær i Visma HRM. Kontrollen går ut på å sjekke om fraværet blir registrert på en korrekt måte. Disse kontrollene dokumenteres ikke og etter vår vurdering er dette en svakhet. Dokumentasjon

av kontroller vil bidra til oversikt over utviklingen, noe som vil gi et mer presist grunnlag for å iverksette nødvendige tiltak.

For å holde oversikt over fravær som kan utløse refusjon er det vesentlig at alt fravær fra GAT også registreres i Visma HRM. Det er fordi at hvis en ansatt blir syk igjen før arbeidsgiverperioden er over er det ikke mulig å benytte egenmelding. Det innebærer at den som registrerer fravær må be om sykemelding fra den ansatte.

Når egenmelding ikke kan benyttes gis det et varsel om dette i Visma HRM.

Lønnsavdelingen har påpekt viktigheten av å følge opp dette overfor virksomhetene. Konsulentene har ikke mulighet til å se hvorvidt det er gitt et slikt varsel i systemet, men har ved enkelte tilfeller avdekket dette tilfeldig.

Som tidligere beskrevet har revisjonen avdekket flere tilfeller av manglende registrering av fravær. På bakgrunn av dette mener vi at det bør foretas jevnlig kontroll hvor fraværet som legges inn i GAT blir sammenlignet med fraværet som registreres i Visma HRM. Fakta viser at det er mulig å kjøre ut rapporter fra systemene for sammenligning men at dette ikke blir gjort.

I Visma HRM registreres fravær dato uavhengig av den ansattes turnus. I GAT blir ikke den ansatte registrert som syk dersom vedkommende ikke skulle jobbet den dagen. Dette avviket mellom systemene får ikke noen praktisk betydning for utregning av antall fraværsdager. Det er likevel vår vurdering at det bør være samsvar mellom registreringene i systemene. Dette begrunner vi med at lik registrering vil gi et oversiktlig fravær bilde. I tillegg vil sammenligninger og kontroller mellom systemene bli enklere.

### **Rutiner og praksis for håndtering av refusjoner**

Kommunens refusjonskrav til NAV er basert på at den ansatte har registrert fravær utover arbeidsgiverperioden på 16 dager. Dette innebærer at egenmeldinger må sees i

sammenheng med sykemeldinger.

Sykemelding som utløser refusjon skal sendes lønnsavdelingen som sender alle refusjonskrav til NAV. Dersom NAV ikke har mottatt refusjonskrav senest tre måneder etter første fraværsdag er kravet foreldet og virksomheten kan risikere å tape refusjonsinntekter.

Revisjonen har kontrollert fravær som har utløst refusjon opp mot lønnsavdelingens dokumentasjon. Etter vår vurdering har avdelingen en tilfredsstillende praksis, både når det gjelder system, og oppbevaring av dokumentasjon.

Alle informantene oppgir at de er kjent med utregningen av arbeidsgiverperioden og at sykemeldinger som utløser refusjon forløpene sendes lønnsavdelingen.

Ved virksomhet omsorgssenter Syd benytter merkantilt ansatte og konsulentene ved lønningsavdelingen notatfelt i Visma HRM for å legge inn relevant informasjon vedrørende den ansattes fravær. Etter vår vurdering er dette en tilfredsstillende praksis fordi relevant informasjon blir dokumentert i systemet. Gjennom å bruke et felles notatfelt blir også samhandlingen mellom virksomheten og lønningsavdelingen effektivisert.

Fra administrasjonen, etat for funksjonshemmede er det sendt ut en fraværskalkulator til virksomhetene til hjelp for å regne ut arbeidsgiverperioden. Dette er et verktøy som virksomhetene synes er nyttig. Konsulent har presisert viktigheten av å sende inn sykemeldinger fortløpende. Også på dette området har det tidligere vært ulik praksis ved virksomhetene. Administrasjonen har ikke foretatt noen kontroll, men har gode erfaringer på at dette blir gjort. Etter vår vurdering er det hensiktsmessig å gjennomføre kontroller på områder hvor det tidligere er avdekket avvik. Igjen vil vi vise til at dokumentasjon av kontroll vil være nyttig i et evalueringsperspektiv fordi det gir en mulighet til se hvilken utvikling som har vært på området. Utviklingen vil være enklere å korrigere dersom det foreligger dokumentasjon på hva som har fungert bra og hva som har vært utfordringer.

I henhold til kriteriene skal det foreligge rutiner og prosedyrer som beskriver hvordan refusjonskrav skal håndteres. Rutinene skal også angi ansvar og myndighet. Videre skal det være etablert kontrolltiltak som sikrer etterlevelse av disse.

Rutinen «Rapporter- Lønn» er gjeldende for alle virksomhetene i kommunen. I følge denne er det virksomhetenes ansvar å følge opp utestående refusjonskrav fra NAV gjennom å kjøre rapport «Refusjon differanse». Videre skal virksomhetene sette opp en oversikt over sine refusjonskrav, oversikten sendes lønnsavdelingen som purrer opp NAV. I tillegg sender lønnsavdelingen årlig ut et informasjonsskriv for å minne virksomhetene om dette ansvaret. Skrivet følges av eksempel på rapport «Refusjon differanse».

Vi finner det tilfredsstillende at kommunen har etablert en rutine for å kjøre denne rapporten. På den andre side viser fakta at ikke alle er kjent med hvilket ansvar som er tildelt virksomhetene i denne forbindelse.

Det er ikke etablert noen rutiner som omhandler kontroll knyttet til virksomhetenes oppfølging av refusjoner. Det føres heller ingen kontroll av praksis på området. Etter vår vurdering er ikke dette tilfredsstillende. I denne sammenheng viser vi til fakta hvor det fremgår at kommunen pr. januar 2017 har utestående refusjoner fra perioden 2001-2015 på nesten 3 millioner. I tillegg viser gjennomgangen at lønnsavdelingen foretok en opprydding i 2015 hvor kommunen fikk inn ca. 2 millioner kroner i etterbetalte refusjoner fra NAV som virksomhetene selv burde ha etterspurt.

Vi finner det positivt at lønnsavdelingen selv påtok seg dette ansvaret. På den andre side stiller vi oss spørrende til at det på bakgrunn av denne erfaringen ikke ble innført løpende og overordnet kontroll med hvorvidt virksomhetene følger opp sine refusjonskrav.

Det er vår oppfatning at utestående krav burde ha vært avklart og korrigert fortløpende. Andelen gamle krav fra 2001 –

2015 viser at ingen tar ansvar for å kontrollere eller følge opp refusjon differanse. Basert på dette kan det stilles spørsmål ved om virksomhetsledere har forstått hvilket ansvar de har når det gjelder oppfølging av refusjonskrav.

Basert på vår kjennskap til HRM systemet mener vi at avskrivninger/korrigeringer skal gjøres her fordi det er dette systemet som overfører data til regnskapet. Etter vår oppfatning bør refusjon differanse gjennomgås på et overordnet nivå, det vil si lønningsavdelingen som har oversikt over alle virksomheter i kommunen.

Konsulentene ved lønnsavdelingen har ikke mulighet til å sjekke om virksomhetene kjører rapport «Refusjon differanse» men forutsetter dette. De påpeker at det er nærliggende å tro at økonomikonsulentene, som følger opp virksomhetene i henhold til økonomi, også følger opp at rapport «Refusjon differanse» blir kjørt. Avdelingssjef for økonomi og regnskap viser på den andre side til at økonomikonsulentene ikke følger opp dette, det er virksomhetsleders ansvar. Etter vår vurdering viser dette et eksempel på at manglede skriftlige rutiner knyttet til oppfølging og kontroll har ført til pulverisering av ansvar. Skriftlige rutiner på området bør derfor også inkludere en tydeliggjøring av hvilke ansvarsområder som tillegges de ulike funksjonene.

Lønnsavdelingen har ikke oversikt over tapte refusjoner men opplyser om at det er få, og små beløp. Etter vår vurdering bør kommunen skaffe seg denne oversikten. Selv om det ikke er snakk om store beløp er det vesentlig at kommunen, som forvalter av fellesskapets midler, har denne oversikten. Oversikten kan også bidra til å identifisere eventuelle virksomheter/avdelinger som har et ekstra behov for oppfølging på området.

#### Vurdering av risiko

I henhold til kriteriene skal systemet og praksisen evalueres regelmessig. Dette innebærer vurdering av risiko og behov for nødvendige tiltak. Fakta viser at det ikke er

gjennomført dokumenterte risikovurderinger ved virksomhetene. Dette er ikke tilfredsstillende, og vi viser i denne forbindelse til at informantene blant annet trekker frem tre områder:

- manglende overholdelse av frist for refusjon
- manglende formalisering av rutiner
- registrering av fravær i to systemer

Etter vår vurdering burde det vært iverksatt risikovurderinger knyttet til disse punktene, da dette er risikoområder som har vært kjent over tid. Videre er det vår oppfatning at risiko knyttet til manglende tilbakebetaling av refusjoner fra NAV bør gjennomføres.

## 4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Revisjonen har avdekket tilfeller av svak internkontroll som kan føre til tap av refusjoner for kommunen. Dette dreier seg om manglende skriftlige rutiner, mangelfull registrering, dokumentasjon og oppfølging av fravær samt manglende kontroll av fraværsregistrering mellom systemene. Det er også avdekket manglende oppfølging og kontroll med utestående refusjonskrav.

Basert på dette anbefaler vi at kommunen utarbeider skriftlige rutiner i forbindelse med opplæring i fraværsregistrering. Videre bør det etableres skriftlige rutiner som omhandler kontroll av fraværsregistreringen mellom systemene. Det bør også fremgå av rutinene hvem som har ansvar for oppfølging og

kontroll, og på hvilken måte dette skal gjennomføres. Kontrollene bør dokumenteres.

Når det gjelder oppfølging og kontroll med utestående refusjonskrav anbefaler vi at dette ansvaret tillegges lønnsavdelingen som har oversikt over alle virksomhetene i kommunen.

Vi anbefaler at virksomhetene gjennomfører løpende risikovurderinger på dette området og at disse dokumenteres.

Rolvøy 22. mars 2017

Anita Torp (sign.)  
regnskapsrevisor

Jolata Betker (sign.)  
seksjonsleder for  
regnskapsrevisjon

Lena Longva-Stavem (sign.)  
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

## 5 RÅDMANNENS UTTALELSE

20. mars 2017 mottok revisjonen følgende uttalelse fra kommunalsjef for seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling, Kari Sørum:

### Rådmannens kommentarer

Rådmannen ønsker å gi uttrykk for at det har vært gjennomført en god prosess i forbindelse med forvaltningsrapport «Refusjoner – Fredrikstad kommune».

Sykepengerefusjoner utgjør en sentral del av inntektene i kommunens budsjetter og sviktende rutiner og/eller mangelfull oppfølging vil lett føre til store økonomiske konsekvenser. Rådmannen er tilfreds med at kommunen har et godt system for innsending av refusjonskrav, men ser også som rapporten viser at det er et forbedringspotensial som enda bedre vil sikre at inntektene kommer inn samtidig som risikoen for tap reduseres.

Fredrikstad kommune gjør i disse dager endringer i lederopplæringen slik at følgende opplæringstiltak innen grunnleggende internkunnskap gjøres obligatorisk: Opplæring i HRM lønns- og personaldatasystem, lønnsarbeid, fraværsrutiner, refusjon, rapporter, statistikk, arbeidstidsordninger, turnus og GAT og organisasjonsstruktur (personaløkonomi). Opplæringen omfatter alle ledere med økonomi og/eller personalansvar. Det blir utarbeidet skriftlige rutiner i tråd med dette. I tillegg vil det sendes rundskriv til alle ledere der den enkeltes ansvar for rapporter ved lønnskjøring og refusjonskrav fremgår punktvis og med henvisning til rutiner.

Rådmannen ser nødvendigheten av at rutinen for fraværsregistrering samles i en felles rutine som gjelder både Visma HRM og GAT. Dette gjøres i nær fremtid.

Det er videre påbegynt et prosjekt i Fredrikstad kommune hvor fravær overføres fra GAT til Visma HRM. Dette vil ivareta at fraværet i fremtiden blir registrert kun ett sted og at det ikke blir avvik i registrert fravær mellom GAT og Visma HRM. Her må det i tillegg innføres en kontrollrutine på virksomheten hvor det skal kjøres rapport etter overføring og som blir sjekket mot Visma HRM. Denne rapporten bør godkjennes/attesteres av leder etter hver overføring og må oppbevares på virksomheten som en del av dokumentasjonen ved senere kontroller.

Revisjonen anbefaler at oppfølging og kontroll med utestående refusjonskrav bør legges til personal og lønnsavdelingen. Rådmann er av prinsipielle grunner noe usikker på dette. Usikkerheten knytter seg til at ansvaret både for inntekter og utgifter i budsjettet ligger hos virksomheten.

Lønnsavdelingen vil imidlertid ha internkontroller og dokumentere dette. Det må komme tydelig frem både av rutiner og rundskriv hvilke oppgaver som tilligger ledere og som er forbundet med lønnskjøring og refusjonsbehandling.

## 6 VEDLEGG- REVISJONSKRITERIER

### Generelt om internkontroll

Ifølge kommuneloven § 23 2. ledd skal rådmannen «(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll»

Særlovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som skal sikre forsvarlig internkontroll innen, eksempelvis helse, miljø og sikkerhet eller for tjenesteutøvelsen innenfor helse, omsorg og velferd, men internkontroll i det perspektivet som følger av § 23 er ikke nærmere definert i lov eller forskrift.

Det følger av imidlertid av forarbeidene til bestemmelsen at «Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»<sup>11</sup>

Rådmannens ansvar er ytterligere tydeliggjort ved en endring av kommuneloven i 2013, hvor det ble tatt inn krav om at kommunens årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for

å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten, jfr. kommuneloven § 48, pkt. 5.<sup>12</sup>

I «Kontrollutvalgsboken»<sup>13</sup> defineres internkontroll som «(...) de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse». Definisjonen tar utgangspunkt i et internasjonalt anerkjent rammeverk for internkontroll kalt COSO<sup>14</sup>. COSO definerer internkontroll som en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte, og utformet for å gi rimelig sikkerhet for og nå fastsatte målsettinger. Målsettinger som nevnes er:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern regnskapsføring
- Overholdelse av gjeldende lover og regler

Internkontroll består imidlertid ikke av enkelte begivenheter eller hendelser, men en rekke handlinger som gjennomfører aktivitetene i virksomheten, og omfatter hele organisasjonen. I dette følger det naturlig at internkontroll ikke bare består av styringsdokumenter og instruksjoner, men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon. Ledelse og øvrige ansatte har ulike roller, men et felles ansvar for internkontrollen. Det endelige ansvaret ligger imidlertid hos rådmannen.<sup>15</sup>

Til tross for at COSO modellen er et rammeverk for å forstå internkontroll, kan den være utfordrende å sette inn i en praktisk kommunal virkelighet. KS har derfor utgitt et

<sup>11</sup> Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), s. 105.

<sup>12</sup> Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7.

<sup>13</sup> «Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, s. 51. Veilederen er et ledd i departementets oppfølging av arbeidsgrupperapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane».

<sup>14</sup> COSO er en forkortelse for «The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway

Commission» som gav ut en rapport om internkontroll i oktober 1996. Rapporten oversatt til norsk i «Intern kontroll – et integrert rammeverk», utgitt i 1996. Rammeverket har påvirket utformingen av kravene til internkontroll i statens økonomireglement, og er et vanlig verktøy for å bedømme internkontroll for revisjons- og rådgivningsmiljøer i arbeid med kommunale og statlige virksomheter.

<sup>15</sup> COSO 1996: 8, 15-16

idéhefte<sup>16</sup> til hjelp for kommuner som skal utarbeide et helhetlig internkontrollsystem. Heftet bygger på etablerte modeller, eksempelvis nevnte COSO-modell. Formålet kan sies å være tydeliggjøring av at internkontroll i praksis handler om systematisk arbeid og dokumentasjon av egen praksis, forbedring av arbeidsmetoder og samhandling for å sikre måloppnåelse, og for å unngå lovbrudd og andre uønskede hendelser. COSO rammeverket strukturerer et helhetlig internkontrollsystem rundt fem nødvendige elementer: kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt oppfølging.

### **Kontrollmiljø**

Kontrollmiljøet representerer det strategiske perspektivet i internkontrollen, og er grunnmuren som de andre komponentene i rammeverket bygger på. Kontrollmiljøet omfatter menneskene i organisasjonen og skal sette standarden når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til styring og kontroll – deres individuelle egenskaper og integritet, etiske verdier, holdninger og kompetanse, samt organisasjonsstruktur og fordeling av ansvar og myndighet.

Ved vurdering av kontrollmiljøet i forbindelse med dette prosjektet vil det være nødvendig å kartlegge kommunens system knyttet til sykepengerefusjoner. Herunder fordeling av ansvar og myndighet samt at relevante reglement og prosedyrer er oppdaterte, tilgjengelige og gjort kjent for medarbeiderne i organisasjonen. Rutinene må oppstille krav til hvordan håndtering av sykepengerefusjoner skal utføres i kommunen. Videre må systemet, enten det fremgår av rutinene eller andre dokumenter som fordeler ansvar og myndighet, ivareta en oppfølgingsfunksjon slik at det faktisk kontrolleres at praksisen samsvarer med det rutinene foreskriver. Videre er det viktig at ansvar for vedlikehold og utvikling av dette systemet er klart definert.

<sup>16</sup> «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?» Idéhefte utgitt av KS, 2013

<sup>17</sup> Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.

### **Risikovurderinger**

Risikovurderinger er en del av internkontrollens operasjonelle perspektiv, og viser til en nødvendig aktivitet som skal bidra til å sikre at målene nås. Det å identifisere og analysere risiko er en kontinuerlig og gjentakende prosess, og et kritisk element i et effektivt internkontrollsystem. I KS arbeidshefte vises det til at risikovurdering bør være utgangspunktet for etablering av internkontroll.

Det finnes ingen praktisk måte å redusere risikoen til null. Ledelsen må derfor bestemme hvor mye risiko som kan aksepteres og forsøke å holde risikoen innenfor fastsatte grenser.

Nødvendigheten av en klar forståelse av risikoens rolle i virksomhetsstyring fremheves også i AGENDAs rapport om «Internkontroll i norske kommuner».<sup>17</sup> Her hevdes det at betryggende kontroll forutsetter *«at en har en overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll»*.

I forbindelse med dette prosjektet innebærer det at kommunen kontinuerlig gjennomfører risikovurderinger i hensikt å identifisere eventuelle risikofaktorer knyttet til håndtering av sykepengerefusjoner.

*«Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov»*, 2008.