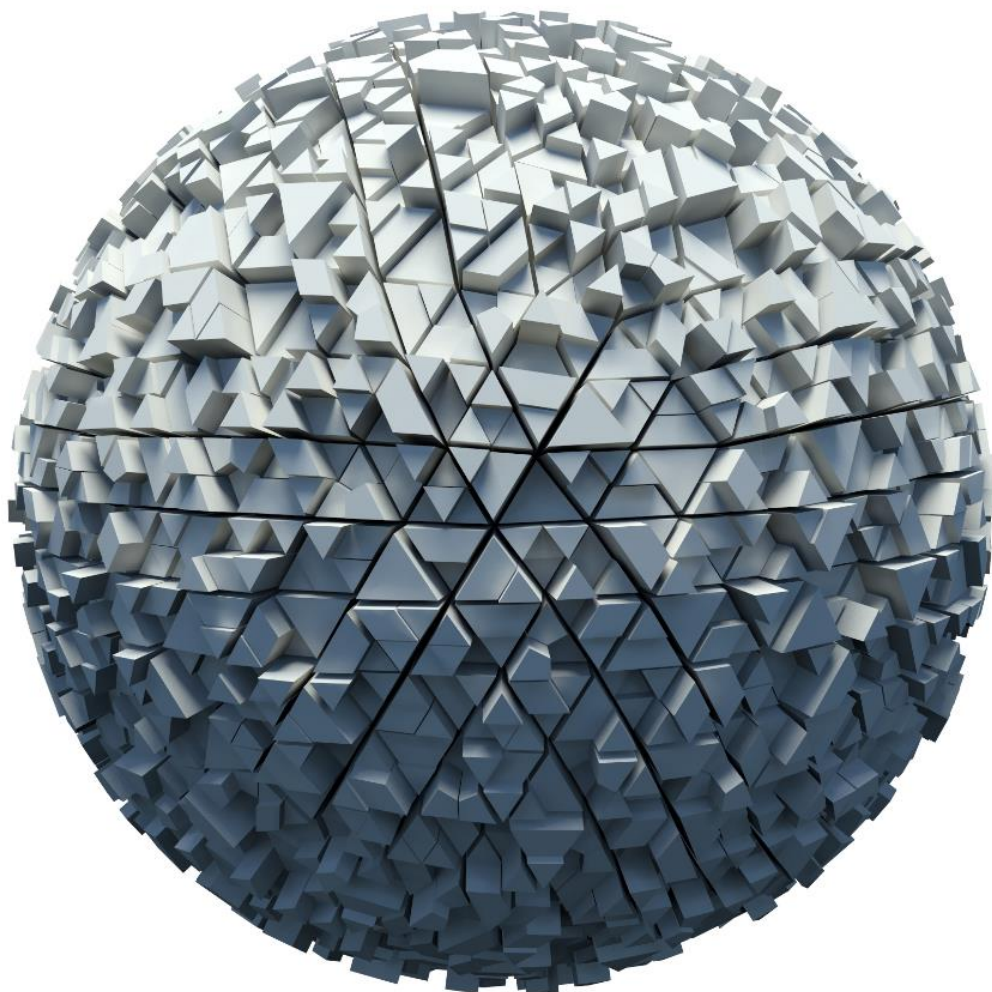




Forvaltningsrevisjon | Bømlo kommune
Vedtaksoppfølging og internkontroll

Januar 2020

«Forvaltningsrevisjon av
vedtaksoppfølging og
internkontroll»

Januar 2020

Rapporten er utarbeidd for Bømlo
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no

Samandrag

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Bømlo kommune gjennomført ein forvaltningsrevisjon av vedtaksoppfølging og internkontroll. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke og vurdere om Bømlo kommune har system og rutinar som sikrar tilfredsstillande vedtaksoppfølging og god internkontroll.

Som datagrunnlag har revisjonen nytta dokumentanalyse, intervju, spørjeundersøking og stikkprøvekontroll. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført frå juni 2019 til januar 2020.

Vedtaksoppfølging

Kommunen har ikkje etablert eit felles system for registrering av vedtak som også dokumenterer status for oppfølging og iverksetjing. Undersøkinga viser likevel at det er god dialog i administrasjonen kring vedtaksoppfølging, og at det jamleg blir gitt orienteringar om status knytt til utvalde vedtak i kommunestyret. Revisjonen meiner at eit system som samlar informasjon om kva vedtak som skal følgjast opp, kven som er ansvarleg, samt status for oppfølging og iverksetjing, vil vere eit godt internkontrolltiltak. Eit slikt system kan bidra til å tydeleggjere roller og ansvar. Revisjonen meiner at dagens praksis kan medføre risiko for at ikkje alle relevante forhold knytt til vedtaksoppfølging, inkludert uventa hendingar eller avvik som oppstår i oppfølginga, blir rapportert tilbake til politisk nivå.

Internkontroll

Bømlo kommune nyttar kvalitetssystemet *Compilo*. Vidare er *Kvalitetshandboka* ein sentral del av kommunen sitt system for internkontroll. Revisjonen vurderer ut frå omtalane av kvalitetssystemet i *Kvalitetshandboka* at det synast å vere ein klar intensjon ved etableringa av kvalitetssystemet at dette skal dekke alle sentrale sider knytt til krav til internkontroll. Kvalitetssystemet legg også til rette for at desse elementa kan inngå i systemet, ved at kommunen gjennom *Compilo* har tilgjengeleg dokumentmodul og avvikssystem, samt modular for å gjennomføre risikoanalysar og å setje opp årshjul. Undersøkinga viser likevel at kvalitetssystemet i praksis ikkje dekker alle dei sentrale sidene knytt til krav til internkontroll, og revisjonen vurderer at kommunen per i dag ikkje har ei tilstrekkeleg systematisert oppfølging av kontrollarbeidet i kommunen.

Undersøkinga indikerer at det er til dels store **variasjonar mellom tenesteområda når det gjeld kor aktivt dei har tatt i bruk *Compilo***. Revisjonen merkar seg vidare at ein del tilsette opplever at det er utfordrande å finne fram i mappestrukturen og at dette kan verke som ein terskel for nokre tilsette for å nytte kvalitetssystemet.

Undersøkinga viser vidare at det er éin tilsett i kommunen som legg inn dokument i kvalitetssystemet på vegner av leiarane. Sjølv om denne ordninga i utgangspunktet legg godt til rette for ein einsarta praksis, og reduserer risikoen for feil kategorisering av dokument mv., meiner revisjonen også at denne praksisen medfører stor grad av sårbarheit ved utskifting av personell eller fråvær.

Bømlo kommune har tatt i bruk avviksmodule i kvalitetssystemet, og det går fram av undersøkinga at dei tilsette i stor grad har kjennskap til avviksmeldesystemet. Spørjeundersøkinga gir likevel indikasjonar på at det er til dels store variasjonar mellom tenesteområda når det gjeld kor aktivt dei nyttar *Compilo* for å melde avvik. Undersøkinga indikerer vidare at det er ein noko ulik avviksmeldekultur i dei ulike verksemdene. Det er også i liten grad etablert system for å gjere overordna analysar av avvik som er meldte i verksemdene.

Nokre av verksemdene i kommunen gjennomfører **ROS-analysar**, men ROS-module i *Compilo* blir ikkje nytta i dette arbeidet. Då det ikkje føreligg felles system og rutinar for gjennomføring av risikoanalysar og heller ikkje er lik praksis knytt til korleis risikoanalysar blir dokumentert eller arkivert, meiner revisjonen at det er risiko for at Bømlo kommune per i dag ikkje har tilstrekkeleg oversikt over risikobiletet i kommunen.

Bømlo kommune har lagt til rette for felles **opplæring** i *Compilo* ved innføring av systemet, og ved opplæring av nytilsette. Svara i spørjeundersøkinga indikerer likevel at denne opplæringa ikkje har vore

tilstrekkeleg då det er ein stor del tilsette som mellom anna svarar at dei ikkje kjenner seg trygge på korleis å nytte systemet.

Bømlo kommune har formalisert **oppfølging av bruk av kvalitetssystemet** gjennom kvalitetsutvalet og kvalitetsgrupper i HSO, OKI, SSO og tekniske tenester. Undersøkinga viser at det ikkje har blitt halde møte i den eine kvalitetsgruppa det siste året, og vidare at denne gruppa har møta sine i etterkant av kvalitetsutvalet sine møte og dermed ikkje kan kome med innspel til sakene som er oppe i utvalet på same vis som dei andre kvalitetsgruppene.

Revisjonen sine tilrådingar går fram i kapittel 5.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	8
2. Organisering av kommunen	12
3. Vedtaksoppfølging	14
4. Internkontroll	23
5. Konklusjon og tilrådingar	51
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	52
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	53
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	59

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Føremål og problemstillingar	8
1.3 Avgrensing	8
1.4 Metode	9
1.5 Revisjonskriterium	11
2. Organisering av kommunen	12
2.1 Administrativ organisering	12
2.2 Politisk organisering	13
3. Vedtaksoppfølging	14
3.1 Problemstilling	14
3.2 Revisjonskriterium	14
3.3 System for registrering av vedtak	15
3.4 Ansvarsfordeling ved oppfølging av vedtak	17
3.5 Rutinar for å avklare/tolke vedtak	18
3.6 Rapporteringsrutinar på vedtaksoppfølging	20
4. Internkontroll	23
4.1 Problemstilling	23
4.2 Revisjonskriterium	23
4.3 Compilo som system for internkontroll	24
4.4 Implementering og bruk av Compilo i einingane	34
4.5 Dei tilsette sin kunnskap om bruk av Compilo	44
4.6 Rutinar for oppfølging	48
5. Konklusjon og tilrådingar	51
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	52
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	53
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	59

Figurar

Figur 1: Fordeling av respondentar på tenesteområde	9
Figur 2: Organisasjonskart for Bømlo kommune	12
Figur 3: Kjennskap til verksemda sine mål	27
Figur 4: Kjennskap til ansvar og oppgåver i stillinga	28
Figur 5: Skriftleg skildring av ansvar og arbeidsoppgåver fordelt på område	28
Figur 6: Tilgjengeleggjering av arbeids- og ansvarsskildring i Compilo	29
Figur 7: Skriftlege rutinar for sentrale arbeidsprosessar delt på område	30
Figur 8: Tilgjengeleggjering av sentrale arbeidsprosessar i Compilo	31
Figur 9: Eigenkontrollar	33
Figur 10: Bruk av Compilo i verksemdene	35
Figur 11: Medverkar bruk av Compilo til god internkontroll?	36

Figur 12: Kjennskap til avviksmodul og -praksis	39
Figur 13: Har du meldt ifrå om avvik i kommunen i løpet av dei siste tre åra? (N=163)	40
Figur 14: ROS-analysar i Compilo	42
Figur 15: Tilfredsheit med mottatt opplæring	45
Figur 16: Tilfredsheit med mottatt opplæring delt på tenesteområde	46
Figur 17: Kjennskap til bruken av Compilo	47
Figur 18: Tilrettelegging for at tilsette kan kome med tilbakemeldingar på Compilo	49
Figur 19: Illustrasjon av COSO-modellen.	55

Tabellar

Tabell 1: Stikkprøvar	10
Tabell 2: Stikkprøvar: rapportering på vedtak	21

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av vedtaksoppfølging og internkontroll i Bømlo kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Bømlo kommune i sak PS 25/19 den 9. mai 2019.

I revidert plan for forvaltningsrevisjon for Bømlo kommune 2016–2020 er forvaltningsrevisjon av internkontroll sett opp som nummer fem på prioritert liste. I møte 11. april 2019 vedtok kontrollutvalet i sak 15/19 å bestille eit forslag til prosjektplan for forvaltningsrevisjon av internkontroll der også vedtaksoppfølging vart lagt til som tilleggsmoment. Dette forslaget blei godkjent og bestilt av kontrollutvalet i sak 25/19 9. mai 2019.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke og vurdere om Bømlo kommune har system og rutinar som sikrar tilfredsstillande vedtaksoppfølging og god internkontroll.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

1. I kva grad er det etablert system og rutinar for oppfølging og iverksetjing av politiske vedtak?

- a) Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging/iverksetjing?
- b) Er ansvar for oppfølging av politiske vedtak tydeleg fordelt?
- c) I kva grad er det etablert rutinar for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noko er uklart?
- d) Har kommunen rutinar for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, under dette rutinar for å rapportere om eventuelle uventa hendingar, avvik eller kapasitetsutfordringar som påverkar iverksettinga/oppfølginga av vedtaka?

2. Har kommunen etablert tilfredsstillande bruk av system for internkontroll?¹

- a) Dekker kvalitetssystemet Compilo, eller ev. andre system for internkontroll, sentrale sider knytt til krav til internkontroll slik som:
 - i) Skildring av verksemda sine hovudoppgåver, mål og organisering
 - ii) Risikovurderingar
 - iii) Rutinar og prosedyrar for arbeidsprosessar
 - iv) Kontrollaktivitetar (avviksmeldesystem, oppfølging)
 - v) Rutinar for å evaluere og forbetre internkontrolltiltaka
- b) I kva grad er kvalitetssystemet Compilo implementert og nytta av alle einingane/tenestene i kommunen?
- c) I kva grad har dei tilsette tilstrekkeleg kunnskap om korleis kvalitetssystemet Compilo skal nyttast for å sikre god internkontroll?
- d) Er det etablert rutinar for oppfølging av at bruken av kvalitetssystemet fungerer slik det var tenkt innanfor kommunen sine einingar/tenesteområde?

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle oppfølging av politiske vedtak fatta i kommunestyret. Oppfølging av administrative vedtak etter kommunen sitt delegeringsreglement er ikkje omfatta av forvaltningsrevisjonen.

¹ Det blei i kontrollutvalsmøte i Bømlo kommune 09.05.2019 vedteke endra ordlyd av denne hovudproblemstillinga frå «Har kommunen etablert tilfredsstillande system for internkontroll» til «Har kommunen etablert tilfredsstillande bruk av system for internkontroll».

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni 2019 til januar 2020.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og andre autoritative kjelder har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har revisjonen samla inn og analysert informasjon om kommunen og dokumentasjon på kommunen sine rutinar, regelverk m.m. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuar utvalde personar i kommuneadministrasjonen som er involvert i arbeid med internkontroll, utarbeiding og oppfølging av politiske vedtak, under dette konstituert rådmann², kommunalsjef for helse og omsorg, kommunalsjef for oppvekst, kultur og idrett, rådgjevar for beredskap og kvalitetssystem³, avdelingsleiar for fellessekretariatet og leiar for arealbruk. Revisjonen har også intervjuar ordførar⁴ om tema knytt til vedtaksoppfølging.

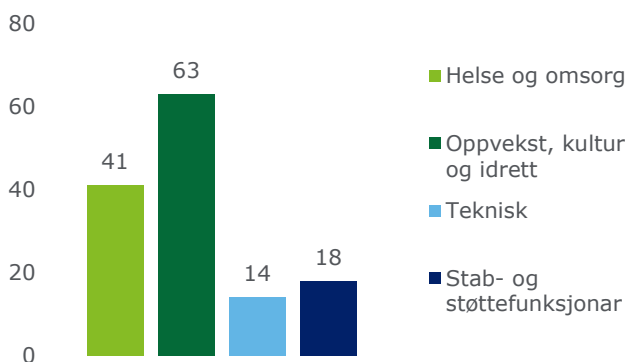
Revisjonen har til saman gjennomført sju intervju.

1.4.3 Spørjeundersøking

Revisjonen har sendt ut ei spørjeundersøking til eit utval tilsette for å hente inn informasjon om deira kjennskap til sentrale sider ved internkontroll og bruk av kvalitetssystemet Compilo. I tillegg til spørsmål med førehandsdefinerte svarkategoriar, har vi lagt til rette for at respondentane kunne gi utfyllande informasjon i opne svarfelt. Anonymiteten til dei som svarte på spørjeundersøkinga er ivareteke når svara er omtala i rapporten.

Spørjeundersøkinga blei gjennomført i perioden 5. september 2019 til 25. oktober 2019, og blei sendt ut til 335 tilsette i kommunen.⁵ Det kom inn til saman 136 svar, noko som vil seie at omlag 40 % av respondentane svarte på spørjeundersøkinga⁶. Figur 1 syner korleis dei 136 respondentane fordeler seg mellom ulike tenesteområde i kommunen.

Figur 1: Fordeling av respondentar på tenesteområde⁷



² Vedkomande var i starten av revisjonsperioden assisterande rådmann, men blei konstituert som rådmann i oktober 2019.

³ Vedkomande vil bli referert som rådgjevar for kvalitetssystem i rapporten.

⁴ Ordførar for periodane 2011-2015 og 2015-2019.

⁵ Revisjonen har, etter ønskje frå kontrollutvalet, veka utvalet av respondentar frå dei ulike tenesteområda etter tal tilsette. Ein av fire tilsette innan HSO og OKI fekk tilsendt spørjeundersøkinga, medan ein av to frå teknisk og stabfunksjonar fekk tilsendt spørjeundersøkinga.

⁶ Opprinneleg frist var 19. september. Det blei sendt ut fleire påminningar i gjennomføringsperioden, og svarfristen blei utsett med fleire veker for å gje fleire høve til å svare.

⁷ N=136.

Av dei 136 respondentane er det 12 som svarar at dei har ei stilling som leiar med personalansvar i kommunen. Respondentane fekk også spørsmål om kor lenge dei har vore tilsett i Bømlo kommune. Til dette svarar 54 respondentar «meir enn 15 år», medan dei andre respondentane fordeler seg jamt mellom kategoriane «1-5 år», «5-10 år» og «10-15 år».⁸

Det vil i spørjeundersøkingar alltid kunne vere ein risiko for at fråfallet er systematisk, altså at dei som har vald å svare på undersøkinga systematisk svarer annleis enn dei som ikkje har svart ville ha gjort. Risikoen for at systematisk fråfall kan påverke resultata, er særleg stor når svarprosenten i undersøkinga er relativt låg, slik som i dette tilfellet. Dette inneber at resultata i undersøkinga ikkje er eigna for generalisering. I tillegg er det innanfor nokre tenestemråde eit relativt lågt tal respondentar, noko som medfører at enkelt svar innanfor desse einingane kan få stor innverknad på den prosentvise svarfordelinga. Resultata gir likevel viktig informasjon i samband med forvaltningsrevisjonen, ved at 136 tilsette gjennom undersøkinga har gitt tilbakemeldingar og kommentert på erfaringar med internkontrollsystemet i kommunen.

1.4.4 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført stikkprøvekontroll av fem kommunestyrevedtak for å vurdere oppfølginga av desse. Vedtaka er valt ut frå perioden 2017–2019.

To av vedtaka som er valt ut blei fatta i samband med behandling av planar (planprogram for kommunedelplan oppvekst og plan om inkluderande skule- og barnehagemiljø), eit vedtak er knytt til oppfølging av budsjettvedtak, eitt vedtak omhandlar førebyggjande tiltak, organisering og dimensjonering i helsetenester, og eit vedtak er oppfølging av interpellasjon.

Følgande fem vedtak har blitt valt ut for stikkprøvekontroll av vedtaksoppfølging:

Tabell 1: Stikkprøvar

Stikkprøve	Politisk saksnr.	Tittel på vedtak
#1	PS 11/17	Planprogram for kommunaldelplan oppvekst
#2	PS 11/18	Førebyggjande tiltak, organisering og dimensjonering av heimetenestene, omsorgsbustadar og sjukeheimplassar
#3	PS 8/19	Oppfølging av budsjettvedtak 2019 - pkt. 19, 21 og 23
#4	PS 13/18	Interpellasjon
#5	PS 104/18	Inkluderande skule og barnehagemiljø - plan for Bømlo

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuar for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til konstituert rådmann for verifisering, og faktafeil som blei peikt på i verifiseringa er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei sendt til kommunen ved konstituert rådmann for uttale. Konstituert rådmann hadde ingen ytterlegare kommentarar til rapporten utover det som blei formidla i samband med verifisering.

⁸ Ein respondent har vore tilsett i kommunen i mindre enn 1 år.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova og COSO-modellen.

I denne forvaltningsrevisjonen er det kommunelova som var gjeldande frå 01.01.1993 til og med 31.12.2019 som er lagt til grunn som kriterium, då dette var den gjeldande lova på revisjonstidspunktet. I ny kommunelov er det tatt inn eigne krav til internkontroll for å styrke og tydeleggjere krava til internkontroll. Sjølv om ny kommunelov i all hovudsak tek til å gjelde frå og med 1.1.2020 vil dette ikkje omfatte delen om internkontroll. Denne delen vil tre i kraft etter at det har vore ein heiskapleg gjennomgang av alle krava til internkontroll som gjeld for kommunane. Dei grunnleggande prinsippa for internkontroll er likevel dei same både i gamal og ny versjon av lova.

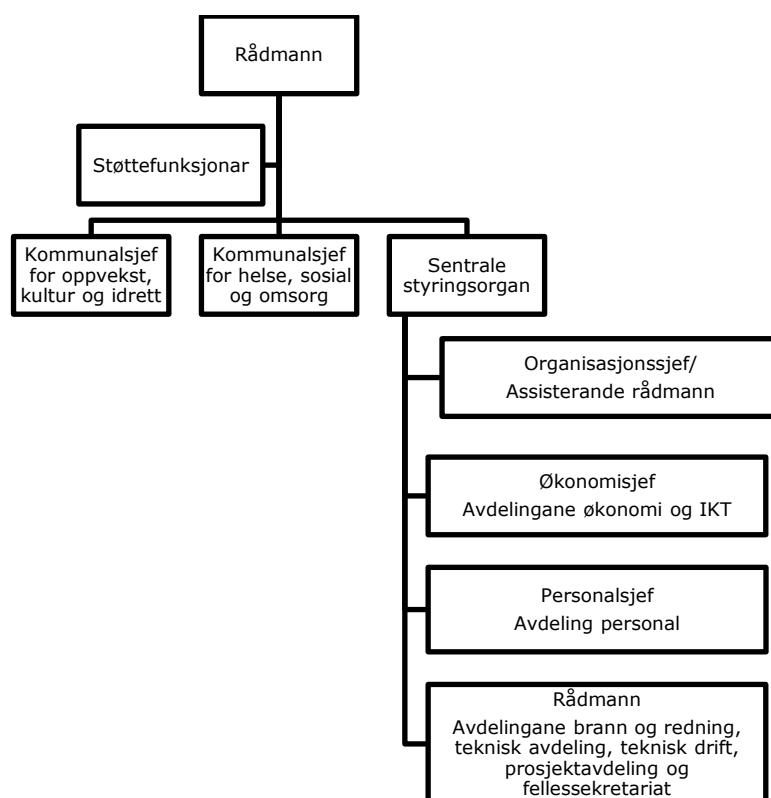
Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Organisering av kommunen

2.1 Administrativ organisering

Den administrative leiinga i kommunen består av rådmann, assisterande rådmann⁹, to kommunalsjefar, ein personalsjef og ein økonomisjef som vist i figur 2.

Figur 2: Organisasjonskart for Bømlo kommune¹⁰



Dei to kommunalsjefane har ansvaret for kvar sin hovudseksjon: Seksjon for oppvekst, kultur og idrett (OKI), og seksjon for helse, sosial og omsorg (HSO), med underliggende verksemder.

Fellessekretariatet er det sentrale politiske og administrative sekretariatet i kommunen, og høyrer organisatorisk inn under *sentrale styringsorgan* med rådmannen som sin øvste leiar. Avdelingane brann og redning, teknisk avdeling, teknisk drift og prosjektavdelinga høyrer også inn under sentrale styringsorgan saman med personal- og økonomiavdelingane.

Revisjonen får opplyst at det tidlegare var teknisk sjef som var leiar for teknisk drift, prosjekt og arealbruk (byggesak, oppmåling, plan og landbruk), men at stillinga ikkje har hatt status som kommunalsjef. Då stillinga som teknisk sjef blei vakant, blei seksjonen delt i to avdelingar – arealbruk med ein leiar og teknisk drift med ein leiar. Begge avdelingane er direkte underlagt rådmannen. I omorganiseringa blei stillingane som prosjektleiar og rådgjevar for eigedomsskatt lagt direkte under rådmannen. Det blir opplyst at

⁹ Stillinga som assisterande rådmann er i siste delen av revisjonstidsperioden vakant, då assisterande rådmann frå 16.10.2019 har vore konstituert rådmann i kommunen.

¹⁰ Organisasjonskart for Bømlo kommune. Sist oppdatert 30.04.2018: <https://www.bomlo.kommune.no/om-oss/administrasjon/organisasjonskart/>

rådmannen ivaretar leiaransvaret for desse avdelingane og følgjer dei opp på same måte som kommunalsjefane gjer for sine verksemdar.¹¹

2.2 Politisk organisering

Kommunestyret i Bømlo kommune består av 27 folkevalde representantar, og er kommunen sitt øvste organ. Kommunestyret innehar dei oppgåvene og vedtakskompetansen som blir angitt i kommunelova (jf. kommunelova § 6).

Etter kommunevalet 2019 har kommunen fire hovudutval: Utval for areal og samferdsel, utval for levkår, utval for næring, innovasjon, idrett og kultur, og utval for natur, klima og miljø. Utval for levkår er ei samanslåing av dei tidlegare utvala for høvesvis *helse og omsorg* og *oppvekst, kultur og idrett*.

¹¹ Bømlo brann og redning er leia av ein brannsjef og har rapporterer direkte til rådmann både før og etter omorganiseringa.

3. Vedtaksoppfølging

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovudproblemstilling med underproblemstillinger:

I kva grad er det etablert system og rutinar for oppfølging og iverksetjing av politiske vedtak?
Under dette:

- Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging/iverksetjing?
- Er ansvar for oppfølging av politiske vedtak tydeleg fordelt?
- I kva grad er det etablert rutinar for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noko er uklart?
- Har kommunen rutinar for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, under dette rutinar for å rapportere om eventuelle uventa hendingar, avvik eller kapasitetsutfordringar som påverkar iverksetjinga/oppfølginga av vedtaka?

3.2 Revisjonskriterium

I kommunelova § 23 går det mellom anna fram at administrasjonssjefen skal «påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt».¹²

I KS sin rettleiar «Tillit» står det følgende om rådmannen sitt ansvar for å følge opp vedtak:

«Rådmannen har ansvaret for at vedtak i folkevalgte organer blir fulgt opp. Rådmannen må bidra til å bygge tillit. Han eller hun må legge til rette for en god dialog, framskaffe en helhetlig og god styringsinformasjon til de folkevalgte og presentere informasjonen på en pedagogisk måte. Da kan de folkevalgte lettere tilegne seg en god forståelse av situasjonen.»¹³

(...)

Rådmannens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at politikerne er tydelige i vedtakene, selv om det kan være utfordrende. I situasjoner der det sannsynligvis er konstant knapphet på ressurser, vil det å velge nesten alltid innebære at man må velge bort noe annet. En fordel på ett område må som regel betales med en ulempe på et annet.»¹⁴

KS har gitt ut boka «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen».¹⁵ Her går følgende fram om rådmannen sin rolle når det gjeld å tolke og forstå bestillinger frå politikarane:

«Når de folkevalgte har politisk kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave blir så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave.»¹⁶

Vidare står det at ein rådmann må søkje intensjonen bak vedtaket og dermed kva dei folkevalde ønskjer å oppnå med sitt vedtak: «Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk.»¹⁷

¹² Kommunelova som er gjeldande frå 01.01.2020 har denne formuleringa: Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold».

¹³ KS: Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit», s. 90. 2015.

¹⁴ Ibid, s. 93

¹⁵ Kommuneforlaget AS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

¹⁶ Ibid, s. 78.

¹⁷ Ibid, s. 79.

I boka blir det vidare peika på at hovudregelen er at styringssignal til administrasjonen skjer i formelle kanalar.

I KS sitt idéhefte om rådmannen sin internkontroll¹⁸, er det gitt tilrådingar om ei rekke moment den lovpålagte rapporteringa frå rådmannen på internkontroll bør omfatte. Her blir det mellom anna vist til at rapporteringa bør innehalde status på vedtak, samt informasjon om oppfølging og gjennomføring av vedtaka.¹⁹

I «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen»²⁰ går det under overskrifta *Vital styringsinformasjon* fram at dersom politikarane skal kunne utøve arbeidet sitt på ein treffsikker og effektiv måte er det viktig at det blir sikra god og riktig informasjon.²¹ Det blir understreka at det difor er viktig at rådmannen tar aktive grep for å sikre openheit og strukturert informasjonsflyt. Slik informasjon blir som regel gitt i stiliserte rapportar, men KS trekk fram at det også bør bli drøfta om det er føremålstenleg med meir laupande informasjon om generelle tilhøve eller tenesteproduksjon.²²

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 System for registrering av vedtak

3.3.1 Datagrunnlag

I Bømlo kommune sitt delegeringsreglement²³ går det fram at administrasjonssjefen har ansvar for at saker som blir lagde fram for folkevalde organ, er forsvarleg utgreidde og at vedtak blir sett i verk. Det står vidare at kommunen i hovudsak nyttar møteprotokollen for å registrere kva vedtak som blir fatta i kommunestyremøta.

Det går fram i intervju at dei to kommunalsjefane, rådmann og assisterande rådmann stiller fast i kommunestyremøta.

3.3.1.1 Møteprotokollar

Bømlo kommune har utarbeidd eit *Reglement for politiske organ*²⁴, der det mellom anna går fram at det skal førast møtebok over kommunestyret sine møte²⁵ og at ansvaret for at dette blir utført tilfredsstillande ligg til møteleiar. Det går vidare fram kva møteboka skal innehalde og at den skal signerast av møteleiar og to andre møtande kommunestyrerepresentantar.

Angåande møteboka står det vidare i reglementet at den skal tilgjengeleggjerast på kommunen sine nettsider og at alle som har vore til stades i møte skal få varsel på SMS når denne er tilgjengeleg. Varsling skal også sendast til personar og organ som ut frå «eit naturleg behov» treng tilgang til møteboka, samt aviser og liknande som ønskjer tilgang.

Reglementet viser til at administrasjonssjefen skal syte for sekretariathjelp under kommunestyremøta, og at sekretariatet i funksjonane som høyrer til denne oppgåva er underlagt ordføraren.

Kommunen opplyser at møteprotokollen blir lagra i kommunen sitt sak- og arkivsystem (*Ephorte*) og gjort tilgjengeleg for alle via kommunen sine nettsider. Det er avdelingsleiar for fellessekretariatet som utformar protokoll i etterkant av kommunestyremøta i kommunen. Avdelingsleiar fortel i intervju at ansvaret for protokollen ligg hos ordførar og avdelingsleiar i kraft av at ho har rolla som politisk sekretær i møta. Ordførar kvalitetssikrar og godkjenner protokollen før den blir publisert og lagt ut på kommunen sine nettsider. Avdelingsleiar for fellessekretariatet sikrar også at alle som har delteke i kommunestyremøtet får SMS om at protokollen er tilgjengeleggjort. Protokollen blir endeleg godkjent av kommunestyret i påfølgjande møte.

Når det gjeld vedtak i saker som er førebudd av administrasjonen, fortel konstituert rådmann at ansvaret for å følgje opp vedtak stort sett ligg hos sakshandsamaren som har førebudd saka for politisk handsaming.

¹⁸ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.

¹⁹ Ibid. s. 79

²⁰ KS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

²¹ Ibid. s. 79.

²² Ibid. s. 80.

²³ Reglement for politiske organ i Bømlo kommune. Delegering. November 2016. Rådmannen.

²⁴ Reglement for politiske organ i Bømlo kommune. Delegering. November 2016. Rådmannen.

²⁵ jf. kommunelova §30 nr. 3

Sakshandsamarane i administrasjonen finn vedtak som dei skal følgje opp i protokollen. Dei vedtaka saksbehandlaren ikkje kan fylgja opp sjølve skal meldast frå om til næraste leiars.

3.3.1.2 System og oversikter over vedtak

Kommunen opplyser at det ikkje er utarbeidd egne skriftlege rutinar for registrering og oppfølging av eventuelle avvik knytt til iverksetjing av vedtak.

Det går fram i intervju at kommunen heller ikkje har eit system eller ei felles oversikt over vedtak som er fatta i kommunestyret med tilhøyrande opplysningar om til dømes kven som er ansvarlege for å følgje opp vedtaka eller når saka skal ferdigstillast.²⁶

Det blir fortalt at rådmann²⁷ har hatt ei eiga oversikt, i form av eit papirdokument, over vedtak til oppfølging. Rådmannen nytta denne lista i rådmannen si leiargruppe (*strategisk leiing*²⁸) mellom anna for å fordele nye vedtak frå kommunestyret på dei ulike områda. Leiargruppa har ikkje elektronisk tilgang til dette dokumentet for å til dømes oppdatere status eller registrere avvik.

Konstituert rådmann fortel at det ikkje skjer så ofte at det kjem nye vedtak i kommunestyret, som ikkje er førebudd av administrasjonen, men at dette i tilfelle oftast kjem som interpellasjonar. Det går fram av intervju at rådmann i stor grad har svara ut interpellasjonar og spørsmål i kommunestyremøta. Dersom det har vore meir komplekse spørsmål som blir stilt har det vore praksis at rådmann har svart dette ut i påfølgjande kommunestyremøte (Handteringa av interpellasjonar og spørsmål i kommunestyremøta er nærare omtala i avsnitt 3.4.1).

Det går vidare fram i intervju at kommunestyret årleg vedtar økonomiplan der det også ligg inne bestillingar på saker som skal følgjast opp av administrasjonen og når desse sakene skal leggjast fram for kommunestyret. Det går fram at strategisk leiing går gjennom økonomiplanen på samling i januar månad og at dei her fordeler ansvaret for oppfølging av bestillingar. Utvida leiargruppe har vidare ein fast gjennomgang av budsjettvedtak kvar mai månad, der dei kontrollerer status for oppfølging av vedtak.

Ordførar fortel at han opplever at rådmannen har hatt god oversikt over vedtak som blir fatta i kommunestyret, og at alle vedtak og interpellasjonar blir følgt opp på ein god måte av administrasjonen.

3.3.1.3 Oversikt og registrering av vedtak i seksjonane

Kommunalsjef for oppvekst, kultur og idrett (OKI) fortel at han har ei eiga oversikt i OneNote over kva saker som skal opp i politiske møte og når møta skal haldast. Denne oversikta er ikkje tilgjengeleg for andre i leiargruppa eller strategisk leiing. Av oversikta går det fram kva sakshandsamar som har fått ansvar for å følgje opp sakene. Kommunalsjefen fortel at han redigerer oversikta etter kvar politiske møterunde, og at han går gjennom lista med sine sakshandsamarar på stabsmøta kvar veke.

Innan området helse, sosial og omsorg (HSO), blir det utarbeidd tiårs-planar, og meir detaljerte årlege handlingsplanar. Både tiårs-planen og dei årlege handlingsplanane blir vedtatt i kommunestyret. Det går fram i intervju at kommunalsjefen kvar september månad lagar ei oversikt over korleis HSO ligg an med handlingsplanen og at dette blir presentert for kommunestyret. For einskilde (større) saker eller tema i handlingsplan blir det lagt fram egne saker som belyser status i arbeidet ved behov. Ut over dette, pleier ikkje kommunestyret å etterspørje korleis HSO ligg an med omsyn til den årlege handlingsplanen. Kommunalsjefen for HSO fortel at dei har hatt dette planoppsettet i fem år, og får gode tilbakemeldingar frå politikarane på denne måten å arbeide på.²⁹

²⁶ Revisjonen får fortalt at kommunen tidlegare nytta ein funksjon i *Ephorte* til å registrere, fordele og halde oversikt over vedtak som var fatta i kommunestyret, og det blei lagt ved ei restanseliste frå denne oversikta i sakspapira før alle kommunestyremøta slik at politikarane kunne ha oversikt over vedtaksoppfølginga i administrasjonen. Det blir fortalt at denne løysinga blei nytta i om lag tre år, men då sakshandsamarane ikkje i tilstrekkeleg grad avslutta saker i oversikta i *Ephorte*, inneholdt restanselista etter ei stund svært mange pågåande og avslutta saker. I intervju blir det fortalt at førre rådmann (rådmann i kommunen frå 1994-2015) valte å avslutte bruken av vedtaksoversikt i *Ephorte* på grunn av at systemet ikkje blei tilstrekkeleg aktivt nytta av sakshandsamarane.

²⁷ Rådmann i Bømlo kommune 2015-oktober 2019.

²⁸ Rådmannen si strategiske leiing er: rådmann, assisterande rådmann, to kommunalsjefar, personalsjef og økonomisjef. For tida er stillinga som assisterande rådmann vakant.

²⁹ Det går fram i intervju at det nyleg blei vedtatt kommunedelplan for oppvekst og at denne skal operasjonaliserast i årlege handlingsplanar.

Det blir fortalt at HSO har få vedtak til oppfølging på grunn av måten dei arbeider på med politisk vedtekne planverk. Ytterlegare oppfølging av vedtaksoppfølging innan HSO skjer ved at kommunalsjef gjennomgår saksliste og protokoll etter kommunestyremøta. Kommunalsjef fortel at han ikkje har ei eiga oversikt over vedtak som skal følgjast opp innan HSO.

I teknisk avdeling er det, som nemnt i kapittel 2, rådmannen som fungerer som næraste leiar for verksemdsleiarane. Det har vore praksis at rådmannen har informert sakshandsamarar og verksemdsleiarar direkte om vedtak som vedkjem dei aktuelle områda. Konstituert rådmann fortel at ho har vidareført denne organiseringa, og at det dermed er ho som per i dag har ansvar for å følgje opp verksemdene innan teknisk avdeling.

3.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Bømlo kommune ikkje har etablert eit felles system for registrering av vedtak som også dokumenterer status for oppfølging og iverksetjing. Revisjonen er merksam på at det er relativt få tilsette i kommuneadministrasjonen og at det blir vist til kontinuerleg dialog mellom sakshandsamarar innan tenesteområda. Revisjonen meiner likevel at eit system som samlar informasjon om kva vedtak som skal følgjast opp, kven som er ansvarleg, samt status for oppfølging og iverksetjing, vil vere eit godt internkontrolltiltak. Eit slikt system kan bidra til å tydeleggjere roller og ansvar. Vidare kan eit slikt system bidra til å redusere risikoen for manglar i vedtaksoppfølginga i samband med til dømes permisjon, sjukdom eller anna fråvær, ved at informasjon om oppfølging av vedtak blir mindre avhengig av enkeltpersonar.

3.4 Ansvarsfordeling ved oppfølging av vedtak

3.4.1 Datagrunnlag

Bømlo kommune har formalisert overordna ansvar for oppfølging av politiske vedtak gjennom *Reglement for politiske organ*³⁰ og *Reglement for saksbehandling*³¹.

I Bømlo kommune sitt *Reglement for politiske organ* går det under avsnittet om administrasjonssjefen fram at «Administrasjonssjefen har ansvar for at saker som blir lagde fram for folkevalde organ er forsvarleg utgreidde, og at vedtak blir sett i verk».

I Bømlo kommune sitt *Reglement for saksbehandling* står det vidare under punkt 3.2 at

Administrasjonssjefen eller den han gjev fullmakt til avgjer kven som skal vera saksbehandlar. Fastsetjing av kva folkevalde organ som skal inn i saka vert avgjort av administrasjonssjefen på grunnlag av gjeldande delegeringsreglement.³²

3.4.1.1 Ansvarsfordeling på leiarnivå

Revisjonen får fortalt at rådmannen fordeler ansvar for oppfølging av nye vedtak i etterkant av kommunestyremøta gjennom møte i rådmannen si leiargruppe. Det blir fortalt i intervju at vedtaksoppfølging er fast punkt i alle møta i rådmannen si leiargruppe, samt i leiarsamlinga i januar kvart år (sjå avsnitt 3.3.1). I leiarsamlinga blir budsjettvedtak gjennomgått og fordelt på ansvarlege leiarar. Budsjettvedtaka legg overordna føringar som skal svarast ut på budsjettsamlingar og elles fortløpande i løpet av året.

Det blir vidare fortalt at rådmannen har pleidd å svare ut dei sakene som kjem «inn frå sida» i kommunestyremøta, som til dømes interpellasjonar. Desse sakene kjem ofte på slutten av kommunestyremøta. Andre førespurnader og interpellasjonar som har blitt tatt opp i kommunestyremøta har vore meir kompliserte og har kravd meir oppfølging. Rådmannen konfererer med kommunalsjef for aktuelt område når interpellasjonar skal svarast ut skriftleg, og ber eventuelt kommunalsjef utforme framlegg til svar.

³⁰ Reglement for politiske organ i Bømlo kommune. Delegering. November 2016. Rådmannen.

³¹ Reglement: Saksbehandling. Bømlo kommune. Administrativt vedtak 04/10239-1 0324 2. Sist revidert 05.06.2019.

³² Det går fram av delegeringsreglementet at det på revisjonstidspunktet er tre hovudutval med direkte innstillingsrett til kommunestyret (helse og omsorg, oppvekst, kultur og idrett og areal og samferdsel). Delegeringsreglementet klargjer vidare kva mynde som er delegert til hovudutvala etter kommune- og særlov. Reglement for politiske organ Bømlo kommune. Delegering. November 2016. Rådmannen. Vedteke av kommunestyret 05.12.2016 i sak 126/16.

Det går fram at saker oftast følgjer organisasjonsstrukturen når det gjeld oppfølging, men at det kan bli fatta enkelte vedtak som gjeld begge hovudseksjonane, til dømes innan tema som barnefattigdom og oppfølging av flyktingar. Det går fram at det ikkje er noko skriven regel for kven som har ansvar for saker som angår begge hovudseksjonane, men at det er ein innarbeidd praksis med at det er rådmann som fordeler desse sakene.

3.4.1.2 Ansvarsfordeling i seksjonane

Som nemnt i avsnitt 3.3.1 ligg ansvaret for å følgje opp vedtak stort sett hos sakshandsamaren som har førebudd saka for politisk handsaming, og at sakshandsamarane ser i møteprotokollen for å finne vedtak som dei skal følgje opp. Kommunalsjef for OKI understrekar at fordeling av vedtak i all hovudsak følgjer organisasjonsstrukturen, slik at det blir opp til kommunalsjefen for området å følgje opp saker som gjeld OKI. På denne måten er det ikkje opp til kvar sakshandsamar åleine om eit vedtak blir følgt opp.

Kommunalsjef for OKI fortel vidare at han har møte med sine leiarar kvar veke og at vedtak og saksførebuing er fast punkt på agendaen. Til dømes vil det her bli tatt opp kva som er neste skrivefrist. Utanom faste møte har kommunalsjefen kontinuerleg dialog med sine leiarar og sakshandsamarar.

Kommunalsjef for HSO peiker på at det er relativt få politiske saker innan hans ansvarsområdet som krev oppfølging gjennom året, på grunn av at dei styrer gjennom årleg handlingsplan som er vedtatt politisk (sjå avsnitt 3.3.1). Kommunalsjefen er ansvarleg for kvart punkt i handlingsplanen. Kommunalsjefen fortel at leiarane i HSO har ein eigen versjon av den årlege handlingsplanen som skildrar korleis kvar av leiarane skal følgje opp dei ulike oppgåvene i planen.

Som nemnt i avsnitt 3.3.1, går det fram at rådmannen har gått direkte til sakshandsamaren i teknisk avdeling i etterkant av kommunestyremøta, dersom det har vore saker som har blitt behandla i kommunestyret og som skal følgjast opp av sakshandsamaren. Dersom det er tema og saker som treng å drøftast meir inngåande har rådmann pleidd å kalle inn til møte med den aktuelle sakshandsamaren og leiar for arealbruk.

Leiar for arealbruk opplever at det er etablert ein fast praksis for å fordele vedtak som gjeld fleire tenesteområde.

Det går fram av intervju at det er ei sams oppfatning av at rådmann har hatt god oversikt over vedtak og vidare at han har sikra at alle vedtak har blitt følgt opp av administrasjonen. Dei intervju fortel vidare at dei opplever at kommunen har gode rutinar for å sikre iverksetting og oppfølging av vedtak.

3.4.2 Vurdering

Bømlo kommune har etablert ein praksis for fordeling av vedtak på leiarnivå gjennom at rådmann fordeler nye vedtak i leiargruppemøta, og at det er rådmann som fordeler saker på leiarane dersom det er vedtak som er gjeldande for begge hovudseksjonane. Revisjonen vurderer at dette er i samsvar med kommunen sitt reglement på området.

Undersøkinga viser at praksis for fordeling av ansvar for vedtaksoppfølging på sakshandsamarar varierer noko, og at grad av skriftleggjing av ansvarsdelinga også varierer. Basert på undersøkinga vurderer revisjonen at delar av denne praksisen er sårbar ved utskifting av personell eller fråvær. Revisjonen vil difor understreke viktigheita av å ha ei systematisk oversikt over vedtak som skal følgjast opp, som relevante leiarar og ev. andre tilsette har tilgang til, slik at det i tilstrekkeleg grad er tydeleg for alle involverte i administrasjonen kven som har ansvar for å følgje opp dei ulike sakene.

3.5 Rutinar for å avklare/tolke vedtak

3.5.1 Datagrunnlag

3.5.1.1 Rutinar for å avklare vedtak med dei folkevalde

Revisjonen får opplyst at i saker der vedtaket er uklart, har rådmannen høve til å ta saka tilbake til det folkevalde organet for å be om avklaringar. Det går fram i intervju at dette har skjedd ved nokre sjeldne tilfelle, men ikkje nyleg.

Det blir fortalt at dersom det kjem benkeforslag i eit kommunestyremøte, hender det at rådmann tar ein gjennomgang i kommunestyret der det til dømes blir vurder om det kan vere utfordringar knytt til gjennomføring av forslaget. Alle benkeforslag og interpellasjonar blir levert skriftleg før avrøysting.

Avdelingsleiar for fellessekretariatet fortel at ho får dei skriftlege spørsmåla frå ordførar i etterkant av kommunestyremøtet slik at ho har dei tilgjengeleg når ho skal skrive protokollen.

Ordførar fortel i intervju at det er sjeldan rådmann har spurt ordførar korleis administrasjonen skal forstå eit vedtak, men det har hendt at rådmannen har lagt fram korleis han vil løyse ei sak for ordføraren og spurt om det er rett forstått. Ordførar fortel at uklarheiter først og fremst kan førekome dersom det har vore interpellasjonar som har fått eit fleirtal i kommunestyret. I nokre slike tilfelle har rådmann forklart ordførar korleis han forstår intensjonen i interpellasjonen for å sikre at det ikkje har skjedd ei misforståing. Ordførar fortel at det ikkje har vore behov for slike avklaringar mellom rådmann og ordførar i løpet av det siste året.

Ordførar erfarer at vedtaka som blir fatta i kommunestyret i all hovudsak er tydelege, og han kan ikkje hugse at det har vore behov for å tolke vedtak. Han fortel at politikarane har vore flinke til å signalisere kva dei ønskjer med vedtaka som blir fatta.

Kommunalsjef for HSO fortel at han ikkje har erfart at politikarane ikkje har vore nøgde med ei vedtaksoppfølging på bakgrunn av ei uklar bestilling med påfølgjande feiltolkingar i vedtaksoppfølginga.

3.5.1.2 Rutinar for avklaring av vedtak i møteprotokollen

I Bømlo kommune sitt *Reglement for saksbehandling*³³ står det skildra at produksjon av møteprotokollar frå møte i folkevalde organ er ein del av saksbehandlingsrutinane i Bømlo kommune. Protokollen skal vere utforma slik at den inneheld all informasjon som trengst for å tolke vedtaka som er fatta. Avdelingsleiar for fellessekretariatet fortel at kommunestyremøta blir direktesendt på kommunen sine heimesider og at filmane ligg tilgjengelege der også etter at møtet er over. Avdelingsleiar nyttar filmen frå kommunestyremøtet til å kvalitetssikre protokollen. Ho fortel vidare at dersom eit vedtak er uklart, går ho til ordførar for hjelp. Dersom ordførar har ei anna oppfatning av vedtaket enn ho, drøftar dei seg fram til kva som var meint med vedtaket før ho skriv dette inn i protokollen.

Avdelingsleiar for fellessekretariatet fortel at det er svært sjeldan at vedtaka blir opplevd som uklare og må avklarast i etterkant.

Kommunalsjef for OKI fortel at protokollane kan verke oppklarande når det gjeld å tydeleggjere vedtak, særskilt dersom det har blitt vedtatt tilleggspunkt til innstillinga som låg føre i ei sak.

3.5.1.3 Rutinar for avklaring av vedtak i administrasjonen

Kommunen opplyser at dei praktiserer prinsippet om fullført saksbehandling, noko som mellom anna inneber at sakshandsamar har ansvar for å tolke vedtaket og følgje det opp. Dersom sakshandsamar er usikker på tydinga av vedtaket, blir dette tatt opp med næraste leiar som eventuelt kan ta saka vidare til kommunalsjef eller rådmann for avklaring.

Det blir fortalt i intervju at det er rom for å gjere eventuelle avklaringar når dei har gjennomgangen av vedtaka i rådmannen si leiargruppe. Rådmann har også oppklart saker med kvar enkelt kommunalsjef i jamlege ein-til-ein møte.

Leiar for arealbruk fortel at vedtaka frå kommunestyret i all hovudsak er tydelege, men at det kan vere vanskeleg å vite kva detaljnivå ein skal leggje seg på. Ho fortel at det har vore nokre saker som har kravd ein del intern drøfting med rådmann og andre på grunn av kompleksiteten i sakene, og nemner i samband med dette ei sak som omhandlar gebyrregulativ som skal handsamast i kommunestyret.

3.5.2 Vurdering

Bømlo kommune har ikkje formaliserte retningslinjer for korleis rådmann skal gå fram for å tolke eller avklare vedtak dersom noko er uklårt, men undersøkinga viser at det er etablert ein praksis på dette området gjennom at 1) rådmannen avklarar med dei folkevalde, oftast ordførar, at vedtak er riktig forstått, 2) gjennom arbeid med møteprotokollen, og 3) gjennom rådmannen sitt leiarmøte og dialog med næraste leiar.

³³ Reglement: Saksbehandling. Bømlo kommune. Administrativt vedtak 04/10239-1 0324 2. Sist revidert 05.06.2019.

Denne praksisen synast etter revisjonen si vurdering å vere føremålstenleg, og undersøkinga gir ingen indikasjonar på at etablert praksis ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar at administrasjonen har ei riktig forståing av vedtak som er fatta i kommunestyret.

3.6 Rapporteringsrutinar på vedtaksoppfølging

3.6.1 Datagrunnlag

Bømlo kommune har formalisert ansvaret for å sikre rapportering på vedtaksoppfølging gjennom delegeringsreglementet, der følgande går fram: «Administrasjonssjefen har ansvar for at det vert etablert gode rapporteringsrutinar til alle politiske styringsorgan». ³⁴ Kommunen har vidare etablert rutine for å orientere om oppfølging av vedtak til politisk nivå gjennom fast orientering frå rådmann i byrjinga av kommunestyremøta. ³⁵

3.6.1.1 Rapporteringsrutinar ved vedtaksoppfølging

Kommunen opplyser at orientering frå rådmannen er fast på sakskartet i alle møte i kommunestyret. Her melder rådmannen tilbake til politisk nivå om status i saker som det blir arbeidd med, og status for oppfølging og iverksetjing av vedtak. Rådmannen informerer i denne bolken også om sjukefråvær, økonomi og andre aktuelle hendingar og saker som verkar inn på administrasjonen sitt arbeid. Rådmannen si orientering i starten av kvart kommunestyremøte blir protokollført. Det går fram i intervju at rådmannen i denne bolken også formidlar løypemelding i saker administrasjonen er medvitne om at politikarane er opptekne av.

Ordførar fortel i intervju at kommunestyret vanlegvis ikkje set dato for oppfølging av vedtaka, men at det til dømes går fram at det skal skje i løpet av «første halvår» eller liknande. Ordførar synest dette har vore ein god måte å arbeide på.

Ordførar fortel vidare at i tilfella der kommunestyret har sett ein knapp frist, er det fordi det er ei sak som dei opplever hastar veldig. Ordførar fortel at heller ikkje i desse tilfella er det praksis å setje datofrist, men at det gjerne blir vedteke at saka «snarast mogeleg» skal utgreiast. Ordførar gir uttrykk for at hans erfaring er at administrasjonen følgjer opp vedtak slik det er bestilt frå kommunestyret.

Dei intervjuar fortel at dei ikkje kan hugse å ha opplevd at det dei siste åra har vore tilfelle der administrasjonen har gløymt å følgje opp vedtak, til dømes at ein har gløymt å svare skriftleg ut interpellasjonar.

3.6.1.2 Rapportering om uventa hendingar i oppfølginga av vedtak

Det går fram i intervju at det er vanleg rutine at rådmannen i bolken «rådmannen informerer» melder ifrå til kommunestyret dersom det skjer uventa hendingar som gjer at oppfølginga av ei sak blir utsett eller forseinka.

Som tidlegare nemnt (mellom anna i avsnitt 3.1) blir det innan området HSO utarbeidd årlege handlingsplanar, og kommunalsjefen for området utarbeider årleg ei oversikt over korleis HSO ligg an med handlingsplanen. For einskilde (større) saker eller tema i handlingsplan blir det ved behov lagt fram eigne saker som belyser status i arbeidet.

Det blir fortalt at grunna at det er eit lite miljø og få sakshandsamarar innan områda OKI og HSO, har kommunalsjefane oversikt over vedtaksoppfølginga utan at det blir formelt rapportert på eventuelle avvik eller anna i oppfølginga frå sakshandsamarane.

Det blir fortalt at det kan skje at administrasjonen ikkje får effektuert bestillingar så fort som dei hadde planlagt, og at dette til dømes kan vere på grunn av kompleksitet i sakene. Eit eksempel som blir nemnt av fleire er då kommunestyret i 2016 vedtok at administrasjonen skulle greie ut politikarane sitt ønske om å ta reinhaldstenestene tilbake som kommunal teneste. Det viste seg at kontrakten med det private

³⁴ Reglement for politiske organ i Bømlo kommune. Delegering. November 2016. Rådmannen. Punkt 6.4. *Administrasjonssjefen sitt rapporteringsansvar*. Vedtatt av kommunestyret 05.12.2016, sak 126/16.

³⁵ Denne bolken av kommunestyremøtet blir kalla «rådmannen informerer».

reinholdsfirmaet hadde lenger varigheit enn administrasjonen hadde føresett, og at saka dermed ikkje blei lagt fram til handsaming i kommunestyret før sumaren 2019.

Ordførar fortel at politikanane i saka som gjaldt reinholdstenestene ved fleire høve etterspurde status i saka grunna at det tok lang tid med handsaminga. Ordførar understrekar at han opplever at denne saka utgjør eit unntak.

Konstituert rådmann fortel at nokre saksførebuingar og vedtaksoppfølgingar framover vil ta lenger tid grunna situasjonen knytt til brått skifte av rådmann, men at ho oppfattar at det er politisk forståing for dette.

3.6.1.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har undersøkt oppfølginga av fem vedtak som er fatta i kommunestyret (sjå tabell 1). I alle vedtaka er det lagt inn krav om oppfølging eller rapportering. Tabell 2 viser kva rapportering som er kravd i dei aktuelle vedtaka, om vedtaka er følgt opp innan fastsett frist og eventuelle merknader frå revisjonen er lagt inn i høgre kolonne.

Tabell 2: Stikkprøvar: rapportering på vedtak

Nr.	Politisk saksnr.	Rapporteringskrav i vedtak	Etterlevd (ja/nei)	Merknad
#1	PS 11/17	Pkt. 3: Planen blir lagt fram til politisk handsaming januar 2018	Nei	Det blei fleire gonger ³⁶ orientert om arbeidet med kommunedelplan for oppvekst i utval oppvekst, kultur og idrett. Kommunedelplan for oppvekst blei endeleg godkjend i kommunestyremøte 30. september 2019.
#2	PS 11/18	Pkt. 4: Bømlo kommune skal ha høgt fokus på helsefremjande tiltak i nærmiljøa. Det kan f.o.m. 01.01.19. opprettast ei kombinert stilling som frivillig-/frisklivskoordinator om rådmannen finn plass til stillinga på budsjettet. a. Kommunestyret bed om at rådmannen viser til konkrete mål for stillinga og korleis det er tenkt at denne skal organiserast	Ja	I PS 40/18 blir det orientert om føremål med stillinga og at rådmannen så langt ikkje har funne rom for stillinga som frivilligkoordinator i arbeidet med budsjettframlegg for 2019.
#3	PS 8/19	Kommunestyret ber rådmannen om ei ny vurdering av ramma til rus- og psykisk helse, seinast i samband med revidert budsjett for 2019.	Ja	Ingen merknad
#4	PS 13/18	Svar på interpellasjonen i neste møte	Ja	Ingen merknad
#5	PS 104/18	Pkt. 2: Kommunestyret bed rådmannen koma med halvårlege løypemeldingar på arbeidet i satsinga.	Delvis	Kommunen viser i samband med verifiseringa av rapporten til at det i mai/juni 2019 blei lagt fram tilstandsrapport som viser korleis skulane har arbeidd med satsinga. Det er elles lagt fram munnlege orienteringar om arbeidet, og arbeidet

³⁶ I følgje møteprotokollen for utval for oppvekst, kultur og idrett orienterte kommunalsjefen for OKI om arbeidet med kommunedelplan for oppvekst 7. mars 2017, 4. mai 2017, 23. januar 2018 og 24. april 2018. Rådsgjevar for oppvekst orienterte om framdrifta i arbeidet med kommunedelplanen 27. februar 2018. 5. mars 2018 var dei ei eiga sak oppe i utvalet om at kommunedelplanen for oppvekst skulle ut på høyring (PS 10/19).

I stikkprøve #1 vedtek kommunestyret 13. februar 2017 at planprogram for kommunedelplan for oppvekst skal leggst fram til politisk handsaming januar 2018. Kommunedelplanen for oppvekst blei endeleg lagt fram for politisk handsaming i kommunestyremøte 30. september 2019.³⁷ I sak PS 10/19 om «kommunedelplan oppvekst – på høyring» som blei lagt fram i utval for oppvekst, kultur og idrett den 5. mars 2019, går det fram at utkastet til kommunedelplan for oppvekst blir lagt fram med planperiode frå 2019-2024, i staden for 2017-2025 som i det i utgangspunktet var lagt opp til. Det er protokollført at kommunalsjef og rådgjevar for oppvekst har orientert om arbeidet med kommunedelplanen i utval for oppvekst, kultur og idrett ved fleire høve, men ikkje om det er gjort greie for kva som er bakgrunn for forseinkinga.

I stikkprøve #5 vedtek kommunestyret at kommunen skal utarbeide ein plan for satsinga på *Inkluderande skule- og barnehagemiljø* i Bømlo kommune. Det går fram av punkt 2 i vedtaket at kommunestyret ber rådmannen kome med halvårlege løypemeldingar på arbeidet i satsinga.

Knytt til stikkprøve #5 informerer kommunen i samband med verifisering av rapporten at det har vore rapportert på arbeidet med satsinga gjennom framlegging av årleg tilstandsrapport frå grunnskulane i kommunen (lagt fram 21.05.2019 i utval for oppvekst, kultur og idrett og 17.06.2019 i kommunestyret)³⁸ Det har elles blitt informert om arbeidet med satsinga gjennom munnleg orientering.

Det er også informert om arbeidet med satsinga i årsmeldinga for kommunen for 2018.

3.6.2 Vurdering

Bømlo kommune har etablert fast praksis med at rådmann informerer kommunestyret om status i administrasjonen og i nokre saker til oppfølging i starten av kvart kommunestyremøte. Undersøkinga viser at rapporteringa som går fram i orienteringa frå rådmannen ikkje systematisk rapporterer på alle vedtak som blir følgt opp i administrasjonen, men at utvalet delvis baserer seg på ei vurdering av kva saker politikaane er mest opptekne av.

Revisjonen vurderer at dagens praksis kan medføre risiko for at ikkje alle relevante forhold knytt til vedtaksoppfølging, inkludert uventa hendingar eller avvik som oppstår i oppfølginga, blir rapportert tilbake til politisk nivå. Undersøkinga viser at denne risikoen gjorde seg gjeldande i saka knytt til byte av leverandør for reinhaldstenester, då politikaane måtte etterspørje status i saka ved fleire høve.

Stikkprøvekontrollen som er gjennomført viser at det har vore tilfelle der kommuneadministrasjonen ikkje har rapportert til politisk nivå innan fastsette fristar. Sjølv om administrasjonen i hovudsak verkar å følgje opp vedtak i samsvar med fristar som er sette, vurderer revisjonen at det kan vere føremålstlenleg med meir systematiske oversikter over oppfølging av vedtak, med tilhøyrande informasjon om framdrift og ev. forseinkingar (jf. revisjonen si vurdering i kapittel 3.3.2), og ei meir systematisk rapportering om status for oppfølging av vedtak til politisk nivå.

³⁷ Planprogrammet blei lagt fram for utval for oppvekst, kultur og idrett i sak PS 29/19 den 3. september 2019.

³⁸ Kommunen peiker i samband med verifiseringa av rapporten på at Bømlo kommune har utelukkande private barnehagar. Det blir ikkje levert tilsvarande tilstandsrapportar frå desse.

4. Internkontroll

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*Har kommunen etablert tilfredsstillande bruk av system for internkontroll?*³⁹

Under dette:

a) Dekker kvalitetssystemet Compilo, eventuelt andre system for internkontroll, sentrale sider knytt til krav til internkontroll slik som:

- i) Skildring av verksemda sine hovudoppgåver, mål og organisering
- ii) Risikovurderingar
- iii) Rutinar og prosedyrar for arbeidsprosessar
- iv) Kontrollaktivitetar (avviksmeldesystem, oppfølging)
- v) Rutinar for å evaluere og forbetre internkontrolltiltaka

b) I kva grad er kvalitetssystemet Compilo implementert og nytta av alle einingane/tenestene i kommunen?

c) I kva grad har dei tilsette tilstrekkeleg kunnskap om korleis kvalitetssystemet Compilo skal nyttast for å sikre god internkontroll?

d) Er det etablert rutinar for oppfølging av at bruken av kvalitetssystemet fungerer slik det var tenkt innanfor kommunen sine einingar/tenesteområde?

4.2 Revisjonskriterium

Det går fram av kommunelova § 23 nr. 2 at administrasjonssjefen i kommunen «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det vidare fram at internkontroll blir definert i vid forstand som ein prosess, sett i verk og gjennomført av leiarar og tilsette i verksemda med føremål å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk.

Det finst fleire rammeverk for korleis ein kan utarbeide eit internkontrollsystem. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen som definerer internkontroll som ein prosess som gir rimeleg tryggleik for at ein organisasjon oppnår sine mål, og som sikrar ei effektiv drift, påliteleg rapportering og etterleving av lovar og regler.

4.2.1 Kontrollaktivitetar

Kontrollaktivitetar er dei retningslinjer, aktivitetar og rutinar som blir sett i verk i den daglege drifta for å sikre at organisasjonen når måla sine. Eit prinsipp som blir lagt til grunn er at leiinga skal etablere rutinar og retningslinjer som inngår som ein del av den daglege drifta i organisasjonen. Slike rutinar skal gjere det klart kva som er forventa av einingane, og skal gjere det tydeleg kven som har ansvar for å gjennomføre rutinen. COSO åtvarar mot at uskrivne rutinar kan vere lette å omgå og kostnadskrevjande for

³⁹ Det blei i kontrollutvalsmøte i Bømlo kommune 09.05.2019 vedteke at hovudproblemstillinga endra ordlyd frå «Har kommunen etablert tilfredsstillande system for internkontroll» til «Har kommunen etablert tilfredsstillande *bruk av* system for internkontroll».

organisasjonen å vedlikehalde dersom det er utskifting av personell. Vidare tilrår COSO at leiinga ved jamne mellomrom gjennomgår og oppdaterer prosedyrar og kontrollaktivitetar.

I ei rettleiing til rådmennene om internkontroll⁴⁰ tilrår KS at internkontrollen inngår som ein integrert del av leiing og styring i kommunen. Dette medfører at rådmannen og leiargruppa til rådmannen skal involverast i internkontrollen. KS tilrår at rådmannsnivået innhentar rapportering og følgjer opp mellom anna verksemda sitt arbeid med risikokartlegging og – vurdering, og følgjer opp gjennomførte kontrollar og evalueringar. Systematisk avviksrapportering er ein måte å sikre at organisasjonen oppdagar brot på rutinar og svakheiter i rutinar.

I COSO sitt rammeverk går det frem at mål på sektorovergripande nivå er ein føresetnad for internkontroll. Leiarar og tilsette i organisasjonen må ha ei felles forståing for dei overordna strategiane og måla i organisasjonen, og ein del av internkontrollarbeidet er å spesifisere målbare, oppnåelege, relevante og tidfesta mål som organisasjonen skal jobbe etter. Desse overordna måla skal operasjonaliserast til dei underliggande einingane i organisasjonen.

Risikovurderingar er eit sentralt element både i COSO sitt rammeverket for internkontroll, og i dei sektorspesifikke og tenestespesifikke krava til internkontroll som føreligg.

Gjennom risikovurderingar gjer ein systematiske gjennomgangar av tenestene for å finne fram til aktivitetar eller prosessar kor det til dømes er fare for manglande målinnfriing, manglande etterleving av regelverk/rutinar, mangelfull rapportering eller utilfredsstillande kvalitet i tenestene.

I følgje KS er risikovurderingar grunnlaget for innretning av internkontrollen, og både det operative og strategiske nivået i kommunen bør vere involvert i risikovurderingane. Dette er også i samsvar med tilrådingar frå COSO. Risikovurderingar skal skje på både detaljert plan og på overordna plan. KS påpeiker at eit ansvar på rådmannsnivået er å «aggregere risiko», det vil seie å ha eit system for å sjå resultata frå enkeltvise risikoanalysar i samanheng. KS framhevar at:

Relevant informasjon skal aggregeres og rapporteres videre til andre ledernivåer. Dette vil sikre oppmerksomhet om det som er viktigst, samtidig som vesentlige forhold fanges opp, vurderes og dokumenteres.⁴¹

God internkontroll er vidare avhengig av effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon i organisasjonen, både horisontalt og vertikalt. Dette krev føremålstenlege møte- og rapporteringspunkt, og system som sikrar at vesentleg informasjon blir kommunisert til rett nivå. For at oppfølginga i kommunen skal fungere så føremålstenleg som mogleg bør underliggjande einingar rapportere vidare kritiske risikoar til rådmannsnivået, og rådmannen bør sørge for at internkontroll går inn som en del av den ordinære rapporteringa og styringsdialogen i kommunen. KS tilrår også å synleggjere resultat, effektar og endringar som følgje av internkontrollarbeidet i årsrapporten frå kommunen.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Compilo som system for internkontroll⁴²

4.3.1 Datagrunnlag

Bømlo kommune implementerte kvalitetssystemet KvalitetsLosen i kommunen i 2012. Kommunen tok frå 2012 i bruk ROS-modulen, avviksmodulen og dokumentasjonsmodulen i systemet, medan årshjulmodulen har blitt tatt i bruk dei siste åra.

⁴⁰ Kommunesektorens organisasjon (2012/13). *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*

⁴¹ Kommunesektorens organisasjon (2012/13). *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?* S. 23.

⁴² Under denne problemstillinga har revisjonen i hovudsak undersøkt i kva grad kvalitetssystemet Compilo dekkjer sentrale krav til internkontroll. I kva grad dei ulike verksemdene nyttar Compilo til å etterleve desse sentrale krava, er nærare skildra i kap. 4.4 Implementering og bruk av Compilo i einingane.

Bømlo kommune har utarbeidd ei *Kvalitetshandbok*⁴³ som skildrar føremål med og bruk av kvalitetssystemet og kva modular som er tilgjengelege. Det er vidare utarbeidd dokument som skildrar korleis dei tilsette skal bruke delar av systemet.⁴⁴

I *Kvalitetshandboka* blir visjon og mål med kvalitetssystemet skildra:

Bømlo kommune ynskjer å vera ein open kommune som står for kvalitet, omsorg og respekt og vert opplevd som at det er samsvar mellom det me ynskjer å vera, og det me faktisk er og gjer. Me ynskjer å sikra at innbyggjarane våre får kostnadseffektive tenester med kvalitet. Skal me få det til må kommunalt tilsette oppleve å ha trygge og gode arbeidstilhøve med definerte krav og mål.

Kvalitetssystemet skal hjelpe oss til å nå desse måla.

Det går vidare fram av *Kvalitetshandboka* at kvalitetssystemet er eit viktig verktøy i samband med krav til internkontroll, og at styringssystemet skal vere «levande»:

- Dokumenta er under utvikling
- Det vert meldt frå om feil og svikt i rutinar
- Avvikssystemet hjelper oss til stadig å verta betre⁴⁵

Frå mai 2015 skifta KvalitetsLosen namn til Compilo.⁴⁶ Det går fram i intervju og i spørjeundersøkinga at kvalitetssystemet blir omtalt på ulike måtar i kommunen; nokre omtalar det framleis som *KvalitetsLosen*, medan andre omtalar det som *Compilo*. Andre igjen nyttar forkortinga *KSS*, som står for *kvalitetsstyringssystemet*. I spørjeundersøkinga blir det kommentert at det oppleves som uklart at det blir nytta ulike namn på kvalitetssystemet.

Revisjonen får opplyst at verksemdene har eigne kvalitetshandbøker som ligg tilgjengelege for alle tilsette i kvalitetssystemet. Revisjonen har ikkje mottatt eller gjennomgått desse kvalitetshandbøkene.

4.3.1.1 Skildring av hovudoppgåver, mål og organisering

I *Kvalitetshandboka* går det fram at «kvalitetssystemet skal sikra at ingen viktige forhold blir utelatne og at alle verksemdene er klar over ansvarsområda sine og når, korleis, kor og kvifor ting skal gjerast».⁴⁷

Det blir vidare skildra at kvalitetssystemet skal vere eit hjelpemiddel til å omtale arbeidsoppgåver og korleis desse skal utførast, og dermed kunne minske risiko ved utføring av arbeidet samt gjere kommunen mindre sårbar ved utskifting av personell.

Det blir også nemnt at målet med kvalitetssystemet er at alle tilsette skal kunne utføre arbeidsoppgåvene i samsvar med avtalt metode, standard og kvalitet.

Skildring av mål og strategi

I samfunnsdelen til Bømlo kommune sin kommuneplan (KPS), kalla #Bømlo2049⁴⁸, går det fram at KPS dannar grunnlaget for kommunen si arealforvaltning og er førande for kommuneplanen sin arealdel (med planskildring, kart, føresegn). Det blir vidare stadfesta at KPS er førande for framtidige kommunedelplanar, verksemdar, temaplanar, økonomi-, budsjett- og reguleringsplanar.

I KPS blir det skildra overordna hovudutfordringar for kommunen, styrande prinsipp for planlegging i kommunen, samt mål, strategi og oppfølging i arealstrategi innan følgande tematiske område:

⁴³ Kvalitetshandbok. Skildring av kvalitetssystem og kvalitetspolitikk. 23.04.2012. Bømlo kommune. Rådmannen. Vedteke av kommunestyret 11.06.2012, PS 56/12.

⁴⁴ Revisjonen får fortalt at *Kvalitetshandboka* er under revisjon, men at dette arbeidet per i dag er sett på vent mellom anna i påvente av ei oppdatering av kvalitetssystemet i 2020, og på grunn av prioritering av arbeid med beredskap.

⁴⁵ Kvalitetshandbok. Skildring av kvalitetssystem og kvalitetspolitikk. 23.04.2012. Bømlo kommune. Rådmannen. Vedteke av kommunestyret 11.06.2012, PS 56/12.

⁴⁶ http://www.kvalitetslosen.no/editable/filer/compilo/Informasjon_til_interessenter.pdf

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ #Bømlo2049. Kommuneplanen sin samfunnsdel – KPS 2019-2049. Vedteke i Bømlo kommunestyre 17.06.2019 i sak PS 30/19.

- Kystkommunen
- Klima – det me lever av
- Rusta for livet
- Sosialt og inkluderande
- Demokratiutvikling

Det går fram i intervju at KPS ligg tilgjengeleg for alle tilsette i Compilo⁴⁹. Kommunen opplyser at dersom det er utarbeidd egne mål for eit tenestoområde, skal desse liggje tilgjengeleg i kvalitetssystemet.

Kommunalsjef for oppvekst, kultur og idrett (OKI) fortel at det er måla som kjem fram i KPS som fram til nyleg har vore gjeldande mål også for områda oppvekst, kultur og idrett. Kommunalsjef for OKI viser samstundes til at det er behov for egne mål og planar for verksemdsområda, og at det nyleg er vedtatt ein kommunedelplan for oppvekst. Vidare går det fram at det blei vedteke ein kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv i 2016, at kulturminneplanen er i ferdigstillingsprosess, og at det skal utviklast ein plan for kultur. Kommunedelplanane skal operasjonaliserast i årlege handlingsplanar, og både kommunedelplanar og handlingsplanar skal etter planen leggjast inn i Compilo når dei er ferdigstilt. Kommunalsjefen fortel at organisasjonen blir involvert i dette arbeidet, mellom anna gjennom at dei tilsette får kome med innspel til kva oppgåver som bør prioriterast dei neste fire åra.

Området helse, sosial og omsorg (HSO) har utarbeidd *Kommunedelplan for helse, sosial og omsorg 2015–2025*, samt årlege handlingsplanar, og det går fram av intervju at desse dokumenta ligg tilgjengeleg i Compilo. Mål for dei underliggjande verksemdene ligg føre i den årlege handlingsplanen, og kommunalsjefen opplever at måla som går fram her er nokså tydelege. Måla for området blir formidla til dei tilsette i samband med ulike samlingar som til dømes utvida leiarsamling med tillitsvalde kvart halvår. Det går vidare fram at det er utarbeidd kompetanseplanar for HSO som også ligg tilgjengelege i Compilo.

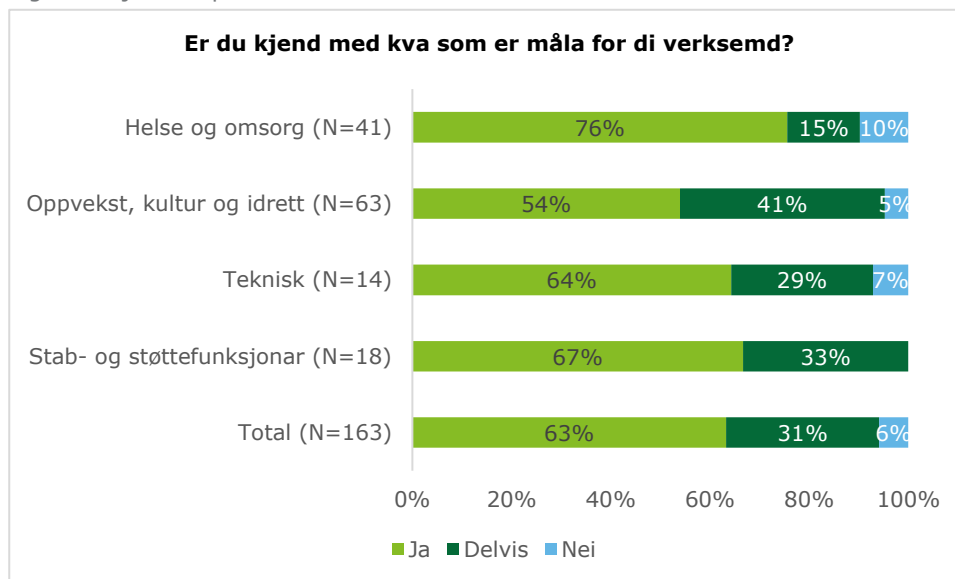
Som nemnt under avsnitt 3.4.1 har leiarane i HSO også ein versjon av den årlege handlingsplanen som skildrar korleis kvar av leiarane skal følgje opp dei ulike oppgåvene i planen. Denne planen ligg ikkje tilgjengeleg i Compilo.

Det går fram i intervju at avdeling for arealplan ikkje har utarbeidd egne mål utanom dei måla som kjem fram i KPS.

I spørjeundersøkinga fekk dei tilsette spørsmål om kjennskap til mål for deira verksemd. Svara går fram i figur 3 og syner at 63 % av respondentane svarar at dei er kjende med verksemda sine mål. 31 % svarar at dei er «delvis» kjend med måla og 6 % oppgjev å ikkje kjenne til desse. Det går fram av svara at 10 % av dei tilsette innan helse og omsorg svarar at dei ikkje kjenner til verksemda sine mål, medan 5 % og 7 % frå høvesvis oppvekst, kultur og idrett og teknisk svarar «nei» på same spørsmålet. Mellom 29 % og 41 % frå områda oppvekst, kultur og idrett, teknisk og stab- og støttefunksjonar svarar at dei «delvis» kjenner til kva som er måla for deira verksemd, medan 15 % av respondentane frå helse og omsorg svarer «delvis» på same spørsmålet. Medan 76 % frå helse og omsorg oppgjev at dei kjenner til måla for si verksemd, svarer 54 % frå oppvekst, kultur og idrett «ja» på dette spørsmålet.

⁴⁹ Systemet blei innført i kommunen i 2012, men då under namnet Kvalitetslosen.

Figur 3: Kjennskap til verksemda sine mål



Skildring av hovudoppgåver og organisering

Bømlo kommune har utarbeidd *Reglement for politiske organ i Bømlo kommune – delegering*⁵⁰ der det mellom anna går fram kva mynde rådmannen er delegert frå kommunestyret. Vidare er det utarbeidd eit *Delegeringsreglement for Bømlo kommune*⁵¹ der delegering til verksemdsleiarar, interne støttefunksjonar og delegering i forvaltningssaker er skildra.

Det blir fortalt i intervju at *Reglement for politiske organ i Bømlo kommune – delegering* ligg tilgjengeleg i Compilo, men at delegeringsreglementet for verksemdsleiarane ikkje er tilgjengeleg gjennom kvalitetssystemet.

Det er ikkje etablert praksis å utarbeide stillingsskildringar for dei tilsette i Bømlo kommune. Det går fram at nokre av verksemdsleiarane i HSO har stillingsskildringar, men at desse ikkje ligg tilgjengelege i Compilo. Kommunalsjefen for OKI uttrykker i intervju at organisasjonen er i stadig endring og at det difor vil vere utfordrande å etablere absolutte stillingsskildringar. Han meiner vidare at eventuelle stillingsskildringar i tilfelle bør vere rettleiande då det stadig vil dukke opp nye problemstillingar og behov.

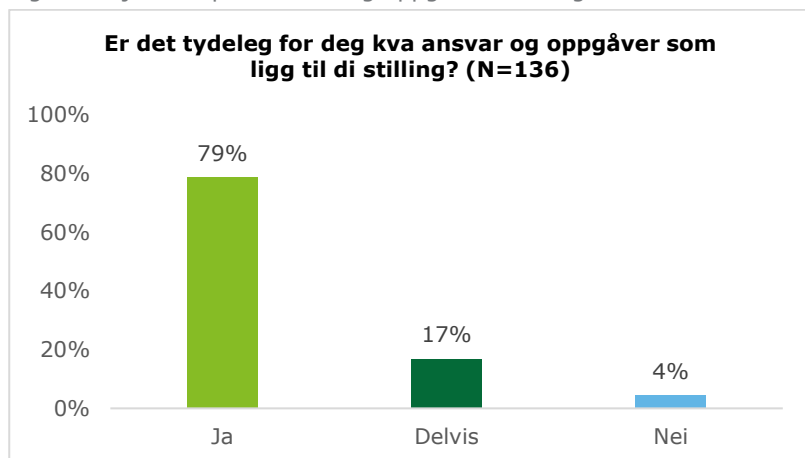
Kommunalsjefen for OKI opplever at det er etablert tydelege roller innanfor tenestene, og vidare at det er tydelege grenser mellom tenestene. Han fortel vidare at det i den nyleg vedtekne kommunedelplanen for oppvekst går tydeleg fram kva roller som skal følgje opp kva oppgåver. Delplanen er på denne måten ei forbetring når det gjeld tydeleggjering av roller og oppgåver innan området.

Dei tilsette som deltok i spørjeundersøkinga fekk spørsmål om dei opplever at det er tydeleg kva ansvar og oppgåver som ligg til deira stilling. Resultata går fram av figur 4. 17 % svarar at det «delvis» er tydeleg kva ansvar og oppgåver som ligg til deira stilling, medan 4 % svarar at dette ikkje blir opplevd som tydeleg.

⁵⁰ Reglement for politiske organ i Bømlo kommune. Delegering. November 2016. Rådmannen.

⁵¹ Delegeringsreglement for Bømlo kommune. Gjeldande frå 1. januar 2005.

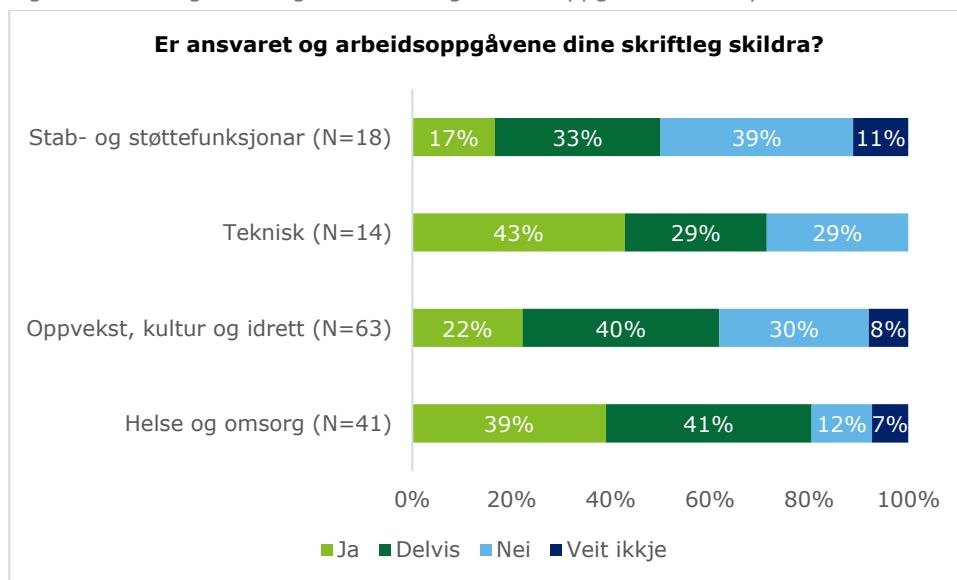
Figur 4: Kjennskap til ansvar og oppgaver i stillinga



Respondentane fekk også spørsmål om ansvaret og arbeidsoppgåvene deira er skriftleg skildra. Til dette svarar totalt 29 % «ja», medan 38 % svarar «delvis», 26 % svarar «nei» og 7 % «veit ikkje».⁵²

Figur 5 syner korleis respondentane tilsett innan dei ulike områda i kommunen svarer på dette spørsmålet. Mellom 29 % og 39 % av respondentane frå områda teknisk, oppvekst, kultur og idrett og stab- og støttefunksjonar svarar «nei» på dette spørsmålet, medan 12 % av dei tilsette frå helse og omsorg svarar det same. 11 % av dei tilsette innan stab- og støttefunksjonar svarar «veit ikkje» på spørsmålet om skriftleggjing av ansvar og arbeidsoppgåver, medan høvesvis 7 % og 8 % frå helse og omsorg og oppvekst, kultur og idrett svarar det same. 43 % av dei tilsette frå teknisk og 39 % frå helse og omsorg svarar at deira ansvar og oppgåver er skriftleg skildra, medan 17 % frå stab- og støttefunksjonar og 22 % av tilsette frå oppvekst, kultur og idrett «ja» på dette spørsmålet. Mellom 29 % og 41 % av respondentane svarar at ansvar og arbeidsoppgåver «delvis» er skriftleggjort.

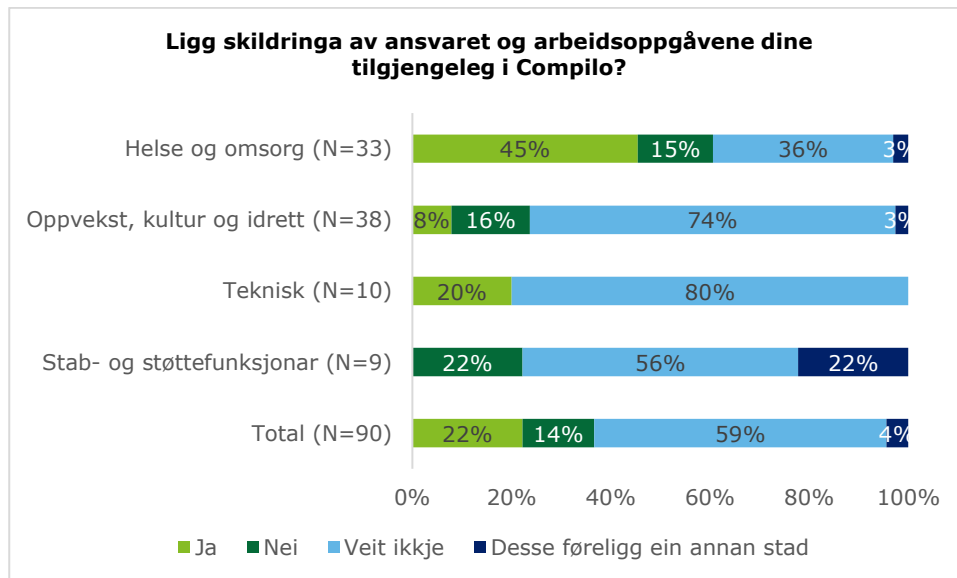
Figur 5: Skriftleg skildring av ansvar og arbeidsoppgåver fordelt på område



⁵² N=136

Dei som svara «ja» eller «delvis» på spørsmålet nemnt ovanfor, fekk eit oppfølgingsspørsmål om skildringa av deira ansvar og arbeidsoppgåver ligg tilgjengeleg i Compilo. Svara går fram av figur 6.

Figur 6: Tilgjengeleggjing av arbeids- og ansvarsskildring i Compilo



Figuren over syner at totalt 59 % av respondentane svarar at dei ikkje veit om skildring av deira ansvar og arbeidsoppgåver ligg tilgjengeleg i Compilo, medan 14 % svarar «nei». 4 % oppgjev at desse skildringane føreligg ein annan stad.⁵³ Hovudvekta av respondentar frå teknisk og oppvekst, kultur og idrett svarar «veit ikkje» på spørsmålet som er gjengitt i figuren over. 45 % av respondentane tilsett innan helse og omsorg svarar bekreftande på spørsmålet om skildringane er tilgjengeleg i Compilo, medan 20 % frå teknisk og 8 % frå oppvekst, kultur og idrett svarar «ja» på spørsmålet. 22 % av respondentane tilsett innan stab- og støttefunksjonar svarer at dokumenta føreligg ein annan stad enn i Compilo og same antall tilsette innan same område svarar «nei» på dette spørsmålet. Om lag 15 % frå både helse og omsorg og oppvekst, kultur og idrett svarar «nei» på spørsmålet om skildringa av ansvar og arbeidsoppgåver ligg tilgjengeleg i Compilo.

4.3.1.2 Risikovurderingar

Bømlo kommune har utarbeidd ein *Risikostyringsplan*⁵⁴ der det mellom anna blir skildra kvifor kommunen skal gjennomføre overordna risiko- og sårbarheitsanalysar (ROS-analysar) og kva ein skal bruke desse analysane til. Det går også fram at planen er gjeldande for ROS-analysane som blir gjennomførte ved hjelp av ROS-modulen i kvalitetssystemet. Vidare blir det skildra korleis ein skal planlegge ein ROS-analyse, kven som kan bestille ein slik analyse, korleis den skal gjennomførast og kva oppgåver som skal gjerast etter at ROS-analysen er ferdigstilt.

Gjennom intervju går det fram at ROS-modulen i Compilo ikkje har vore i bruk sidan 2013. Det har likevel blitt gjennomført risikovurderingar i nokre av verksemdene i kommunen, og nokre har også eit system for påminningar knytt til risikovurderingar. Til dømes fortel kommunalsjefen for HSO at det ligg i HSO sitt HMT-system at det årleg skal gjennomførast risikovurdering i forkant av vernerunde og utarbeiding av årleg handlingsplan for HMT. Arbeidet med risikovurderingar er nærare skildra i kapittel 4.4 *Implementering og bruk av Compilo i einingane*.

4.3.1.3 Rutinar og prosedyrar for arbeidsprosessar

I Bømlo kommune si *Kvalitetshandbok* går det fram at «Å dokumentera kva me gjer, korleis me gjer det og når tenestene blir utførte skal vera ein kontinuerleg prosess.»

⁵³ Dei som svarar at skriftlege skildringar av ansvaret og arbeidsoppgåvene føreligg ein annan stad, viser mellom anna til læreplanar, saks- og arkivsystemet ePhorte og eige skriv.

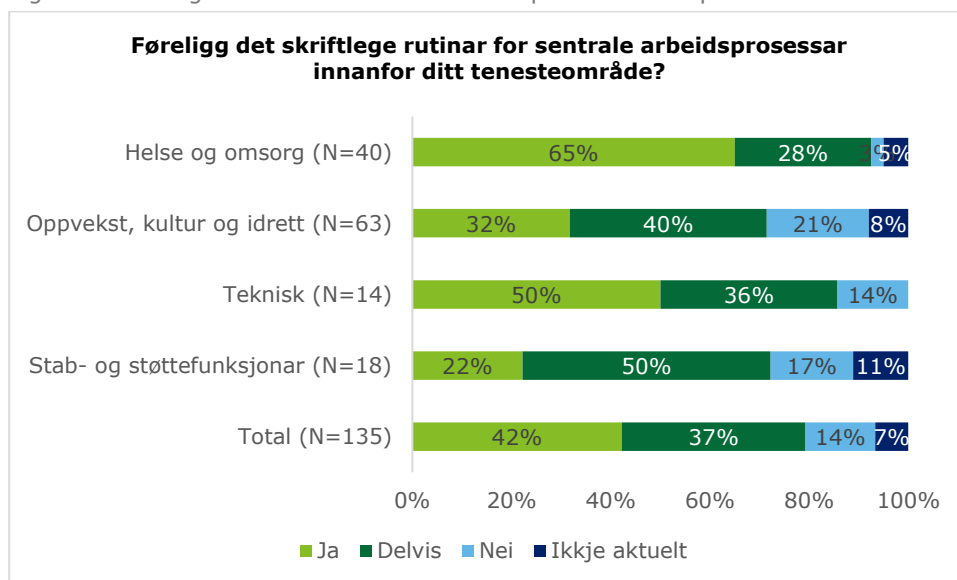
⁵⁴ Risikostyringsplan. 26.03.2012. Bømlo kommune. Rådmannen.

Kommunen opplyser at sentrale rutinar og skildringar av arbeidsprosessar skal ligge i kvalitetssystemet. I intervju går det fram at det ligg føre mange rutinar og retningslinjer for aktivitetar og arbeidsprosessar innan HSO og OKI i Compilo. Det går fram i intervju at det også føreligg skildringar av sentrale arbeidsprosessar innan arealbruk.

I spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om det føreligg skriftlege rutinar for sentrale arbeidsprosessar innanfor deira tenesteområde. Som vist i figur 7 svarar 37 % av respondentane at det «delvis» føreligg skriftlege rutinar for sentrale arbeidsprosessar innan deira tenesteområde, medan 14 % svarar «nei», og 7 % svarar «ikkje aktuelt».

Halvparten av respondentane tilsett innan stab- og støttefunksjonar svarar at det «delvis» føreligg skriftlege skildringar av sentrale arbeidsoppgåver, medan mellom 28 % og 40 % av respondentane frå dei andre områda svarar at dette «delvis» føreligg. 65 % av respondentane frå helse og omsorg og halvparten av respondentane frå teknisk svarar «ja» på spørsmålet, medan mellom 14 % og 21 % av dei tilsette frå teknisk, stab- og støttefunksjonar og oppvekst, kultur og idrett svarar «nei» på dette spørsmålet.

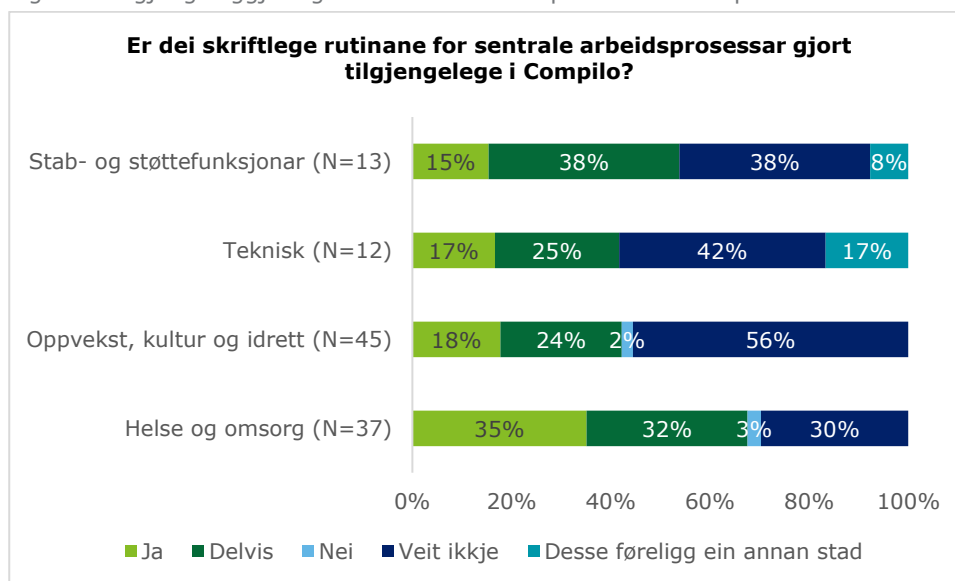
Figur 7: Skriftlege rutinar for sentrale arbeidsprosessar delt på område



Dei som svara «ja» eller «delvis» på spørsmålet som er gjengjeve ovanfor, fekk eit oppfølgingsspørsmål på om dei skriftlege rutinane for sentrale arbeidsprosessar er tilgjengeleggjort i Compilo. Resultata fordelt på tenesteområde går fram av figur 8 og syner at 56 % av respondentane frå oppvekst, kultur og idrett ikkje veit om rutinane ligg føre i Compilo, medan mellom 29 % og 38 % av respondentane frå alle tenesteområda svarar at slike skildringar «delvis» er lagt inn i kvalitetssystemet. 17 % av respondentane frå teknisk oppgjev at desse rutinane føreligg ein annan stad⁵⁵

⁵⁵ Respondentane som svarar at skriftlege rutinar for sentrale arbeidsprosessar føreligg ein annan stad, viser til at den årlege handlingsplanen er sentral i å skildre sentrale arbeidsprosessar, og at skildringar ligg i ei eiga mappe på felles servar. Vidare blir det vist til at lovverk og tilhøyrande forskrifter skildrar sentrale arbeidsprosessar i kommunen.

Figur 8: Tilgjengeleggjing av sentrale arbeidsprosessar i Compilo



Respondentane hadde høve til å kome med utfyllande kommentarar til skildring av arbeidsoppgåver og sentrale arbeidsprosessar. Blant dei 13 som kommenterte på dette, blir det mellom anna peika på at det hadde vore ønskjeleg med ei personalhandbok der verv og stillingar i skulesystemet er skildra, og at det er ønskjeleg med ei skildring av korleis ein skal motta, kartleggje og fatte vedtak/avslag på søknad om helse- og omsorgstenester. To av respondentane etterlyser stillingsinstruksar mellom anna for assistentar, medan ein annan meiner at etablerte stillingsskildringar er mangelfulle og ikkje inneheld alle arbeidsoppgåver som høyrer til rollane. Ein av respondentane viser til at det er utfordrande å finne fram til dokument i Compilo.

4.3.1.4 Kontrollaktivitetar

Kontrollar for å sikre etterleving av rutinar og retningslinjer

I kommunen si *Kvalitetshandbok* går det fram at kvalitetssystemet skal vere med å sikre at administrasjonen kan oppfylle krava om at kommunen skal drivast i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar, og at den er gjenstand for god kontroll (jf. § 23 i kommunelova).

Revisjonen får fortalt at dokument som er lagt inn i kvalitetssystemet kjem opp til revidering årleg ved at den som står oppført som eigar av dokumentet får e-post om dette. Påminninga via e-post er lagt inn som automatisk påminning gjennom Compilo. Det går vidare fram at ein i dokumenta som er lagt inn i kvalitetssystemet kan sjå ut frå topp- eller botntekst kven som har godkjent dokumentet. I toppteksten i kvalitetsstyringssystemet går det fram følgande om dei ulike dokumenta: «sist endra», «revidert» og «neste revisjon» med dato og årstal.

Kommunen opplyser òg at det blir nytta «leselister» i Compilo. Det går fram at viktige dokument blir lagt på dei tilsette sine leselister og at leiar som legg dokument på leselista vil sjå kven som har signert på at dei har lese dokumentet og kven som ikkje har gjort dette. Leiarane kan velje om dei ønskjer å legge inn frist for lesing på dokument som blir lagt i leselista.

Kommunalsjef for OKI fortel at dei i svært avgrensa omfang nyttar leselister i verksemdene han er leiar for. Han peiker på at det er viktig å balansere kontrollaktivitetar opp mot andre oppgåver som skal utførast, og viser til at dersom dei tar i bruk leselister i for stor grad, lagar dei seg potensielt ein god del meirarbeid med oppfølging og kontrollar på grunn av kvitteringsfunksjonen.

Skulane nyttar i tillegg til Compilo, også systemet 1310⁵⁶ der alle arbeidsoppgåver som er knytt opp mot lovkrav ligg fordelt utover året ved hjelp av eit årshjul.⁵⁷ Kommunalsjefen opplever at dette systemet er uttømmende når det gjeld sjekklistar for å etterleve opplæringslova og at det gir ein god status for skulane.

⁵⁶ 1310 blir nytta av skuleleiarane, og er dermed ikkje eit system som er i bruk blant dei tilsette ved skulane.

⁵⁷ 1310 er levert av Moava. Lenkje: <https://www.1310.no/>

Han understrekar vidare at 1310 ikkje erstattar Compilo, og at sentrale dokument skal leggjast inn i kvalitetssystemet uavhengig av kva andre system som blir nytta.

Det blir fortalt at dei innanfor OKI utfører stikkprøvar knytt til bruken av kvalitetssystemet med ujamne mellomrom, til dømes om alle skulane har lagt inn ordens- og åtferdsreglementet. Vidare blir det ved bruk av leseliste synleg kven som har lese eit dokument og ikkje, og i tillegg ligg det inne krav om kvittering av ein del sentrale aktivitetar i HMS-årshjulet. Dersom ikkje verksemdsleiarar har kvittert på utførte oppgåver innan fristen blir dette følgt opp.

Kommunalsjefen for HSO fortel at det er potensial for meir bruk av leselister i verksemdene han er leiar for.

Det går vidare fram at det ikkje er etablert eit system for å gjennomføre eigenkontrollar eller liknande for å vurdere om dei tilsette innan HSO etterlever regelverk og kommunale retningslinjer, men at leiinga har ei viss oversikt og kontroll gjennom at dei jamleg går gjennom meldte avvik og ved hjelp av sjølve bruken av kvalitetssystemet. I samband med det sistnemnte punktet blir det nemnt a) at alle retningslinjer og prosedyrar er lagt inn i Compilo, b) det blir meldt avvik i høve retningslinjer og prosedyrar, c) retningslinjer og prosedyrar kjem rutinemessig til revisjon og oppdatering, og d) det blir gjeve info til både nyttilsette og «vedlikehaldsopplæring» til tilsette i høve bruk av kvalitetssystemet.

Det blir fortalt at overordna rutinar og prosedyrar for HSO som blir lagra i Compilo skal innom kommunalsjef for godkjenning før dei blir publisert. Kommunalsjefen kan på denne måten undersøke at prosedyrane har blitt kvalitetssikra av tilsette med kunnskap på området. Dei ulike verksemdene innan HSO har sine egne mapper med sine lokale retningslinjer i Compilo. Lokale retningslinjer i verksemdar blir godkjent av aktuell leiar før dei blir publisert i Compilo.

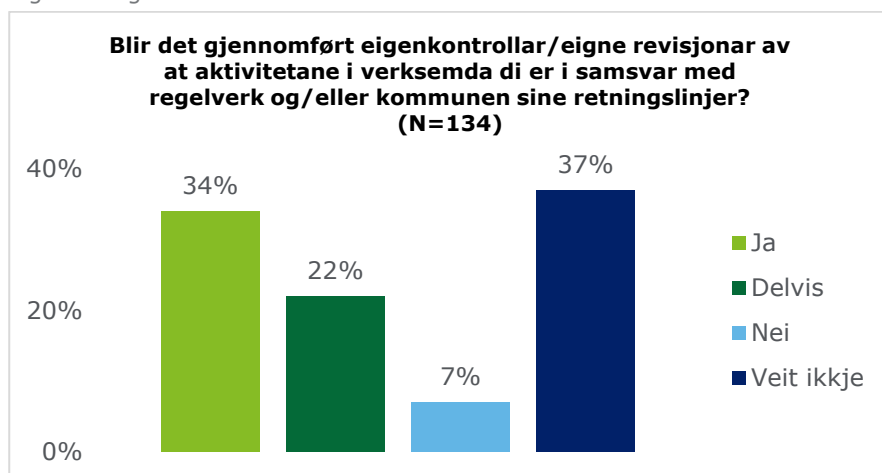
I spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om dei har fått tilsendt dokument til gjennomlesing gjennom funksjonen for leselister i Compilo. Til dette svarar 41 % «ja», medan 53 % svarar «nei» og 6 % svarar at dette ikkje er aktuelt. Dei som svara «ja» fekk oppfølgingsspørsmål om kor ofte dei får dokument til gjennomlesing gjennom funksjonen for leselister i Compilo: 8 % svarar «kvar månad», medan 28 % svarar «kvart halvår» og 64 % svarar at det skjer sjeldnare enn dette.⁵⁸

Respondentane fekk vidare moglegheita til å kome med eventuelle utfyllande kommentarar til bruken av leselister i Compilo. Av dei seks som kommenterer, er det ein respondent som trekkjer fram at Compilo blir mest nytta til å melde avvik og som oppslagsverk for dei tilsette. Vedkomande har inntrykk av at dei tilsette sjeldan er inne og oppdaterer leselista si.

I spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om det blir gjennomført eigenkontrollar/eigne revisjonar av at aktivitetane i verksemda er i samsvar med regelverk og/eller kommunen sine retningslinjer. Resultata går fram av figur 9 og syner mellom anna at 37 % av respondentane svarar at dei ikkje veit om det blir gjennomført eigenkontrollar eller egne revisjonar i verksemda, medan 22 % svarar «delvis» og 7 % svarar «nei».

⁵⁸ N=53

Figur 9: Eigenkontrollar



Avviksmeldesystem

I *Kvalitetshandboka* står det mellom anna at «avviksmeldingar er eit godt grunnlag for å vurdere om me utfører oppgåvene våre slik me skal», og at kommunen ønskjer at terskelen for å melde avvik skal vere låg. I handboka blir det vidare vist til kommunen sin definisjon av avvik og døme på kva som er å rekne som avvik og når det skal meldast avvik. Det går også fram eit døme på korleis ein kan skilje mellom ei *driftshending* og eit avvik.⁵⁹

Vidare går det fram av *Kvalitetshandboka* kva som er prosessen ved avvikshandtering. Det går ikkje fram korleis ein skal melde avvik i kvalitetssystemet, men det blir vist til stegvis forklaring i eige dokument. Det står ikkje skildra kva dokument dette er eller kvar dette ligg tilgjengeleg.

Revisjonen har fått tilsendt eit dokument kalla *Avviksmelding*. *Dokumentbibliotek*⁶⁰ der det mellom anna går stegvis fram korleis ein kan melde avvik i Compilo.

I intervju går det fram at avviksmodulen blei tatt i bruk frå 2012 då kvalitetssystemet blei innført i kommunen (meir om melding av avvik under avsnitt 4.4.1.2)

4.3.1.5 System for evaluering og forbedring av internkontrolltiltak

Bømlo kommune har eit kvalitetsutval beståande av rådmannen si utvida leiargruppe.⁶¹ Det går fram i *Kvalitetshandboka* at oppgåvene til kvalitetsutvalet mellom anna er å «bidra til at det elektroniske kvalitetssystemet vert vidareutvikla i tråd med organisasjonen sine behov».

Kvalitetshandboka viser til at verksemdene minst ein gang i året skal gjennomgå internkontrollsystemet og vurdere om rutinar og system fungerer i praksis eller om det bør gjerast endringar. Verksemdsleiar har ansvar for at kvalitetssystemet til ei kvar tid er tenleg og effektivt og at systemet tek i vare kommunen og verksemdene si målsetjing.

Rutinar for oppfølging og forbedring av internkontrolltiltak er nærare omtala i kapittel 4.6.

⁵⁹ Kvalitetshandboka gjev følgjande eksempel på skilnad mellom driftsavvik og eit avvik: «Om ei rute er knust på ein skule, er dette ei hending som ikkje skal meldast gjennom avvikssystemet. Det skal meldast direkte til den driftsansvarlege. Om ruta ikkje er kommen på plass innan den tida som er definert i driftsinstruksen, vert dette eit avvik som skal meldast i avvikssystemet ettersom det då har blitt eit regelbrot».

⁶⁰ Avviksmelding. Dokumentbibliotek. Introduksjon til kvalitetsstyringssystemet i Bømlo kommune, for alle tilsette. Januar 2018.

⁶¹ I *Kvalitetshandboka* står det at kvalitetsutvalet består av rådmann, organisasjonssjef, kommunalsjefar, teknisk sjef, økonomisjef og informasjonssjef.

4.3.2 Vurdering

Bømlo kommune nyttar kvalitetssystemet *Compilo*. Vidare er kvalitetshandboka ein sentral del av kommunen sitt system for internkontroll, mellom anna gjennom å skildre føremålet med kvalitetssystemet og bruken av *Compilo*. Det er revisjonen si vurdering at det ut frå omtalane av kvalitetssystemet i Kvalitetshandboka til kommunen, synast å vere ein klar intensjon ved etableringa av kvalitetssystemet at dette skal dekke alle sentrale sider knytt til krav til internkontroll. Det vil seie at kvalitetssystemet skal innehalde skildring av mål, organisering, oppgåvefordeling, risikovurderingar, rutinar og prosedyrar for arbeidsprosessar, kontrollaktivitetar og rutinar for evaluering og betring av internkontrolltiltaka. Kvalitetssystemet legg også til rette for at alle desse elementa kan inngå i systemet, ved at kommunen gjennom *Compilo* har tilgjengeleg dokumentmodul og avvikssystem, samt modular for å gjennomføre risikoanalysar og å setje opp årshjul. Likevel finn revisjonen at kvalitetssystemet i praksis ikkje dekker alle dei sentrale sidene knytt til krav til internkontroll. Denne vurderinga er mellom anna basert på følgjande moment som går fram av undersøkinga:

- Det varierer i kva grad verksemdene har skriftleggjort mål. Det varierer også i kva grad ansvaret og oppgåvene til dei tilsette er skriftleg skildra.
- Undersøkinga syner at det varierer i kva grad verksemdene har skriftleggjort rutinar og prosedyrar for sentrale arbeidsprosessar, sjølv om det går fram av Kvalitetshandboka at verksemdene skal dokumentere sine rutinar og prosedyrar.
- Kommunen har ikkje nytta ROS-modulen i *Compilo* sidan 2013. Det føreligg, etter det revisjonen er kjend med, heller ikkje andre overordna system som legg til rette for systematisk gjennomføring av risikovurderingar i kommunen.

Revisjonen merkar seg at ein del av dei tilsendte dokumenta, mellom anna *Kvalitetshandboka*, ikkje har blitt oppdatert etter at kvalitetssystemet har skifta namn, og vidare at ein del tilsette opplever det som uklart at det blir nytta ulike namn på kvalitetssystemet i kommunen. Revisjonen vil understreke viktigheita av at informasjonen om kvalitetssystemet er oppdatert slik at dokumenta gir dei tilsette i kommunen oppdatert informasjon om korleis dei skal nytte internkontrollsystemet og kva roller og ansvar som er gjeldande.

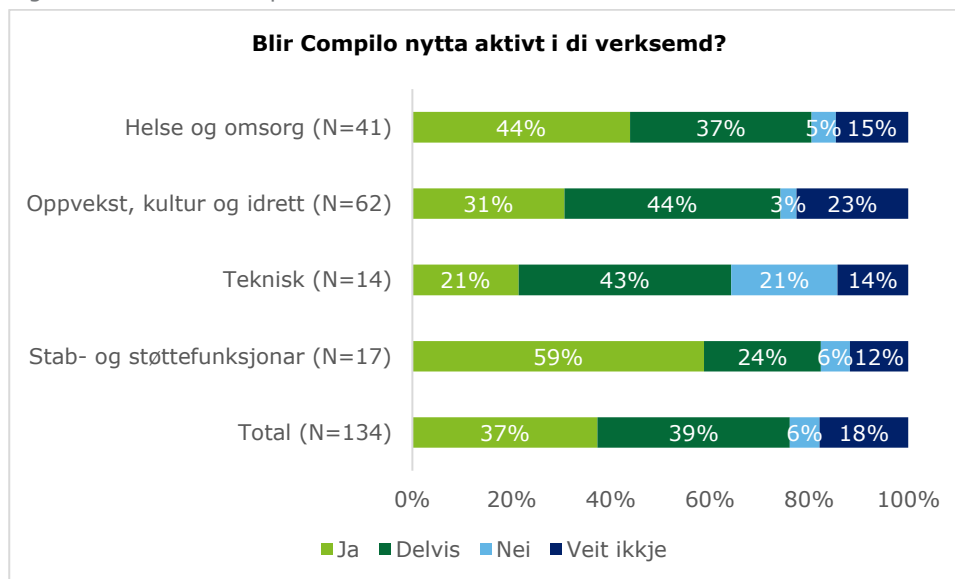
4.4 Implementering og bruk av *Compilo* i einingane

4.4.1 Datagrunnlag

Det går fram av *Kvalitetshandboka* til Bømlo kommune at alle verksemdsleiarane har ansvar for at kvalitetssystemet er oppdatert og i bruk i deira verksemd. Rådmannen er den øvste ansvarlege for kvalitetssystemet.

Dei tilsette som deltok i spørjeundersøkinga fekk spørsmål om *Compilo* blir nytta aktivt i verksemda der dei er tilsett. Av figuren under går det fram at om lag ein av fem innan tekniske tenester svarar «nei» på spørsmålet om *Compilo* blir nytta aktivt i deira verksemd, medan høvesvis 5 % innan helse og omsorg og 6 % innan stab- og støttefunksjonar svarar det same. Om lag 40 % av respondentane tilsett i oppvekst, kultur og idrett, helse og omsorg og teknisk svarar at *Compilo* «delvis» blir nytta aktivt i deira verksemd, medan 59 % av respondentane tilsett innan stab- og støttefunksjonar oppgjev at systemet blir nytta aktivt. Totalt er det det 18 % av respondentane som svarar «veit ikkje» på dette spørsmålet.

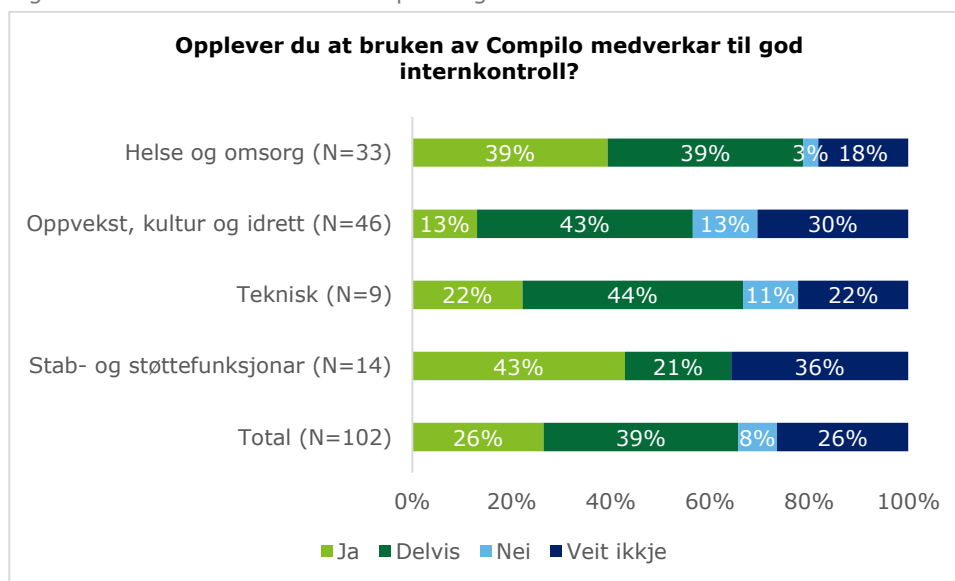
Figur 10: Bruk av Compilo i verksemdene



Respondentane som svara «nei» på spørsmålet vist i figur 10 fekk eit oppfølgingsspørsmål om kvifor Compilo ikkje blir nytta meir aktivt i eininga. Det var tre personar som svarte på spørsmålet. Ein av respondentane kommenterer her at det er uklart kva tilsette skal nytte kvalitetssystemet til, utanom å melde avvik.

Dei som svara «ja» eller «delvis» på spørsmålet om Compilo blir nytta aktivt i verksemda deira, fekk spørsmål om dei opplever at bruken av Compilo medverkar til god internkontroll. Figur 11 syner at 36 % av respondentane tilsett i stab- og støttefunksjonar svarar «veit ikkje» på spørsmålet om Compilo medverkar til god internkontroll, medan høvesvis 30 % frå oppvekst, kultur og idrett og 22 % frå teknisk svarar det same. 13 % av respondentane frå oppvekst, kultur og idrett, 11 % frå teknisk og 3 % frå helse og omsorg svarar «nei» på spørsmålet framstilt i figuren under, medan ingen respondentar frå stab- og støttefunksjonane svarar «nei».

Figur 11: Medverkar bruk av Compilo til god internkontroll?



4.4.1.1 Bruk av dokumentmodulen

Som nemnt i avsnitt 4.3.1 går det fram av kommunen si *Kvalitetshandbok* at kvalitetssystemet er eit viktig verktøy i samband med krav til internkontroll, og at styringssystemet skal vere «levande». Dette inneber mellom anna at dokumenta skal vere under utvikling.

I *Kvalitetshandboka* går det fram at dokument som blir lagt inn i dokumentmodulen i kvalitetssystemet hovudsakleg kan delast inn i følgjande kategoriar:

- Styrande dokument: lover, forskrifter, mål- og strategidokument, planverk, prosedyrar, instruksar og retningslinjer.
- Sektorovergripande dokument: gjeld alle eller fleire seksjonar.
- Lokale dokument: administrative og fagspesifikke styrande dokument som gjeld for ei eller fleire verksemdar innafor ein seksjon.

Det blir vidare skildra korleis ein skal gå fram for å legge til dokument knytt til mellom anna dokumenttype, dokumentstyring, lagring og utforming av dokument, og det er lagt til vedlegg som nærare forklarar til dømes kva som skal vere prefiks i dei ulike dokumentnamna innan ulike verksemdar. *Kvalitetshandboka* går også inn på godkjenning av dokument og viser til at rådmann, organisasjonssjef, kommunalsjefar, verksemdsleiarar og avdelingsleiarar på rådhuset⁶² kan godkjenne dokument.

Konstituert rådmann fortel at alle Bømlo kommune sine interne dokument ligg tilgjengeleg for dei tilsette i Compilo. Det går vidare fram i intervju at nokre mapper i dokumentmodulen har avgrensa tilgang, men elles er alt innhald i mappene opent for alle tilsette i kommunen. Nokre mapper inneheld ikkje dokument, men lenker til relevant dokumentasjon på nettsider. Dette kan til dømes vere informasjon om elevundersøkinga og skuleskyss.

Det blir fortalt i intervju at det per i dag berre er rådgjevar for kvalitetsarbeid som legg inn nye dokument i kvalitetssystemet. Det er fleire i organisasjonen som har tilgang til å leggje inn dokument i systemet ettersom dette er ei rollestyrt oppgåve, men for å sikre rett namngjeving og for å vere til hjelp for dei som har slik tilgang, er det gjort vedtak i kvalitetsutvalet på at alle dokument som skal leggst inn i Compilo

⁶² Her blir det vist til teknisk sjef, leiar av økonomiavdelinga, leiar av informasjonsavdelinga, nærings- og utviklingssjef og leiar av fellessekretariat/kundetorg.

skal sendast til rådgjevar.⁶³ Denne praksisen blei formidla til leiarane gjennom nyhendeskiv i april 2015 og mars 2017.⁶⁴

Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at før ho legg inn dokument på overordna nivå (BK-nivå) må dette godkjennast av ein frå rådmannen si leiargruppe. Det er kommunalsjefane som godkjenner dokument som er gjeldande for hovudseksjonane, medan det er verksemdsleiarane som godkjenner dokumenta som blir lagt ut på verksemdsnivåa.

Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at nokre av fordelane med at berre ein person legg inn dokument i kvalitetssystemet er at ho kan gi leiarane rettleiing om kvar i mappestrukturen dei bør legge ulike dokument, og at ho kan melde frå på leiarnivå i organisasjonen dersom ho registrerer at fleire verksemdar har tilnærma likelydande dokument som burde vere felles for alle verksemdene innan ei teneste, eller at det føreligg dokument i systemet som til dømes burde ha vore utarbeidd av personalavdelinga.

Dei intervjuar opplyser at verksemdene byrja å leggje inn eksisterande rutinar og prosedyrar i kvalitetssystemet då det blei implementert i 2012. I dag har HSO dei fleste retningslinjer og skildringar av sentrale arbeidsprosessar tilgjengeleg i kvalitetssystemet. Kommunalsjef fortel at HSO har vore opptekne av at det skal vere minst mogleg lokale variantar av arbeidsprosessar. Skildringane av arbeidsprosessar har blitt meir og meir felles, men dette har vore ein større prosess, då alle verksemdene ved innføringa av kvalitetssystemet hadde sine egne lokale variantar av rutinane. Kommunalsjef meiner at medarbeidarane i HSO har blitt relativt gode på å følgje prosedyrar for sentrale arbeidsprosessar som ligg i Compilo.

Det går fram av intervju at HSO har lagt inn fleire dokument i kvalitetssystemet enn OKI. Det blir i intervju haldt fram at ei av årsakene til dette kan vere at mengda sentrale reguleringar påverkar kor mange egne retningslinjer ein har behov for å utarbeide, og at det dermed er behov for mindre lokale retningslinjer innanfor oppvekst- enn det er innanfor helseområdet.

Det går vidare fram i intervju at skulane nyttar den digitale læringsplattforma *itslearning*, og at dette systemet var i bruk i skulane før kvalitetssystemet blei innført i 2012. Ein del styrande dokument har blitt liggande i *itslearning* etter 2012 og kommunalsjef fortel at utfordringa knytt til å flytte styrande dokument frå *itslearning* til kvalitetssystemet blir diskutert i kvalitetsgruppa i seksjonen.

Fleire av dei intervjuar peikar på at dokumentmodulen i Compilo i all hovudsak blir nytta som eit oppslagsverk for å finne rutinar, prosedyrar og sentrale arbeidsprosessar. Leiar for arealbruk opplyser at rutinar, prosedyrar og sentrale arbeidsprosessar i hovudsak blir nytta av nyttilsette for å gjere seg kjend innan verksemdsområda.

Vidare fortel fleire av dei intervjuar at tilsette gir tilbakemelding på at det blir opplevd som utfordrande å finne fram til dokument i den noverande oppbygginga av mappestrukturen i Compilo. Sjølv om søkefunksjonen i Compilo er god, må dei tilsette ha kunnskap om kva prefiks som er styrande for mappestrukturen innan dei ulike områda for å kunne finne fram til riktig dokument. I eit intervju blir det nemnt at dagens oppbygging av mappestrukturen i Compilo utgjør ein terskel for at dei tilsette skal nytte systemet aktivt.

I spørjeundersøkinga er det fleire som kommenterer på at det er vanskeleg å finne fram til dokument i Compilo, og fleire nemner at systemet er lite brukarvenleg. I tillegg er det to respondentar som tar opp at

⁶³ Det blir fortalt at ein del dokument tidlegare blei lagt inn utan å nytte dei riktige prefiksa i namn på dokumentet. Til dømes skal dokument som omhandlar alle tilsette i kommunen har prefiks «BK». Deretter er dokumenta inndelt etter om det er reglement, rutine og liknande. Dokumenta som er gjeldande for dei ulike verksemdsområda har sine egne prefiks som skildrar kva område dei er gjeldande for. Til dømes er prefiks for dei overordna dokumenta for helse, sosial og omsorg «HSO». Vidare vil skildringa av dokumenta som er gjeldande for Bømlø heimeteneste som ligg under helse, sosial og omsorg vere «HSO – BHT». Innan heimetenesta vil det vidare vere ei inndeling for dei som jobbar på dagtid, nattevakter osv.

⁶⁴ I nyhendeskiv til leiarar i april 2015 står følgjande om dokument «Kvalitetsutvalet (Rådmannen og leiargruppa i kommunen) har vedteke at systemansvarleg legg inn dokument i KvalitetsLosen og ferdige dokument sendast til systemansvarleg.» I nyhendeskiv til leiarar mars 2017 står følgjande: «Nye dokument: Alle nye dokument skal leggjast inn av systemansvarleg KSS. Send dokumentet, dokumentnamnet og ekstra søkeord.»

det er utfordrande å finne påloggingssida til Compilo. Fleire nemner at det går lang tid mellom kvar gong dei nyttar systemet og at det dermed er lett for å gløyme korleis å bruke det.

I samband med at kommunen skal ta i bruk ein ny versjon av Compilo frå 2020⁶⁵ har det vore drøfta om mappestrukturen bør strukturerast meir prosessretta eller behaldast slik den er i dag. Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at kvalitetsgruppa for OKI har tilrådd kvalitetsutvalet at kommunen overfører mappestrukturen slik den allereie er bygd opp til det nye systemet som skal innførast i 2020. Rådgjevar fortel vidare at det vil vere mogeleg å eventuelt endre mappestrukturen i ettertid om ein går for dette alternativet.⁶⁶

4.4.1.2 Bruk av avviksmodulen

Som nemnt under avsnitt 4.3.1.4 blir prosess for avvikshandtering omtala i kommunen si *Kvalitetshandbok* og den stegvise framgangsmåten for å melde avvik i kvalitetssystemet blir skildra i dokumentet *Avviksmelding. Dokumentbibliotek*⁶⁷.

Det går fram i intervju med leiarar i kommunen at Compilo i hovudsak blir nytta som avviksmeldesystem.

Det blir vidare fortalt at kommunen arbeider kontinuerleg med å etablere ei felles forståing for kva som reknast som avvik og kva typar avvik som skal meldast gjennom Compilo. Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at kommunen gjer følgjande tiltak for å auke bruken av avviksmodulen i kvalitetssystemet:

- Opplæring
- Melding av avvik som tema i medråderettsmøta
- Avvik er sak i AMU. Kvart halvår får AMU avviksstatistikk
- Halvårleg informasjonsskriv om kvalitetsarbeid på e-post frå rådmannen til alle tilsette i kommunen. Her har det fleire gonger blitt framheva at det er viktig å melde avvik for å kunne betre kommunen sine tenester.

Det går fram at dette arbeidet er utfordrande, og at det er eit tema som ofte blir drøfta i organisasjonen.

Det blir fortalt i intervju at det mest sannsynleg er underrapportering på avvik i verksemdene og at bakgrunnen til dette er samansett. Det er mellom anna ei oppfatning av at ikkje alle tilsette har ei like god forståing av kvifor det er viktig å melde avvik og at nokre tilsette er usikre på korleis dei skal gå fram ved melding av avvik. Det blir vidare fortalt at manglande datakunnskap kan vere ei årsak til at nokre ikkje melder avvik gjennom Compilo. Rådgjevar for kvalitetsarbeid opplever at opplæringa i bruk av kvalitetssystemet, og då spesifikt opplæringa som dreier seg om avvik, gjer at ein del medarbeidarar innser at melding av avvik ikkje er så vanskeleg som dei i utgangspunktet har trudd.

Revisjonen får fortalt at det blir meldt avvik innan HSO kvar dag, og at det er ein god avvikskultur i verksemdene. Kommunalsjef fortel at det er ein god avvikskultur mellom anna kjem fram ved at tilsette melder avvik på seg sjølve dersom dei til dømes har gløymt å gi ut medisin. Det går fram at kommunalsjef har tilgang til dei meldte avvika i Compilo og at han dagleg undersøker kva avvik som er meldt i verksemdene.⁶⁸

Kommunalsjefen opplever at det er klart for dei tilsette i HSO kva dei skal melde avvik på, men at det er uklart for nokre tilsette kva avvik som skal meldast i Compilo og kva avvik som skal registrerast i fagsystemet (Profil).⁶⁹ Til dømes vil nokre tilsette sjå på all vald og trugslar som avvik som skal meldast i

⁶⁵ Det er usikkert kva tid kvalitetssystemet blir oppdatert. Opprinneleg skulle dette skje ved nyttår, men revisjonen får opplyst at det blir undersøkt om det er mogleg å vente til utpå våren.

⁶⁶ Revisjonen er ikkje kjend med kva som er endeleg beslutta når det gjeld mappestrukturen i den nye versjonen av Compilo.

⁶⁷ Avviksmelding. Dokumentbibliotek. Introduksjon til kvalitetsstyringssystemet i Bømlo kommune, for alle tilsette. Januar 2018.

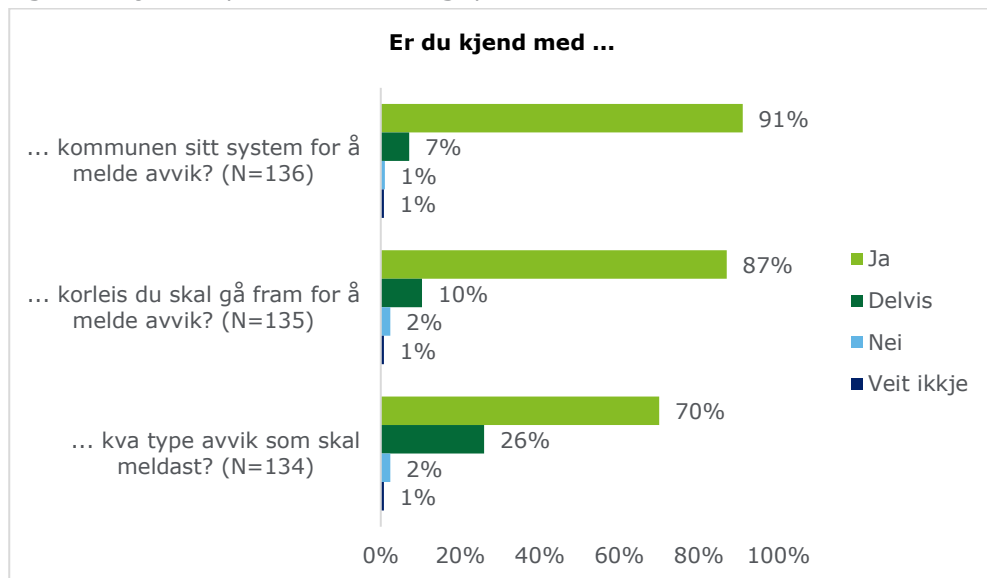
⁶⁸ Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at også verneombod har lesetilgang til meldte HMT-avvik på eigen arbeidsplass.

⁶⁹ Kommunalsjefen viser til dømes til at det kan vere uklart korleis ein skal melde avvik i samband med trugslar, slag og spark, noko som førekjem relativt ofte innan habiliteringstenestene.

Compilo, medan andre melder avvik på valdshendingar i Compilo dersom avviket er eit resultat av at dei tilsette ikkje har følgd prosedyrar og rutinar.⁷⁰

I spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om deira kjennskap til, og bruk av, avviksmodulen i Compilo. Resultata er framstilt i figur 12 under.

Figur 12: Kjennskap til avviksmodul og -praksis



Figuren over syner at majoriteten svarar «ja» på spørsmåla om dei er kjend med kommunen sitt system for å melde avvik og korleis dei skal gå fram for å melde avvik.⁷¹ 7 % av respondentane svarar at dei «delvis» er kjend med kommunen sitt avviksmeldesystem.

Ein av ti respondentar er «delvis» kjend med korleis dei skal gå fram for å melde avvik, medan 2 % av respondentane ikkje kjenner til dette, og ein like stor prosentdel kjenner heller ikkje til kva type avvik som skal meldast.⁷² Om lag ein av fire respondentar kjenner «delvis» til kva type avvik som skal meldast.

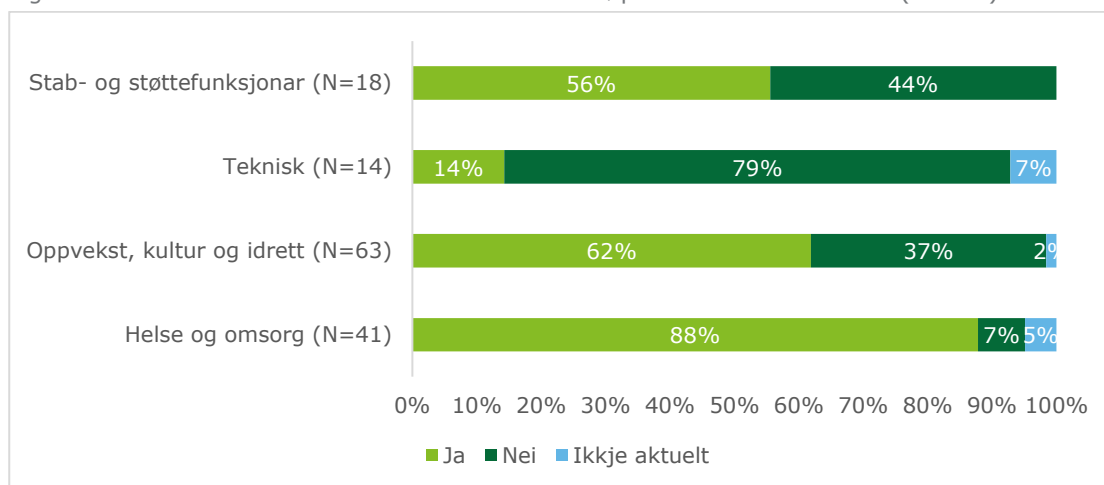
Dei tilsette som deltok i spørjeundersøkinga fekk også spørsmål om dei har meldt ifrå om avvik i kommunen i løpet av dei siste tre åra. Totalt svarar ein tredjedel av respondentane «nei» på spørsmålet om dei har meldt avvik i løpet av dei siste tre åra, medan 64 % svarar «ja» på same spørsmålet. I figur 13 er svara på same spørsmålet delt på tenesteområda.

⁷⁰ HSO melder også avvik til Helse Fonna, men desse blir send i brevform ettersom Helse Fonna nyttar eit anna avvikssystem. Ein melder til dømes avvik om at pasienten ikkje har fått med seg medisinlista si frå spesialisthelsetenesta eller at kommunen ikkje har fått melding ved utskriving av pasient. Desse avvika blir også meldt i Compilo. Kommunalsjefen opplever dette som ei noko tungvint løysing.

⁷¹ 91 % svarar «ja» på spørsmål om dei er kjend med kommunen sitt system for å melde avvik. 87 % svarar ja på spørsmål om dei er kjend med korleis dei skal gå fram for å melde avvik.

⁷² Dette utgjør tre personar.

Figur 13: Har du meldt ifrå om avvik i kommunen i løpet av dei siste tre åra? (N=163)



Figuren over syner at om lag fire av fem respondentar som er tilsett i teknisk sektor svarer at dei ikkje har meldt avvik dei siste tre åra. 37 % av respondentane tilsett innan området oppvekst, kultur og idrett og 44 % av respondentane frå stab- og støttefunksjonar svarar «nei» på same spørsmålet. Innan helse- og omsorg svarar 88 % «ja» på spørsmålet om dei har meldt frå om avvik i løpet av dei siste tre åra, medan 7 % svarar «nei» og 5 % svarar «ikkje aktuelt».

Dei som svara «ja» på spørsmålet om dei har meldt avvik dei siste tre åra, fekk eit oppfølgingsspørsmål om dei meldte avviket gjennom Compilo. På dette spørsmålet svarar alle respondentane frå teknisk og stab- og støttefunksjonar «ja», medan ein respondent frå HSO og ein respondenten frå OKI svara «nei». Av dei som svarar *nei*, er det ein respondent som spesifiserer at vedkomande meldte avviket direkte til sin næraste leiar.

Respondentane fekk høve til å kome med utfyllande kommentarar til kommunen sitt system for å melde avvik.⁷³ Fleire trekkjer her fram utfordringar knytt til melding av avvik: To av respondentane synest at systemet er for tungvint, og ein av dei peikar på at det er mange som ikkje rapporterer avvik på grunn av dette.

At avviksmeldesystemet er tungvint, blir også kommentert andre stader i spørjeundersøkinga. Ein av respondentane skriv at avvik ikkje blir meldt på grunn av dårleg tid og fordi det er vanskeleg å vite kva som er avvik og ikkje. Poenget blir òg framheva av ein anna respondent, som trekkjer fram at det er ei stor utfordring at ein ikkje klarer å einast om ei forståing av kva avvik er, og kvifor ein skal melde avvik. Vedkomande peiker på at det er skilnad mellom tilsette med og utan fagkompetanse i samband med dette. Ein anna respondent fortel at vedkomande ikkje har lyst til å melde avvik, men heller ønskjer å ta opp kva som har skjedd med den det gjeld. Det er vidare ein respondent som peikar på at det er ein mentalitet for å tole ting utan at det er behov for å melde avvik.

Oppfølging av avvik i det overordna kvalitetsarbeidet

I *Kvalitetshandboka* står det at avvikshandtering og oppfølging av avvik skal vera tema på alle personalmøte som blir haldne av leiar. I tillegg skal avvikshandtering takast opp på leiarmøte i avdelinga/verksemda og i rådmannsteam/utvida leiargruppe.

Det går vidare fram at det kan takast ut statistikkar og rapportar frå avvikssystemet for å følgje opp dei ulike hendingstypene som er registrert, og at kommunen på denne måten kan følgje utviklinga av uønskte hendingar fortløpande og dermed planlegge strategiar, prioriteringar og budsjett ut frå dette.

Kommunen opplyser at meldte avvik (knytt til HMT) blir drøfta i arbeidsmiljøutvalet (AMU), i rådmannen sine leiarmøte, i kvalitetsutvalet, i kvalitetsgruppene, i leiargruppene i dei to hovudseksjonane, samt i medråderettsmøte. Revisjonen får fortalt det er ei fast årleg rutine i AMU å gå gjennom tal og type meldte

⁷³ N=10

avvik. Det går vidare fram at avvik er sett opp som fast tema i møte i rådmannen si leiargruppe kvar veke, medan avviksstatistikk blir drøfta i dei andre møtefora med ujamne mellomrom.

Medråderettsmøta innan området OKI blir halde kvar 4-6 veke. På møta, både på seksjonsnivå og verksemdsnivå, deltek tillitsvalde frå relevante arbeidstakarorganisasjonar og verneombod. Ein har gjerne separate møte med ulike organisasjonar, men fellesmøte der også verneombod deltek når temaet er arbeidsmiljø. Innan området HSO blir medråderettsmøte halde om lag fem gonger i året. Hovudtillitsvalde og hovudverneombod deltek i desse.

Det blir opplyst at meldte avvik er eit fast tema på medråderettsmøta til OKI. Det er ikkje spesifisert felles krav for kva som skal drøftast, men både tal avvik, korleis melde, korleis melde tilbake på oppfølging av avvik, trendar, særskilde utfordringar og kategorisering er tema. Det blir fortalt at det blir arbeidd med ein rettleiande mal for gjennomføring av medråderettsmøte der dette blir ivarettatt.

For medråderettsmøta til helse, sosial og omsorg er HMT hovudtema, medan avvik generelt og rapport på dette for HSO samla ikkje er eit fast tema.

Kommunalsjef HSO ser potensial for å bli flinkare til å sjå på mønster i dei meldte avvika i kommunen. Han opplever ikkje at kvalitetsgruppa i tilstrekkeleg grad har analysert bakgrunnen for avvika som er melde og om det er noko mønster i desse. Det blir peika på at dette er noko ein har byrja å gjere meir av. Til dømes blir det trekt fram eit arbeid med å analysere avvik meldt på tema medikamenthandtering.

4.4.1.3 Bruk av modul for risikovurderingar

Som nemnt i avsnitt 4.3.1.2 inneheld Compilo ein modul for å gjennomføre risikoanalysar, og kommunen har utarbeidd ein *Risikostyringsplan*⁷⁴ som mellom anna skildrar kvifor kommunen skal gjennomføre overordna risiko- og sårbarheitsanalysar (ROS-analysar) og kva ein skal bruke desse analysane til. I vedlegg til dokumentet er det lagt inn oversikt over kven som innehar rolla som prosessleiarar. I tillegg går det av vedlegg fram definisjonar av sentrale omgrep, tidsplan for ROS i kommunen⁷⁵, mal for tingingsskjema, refleksjonsskjema og kriterium for sannsyn og konsekvens.

Det går fram i intervju at ROS-modulen i kvalitetssystemet blei tatt i bruk ved innføringa av systemet i 2012, og at kommunen gjennomførte fire ROS-analysar gjennom denne modulen mellom 2012 og 2013.⁷⁶

⁷⁷ Det blir fortalt at det etter gjennomføringa av desse analysane var ei oppfatning om at det å nytte ROS-modulen i Compilo var svært omfattande og dermed altfor arbeidskrevjande. Det blir opplyst at desse erfaringane førte til dårleg motivasjon i organisasjonen til å gjennomføre ROS-analysar i kvalitetssystemet.

Ifølgje risikostyringsplanen til kommunen er det utpeikt fem *prosessleiarar* i kommunen som har fått opplæring i metodikk og verktøy for gjennomføring av ROS-analysar i kvalitetssystemet. Av dei fem prosessleiarane som fekk tildelt denne rolla ved innføringa av kvalitetssystemet, er det fire som framleis er tilsett i kommunen.⁷⁸ Det går fram at dei fire prosessleiarane *i teorien* framleis innehar rolla som prosessleiarar, men at det *i praksis* berre er ein av dei som har deltatt i gjennomføring av ROS-analysar via modulen i kvalitetsstyringssystemet.

Det går fram av intervju at det ikkje har blitt gjennomført ROS-analysar i ROS-modulen i kvalitetssystemet etter 2013, mellom anna grunna dei to punkta som er skildra ovanfor. Det blir fortalt at det er gjennomført risikovurderingar i kommunen etter dette, men at dette ikkje er utført i Compilo. Til dømes blir det fortalt at HSO jamleg utfører risikovurderingar innan HMT, og sporadisk på andre område. Kommunalsjefen meiner at det burde gjennomførast fleire risikoanalysar i HSO

I intervju blir det fortalt at ei anna årsak til at ROS-modulen ikkje har blitt tatt meir i bruk, er at kommunen ønskjer å kunne differensiere mellom beredskapsverdiane *liv og helse, økonomi, ytre miljø* og *omdømme* i

⁷⁴ Risikostyringsplan. 26.03.2012. Bømlo kommune. Rådmannen.

⁷⁵ Her går det fram to punkt: ROS-analysar av høvesvis sløkkevatn i februar og kommunen sin likviditet i mars.

⁷⁶ Kommunen opplyser at dette var ROS-analysar med temaa arbeidsmiljø i habiliteringstenesta, kommunale vegar, sløkkevatn og likviditet i kommunen.

⁷⁷ Det går fram i intervju at ein av ROS-analysane som blei gjennomført i kvalitetssystemet blei iverksett på bakgrunn av meldte avvik i kvalitetssystemet. Ein del tilsette meldte avvik på HMT grunna arbeidsmiljøutfordringar, noko som medførte at det blei iverksett ein ROS-analyse på dette temaet med brei deltaking frå kommunen og bedriftshelsetenesta (Ysst).

⁷⁸ Prosessleiarane var stort sett avdelingsleiarar/rådgjevarar

gjennomføringa av ROS-analysar men at dette per i dag ikkje er mogeleg å få til i Compilo. Kommunen har meldt frå om dette til Compilo og har fått tilbakemelding på at det er mogeleg at denne funksjonen blir tilgjengeleg etter oppdateringa av kvalitetssystemet våren 2020. (Bruken av ROS-modulen i Compilo er nærare omtalt i avsnitt 4.4.1.3)

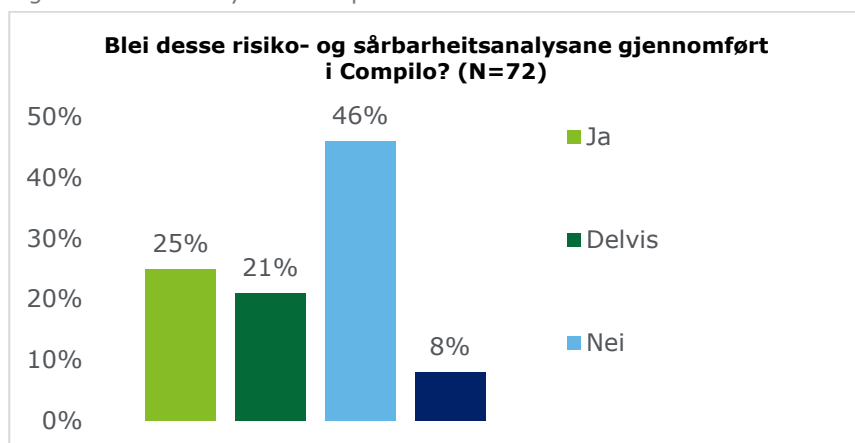
Revisjonen får fortalt at det blir gjennomført ROS-analysar utanom kvalitetssystemet i avdelingane og verksemdene. Til dømes har IKT-tenesta utført ein del ROS-analysar knytt til informasjonstryggleik, og det er gjennomført felles risikoanalysar knytt til beredskap i skulane innan tema som transport av elevar og «elev forsvinn frå skulen». Det er også gjennomført felles workshop for skulane på ROS-analyse knytt til vald og trugslar.

Revisjonen får opplyst i intervju at det nyleg har blitt gjennomført eit tilsyn frå Fylkesmannen på kommunal beredskapsplikt, og at det i samband med dette har blitt påvist ein del manglar i arbeidet med risikovurderingar i Bømlo kommune. Det blir fortalt at kommunen på bakgrunn av dette har gjennomført ein heilskapleg ROS-analyse i november/desember 2019. Kommunen orienterer i samband med verifiseringa av rapporten at denne ROS-analysen ikkje er gjennomført i Compilo.

I spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om dei har vore involverte i å gjennomføre ROS-analysar knytt til arbeidsområda sine.⁷⁹ Til dette svarar 28 % «ja», 40 % «nei», medan 27 % svarar «delvis», og 5 % «veit ikkje».⁸⁰

Respondentane som svara «ja» eller «delvis», fekk spørsmål om desse ROS-analysane blei gjennomført i Compilo. Resultata går fram av figur 14, og syner mellom anna at 25 % svarar «ja», medan 46 % svarar «nei» på dette spørsmålet.⁸¹

Figur 14: ROS-analysar i Compilo



Respondentane hadde høve til å kome med utfyllande kommentarar til arbeidet med ROS-analysar.⁸² Ein av kommentarane går på at gjennomførte ROS-analysar burde samlast i eit system slik at dei er lette å finne. Vedkomande meiner vidare at Compilo er eit tungvint system å nytte for dei tilsette.

4.4.1.4 Bruk av årshjulmodulen

Revisjonen får fortalt at årshjulmodulen i kvalitetssystemet ikkje blei tatt i bruk ved implementering av kvalitetssystemet, men at den har blitt tatt i bruk dei siste åra.

Det går fram at kommunen nyttar årshjulmodulen i kvalitetssystemet til kommunen sitt HMT-arbeid. Det blir fortalt at det for nokre år tilbake blei utforma ein HMT-plan for kommunen og at det er denne som er lagt inn elektronisk i form av HMT-årshjulet. Ved hjelp av dette årshjulet får leiarar opp påminningar med lenke til skildring av kva som skal gjerast og lenke til tilknytt dokumentasjon. Revisjonen får vidare fortalt

⁷⁹ N=134

⁸⁰ N=134

⁸¹ Dei som svarar at risiko- og sårbarheitsanalysane blei gjennomført på anna vis, spesifiserer at dei blei gjennomført i Excel/på papir, i medråderettsmøte og at ROS-analyser blir gjennomført innan HMT som del av HMT-systemet.

⁸² N=9

at HMT-årshjulet er ope for leiargruppa, verksemdsleiarane, tillitsvalde og verneombod, men at berre den som er «eigar» av årshjulet har tilgang til å redigere det einskilde årshjulet.

I intervju blir det vidare opplyst at det er lagt inn eit «politisk årshjul» der mellom anna politiske møte er lagt inn.⁸³ Rådmannen si leiargruppe har òg eige årshjul for sine aktivitetar og nokre verksemdar har lagt inn sine eigne årshjul i Compilo, mellom anna nyttar heimeutenesta årshjulmodulen for tenestene sine.

Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at når ein legg inn punkt for oppfølging i årshjulmodulen kan ein velgje intervall på til dømes kvart eller kvart andre år og ein kan òg velje om det skal kvitterast for utført aktivitet i årshjulet, eller ikkje. I årshjulaktivitetar kan det mellom anna leggjast lenke til dokument som ligg i kvalitetsstyringssystemet. For kvart årshjul kan ein invitere roller og/eller tilsette til å ha lesetilgang til aktuelt årshjul.

Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at ho assisterer ved oppstart av nytt årshjul dersom det er behov for det, og vidare at det er utarbeidd ei brukarretteiing for bruk av årshjulmodulen som fungerer godt. Ho fortel vidare at ho får gode tilbakemeldingar på bruken av årshjulmodulen i kvalitetssystemet.

Kommunalsjef for OKI fortel at det etter planen skal etablerast eit årshjul for oppgåver innan oppvekst. Han fortel vidare at medan systemet 1310 som blir nytta av skulane gjev oversikt over kva kontrollaktivitetar som skal gjennomførast, vil årshjulfunksjonen først og fremst angi kva tid dei ulike aktivitetane og/eller prosessane skal føregå. I tillegg vil årshjulfunksjonen kunne gje rom for lokal tilpassing.

Kommunalsjefen for OKI opplever at årshjulfunksjonen i Compilo er nyttig, men understrekar at dersom ein legg inn for mange oppgåver i årshjulet vil det «drukne» i andre oppgåver og forpliktingar som ein får påminningar om frå ulike system.

I spørjeundersøkinga fekk dei 12 respondentane som svara at dei er leiar med personalansvar i kommunen, spørsmål om funksjonen for årshjul blir nytta aktivt i deira verksemd. Fire av leiarane svarar «ja» på dette spørsmålet, medan seks leiarar svarar at årshjulfunksjonen blir «delvis» nytta, og to leiarar svarar «nei».

4.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er til dels store variasjonar mellom tenesteområda når det gjeld kor aktivt dei nyttar Compilo. Revisjonen meiner at dette medfører ein risiko for at det er ulik praksis mellom verksemdene i kommunen med omsyn til korleis leiinga sørger for at mål, føringar og regelverk blir følgt opp, og korleis dette blir dokumentert. Dette medfører også ein risiko for at rådmannen ikkje har betryggande kontroll med administrasjonen, slik kommunelova § 23 nr. 2 andre ledd stiller krav om.

Revisjonen merkar seg at ein del tilsette opplever at det er utfordrande å finne fram i mappestrukturen og at dette kan verke som ein terskel for nokre tilsette for å nytte kvalitetssystemet. Revisjonen meiner at denne problemstillinga kan medføre risiko for at oppdaterte rutinar og retningslinjer ikkje er tilstrekkeleg tilgjengeleg for dei tilsette.

Undersøkinga viser vidare at det er éin tilsett i kommunen som legg inn dokument i kvalitetssystemet på vegner av leiarane. Sjølv om denne ordninga i utgangspunktet legg godt til rette for ein einsarta praksis, og reduserer risikoen for feil kategorisering av dokument mv., meiner revisjonen også at denne praksisen medfører stor grad av sårbarheit ved utskifting av personell eller fråvær. Revisjonen meiner difor at kommunen bør vurdere å leggje til rette for at fleire tilsette i kommunen har kunnskap om korleis å leggje inn og strukturere dokument i kvalitetssystemet på ein god måte.

Bømlo kommune har tatt i bruk avviksmodulen i kvalitetssystemet. Undersøkinga viser at dei tilsette i stor grad har kjennskap til avviksmeldesystemet, men at det er til dels store variasjonar mellom tenesteområda når det gjeld kor aktivt dei nyttar Compilo for å melde avvik. Undersøkinga indikerer vidare at det er ein noko ulik avviksmeldekultur mellom verksemdene. Revisjonen vil understreke at ein god kultur for at medarbeidarar melder frå om avvik, og at desse avvika blir følgt opp, er ein viktig føresetnad for å oppnå forbetring av tenestene, og for å unngå svikt og regelbrot.

⁸³ Ved hjelp av det politiske årshjulet får ein opp dato for møta i politiske utval, kommunestyret og formannskapet.

Undersøkinga viser at kommunen i liten grad har system for å gjere overordna analysar av avvik som er meldte i verksemdene. Det blir ikkje jamleg gjort samanstillingar av meldte avvik, slik at ein eventuelt kan vurere kvar det er behov for tiltak i kommunen. Kommunen etterlever dermed ikkje sentrale tilrådingar på området og heller ikkje måla dei har sett seg for arbeidet med avvik gjennom Kvalitetshandboka.

Kommunen nyttar ikkje ROS-modulen i Compilo (som vist i avsnitt 4.3.1.2), og dei verksemdene som gjennomfører slike analysar gjer dette på eige initiativ. Revisjonen meiner det er uheldig at det ikkje føreligg felles system og rutinar for gjennomføring av risikoanalysar. Det er heller ikkje lik praksis knytt til korleis risikoanalysar blir dokumentert eller arkivert. Revisjonen vil understreke at eit viktig ansvar på rådmannsnivået er å ha eit system for å sjå resultata frå enkeltvise risikoanalysar i samanheng. Det bør difor føreliggje system som sikrar dette, uavhengig av om kommunen vel å nytte modulen for risikovurderingar i Compilo eller ikkje. Basert på undersøkingane som er gjort vurderer revisjonen at det er risiko for at rådmannen ikkje i tilstrekkeleg grad har oversikt over risikobiletet i kommunen.

Årshjulmodulen i Compilo har blitt tatt i bruk av kommunen i løpet av dei siste åra, og synast etter revisjonen si vurdering å bidra positivt til arbeidet med internkontroll i verksemdene.

4.5 Dei tilsette sin kunnskap om bruk av Compilo

4.5.1 Datagrunnlag

Bømlo kommune gjennomførte opplæring i kvalitetssystemet med alle tilsette ved innføringa i 2012 og har opplæring for nytilsette to gongar årleg.

Kommunen opplyser at alle tilsette har tilgang til kvalitetssystemet, og gjennom dette mellom anna tilgang til dokumentet *Introduksjon til kvalitetssystemet*⁸⁴ som gjev ei innføring i bruk av dokument- og avviksmodulen i Compilo.

4.5.1.1 Opplæring i bruken av kvalitetssystemet

Revisjonen får opplyst at ansvar for opplæring av tilsette er lagt til stillinga rådgjevar for kvalitetsarbeid i rådmannen sin stab. Verksemdsleiarane har ansvar for å melde frå til rådgjevar for kvalitetsarbeid om behov for kursing av nytilsette.

Opplæringa i 2012, då kommunen implementerte kvalitetssystemet, blei gjennomført i form av fleire storsamlingar og eiga opplæring i verksemdene. Revisjonen får fortalt at alle tilsette i kommunen fekk opplæring i 2012.

Praksis i dag er at rådgjevar for kvalitetsarbeid sender ut e-post med invitasjon til opplæring i kvalitetssystemet til alle nytilsette. Det blir gjennomført opplæring av nytilsette kvar haust og vår, og nye verneombod får opplæring i kvalitetssystemet lagt inn i opplæring i verneombodsarbeid. Det er oppretta ei eiga verneombodsrolle i kvalitetssystemet, og verneomboda får ikkje denne tilgangen før dei har gjennomført opplæringa. Det er rådgjevar for kvalitetsarbeid som kan gi denne tilgangen.

Det går fram at det er etablert årshjul i Compilo for opplæringsaktivitetane knytt til kvalitetssystemet.

Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at ho jamleg er ute i verksemdene og har repetisjonar i bruk av kvalitetssystemet for tilsette og leiarar. Repetisjonar blir initiert både ved at tilsette tar kontakt med rådgjevaren, men også ved at rådgjevar ser at det er behov for gjennomgang og tar kontakt med verksemdene. Ho opplyser at ho kan oppdage behov for opplæring/repetisjon i verksemdar mellom anna gjennom at det kjem mange henvendingar knytt til bruk av systemet, til dømes knytt til å finne dokument, melding av avvik, eller handsaming av avvik.

Det blir opplyst at melding av avvik er ein viktig del av opplæringa i kvalitetssystemet. I denne opplæringa blir det understreka at det ikkje er rekna som «tysting» om ein melder avvik, men heller at det er svært viktig dokumentasjon i kommunen sitt forbetningsarbeid. Rådgjevar for kvalitetsarbeid fortel at dette blei aktuelt ved eit høve då det blei meldt inn eit avvik med høg alvorsgrad i kommunen. På grunn av at dette

⁸⁴ Avviksmelding. Dokumentbibliotek. Introduksjon til kvalitetsstyringssystemet i Bømlo kommune, for alle tilsette. Januar 2018.

avviket blei godt dokumentert ved avviksmelding kunne verksemdsleiar, kommunalsjef og rådmann effektivt få tilgang til og lese det meldte avviket og dermed ta ei drøfting basert på dette.

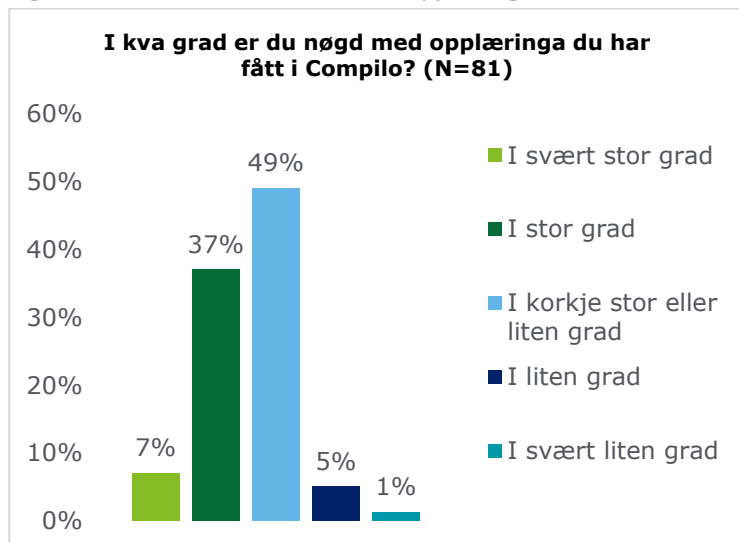
Ein annan sentral del av opplæringa er informasjon om dokumentmodulen, oppbygginga av denne, informasjon om kva dokument som ligg i mappene og korleis å bruke søkefunksjonen i dokumentbiblioteket i kvalitetssystemet.

Rådgjevar for kvalitetsarbeid opplever at det er ein fordel at opplæringa i kvalitetssystemet er tilpassa den einskilde verksemda og at leiarane deltar i gjennomføringa av opplæringa. På denne måten kan ein gjennom opplæringa få ei god og relevant drøfting og eventuelt avklaringar frå leiar til dømes knytt til kva som skal meldast avvik på og kva som eventuelt ikkje skal meldast avvik på.

I spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om dei opplever å ha fått tilstrekkeleg opplæring i bruk av Compilo.⁸⁵ 32 % svarar «ja» på dette spørsmålet, medan 29 % svarar «delvis» og 34 % svarar «nei».⁸⁶

Respondentane som svara «ja» eller «delvis» på spørsmål om dei opplever å ha fått tilstrekkeleg opplæring i Compilo, fekk vidare spørsmål om i kva grad dei er nøgde med opplæringa dei har fått. Resultata går fram av figur 15.

Figur 15: Tilfredsheit med mottatt opplæring

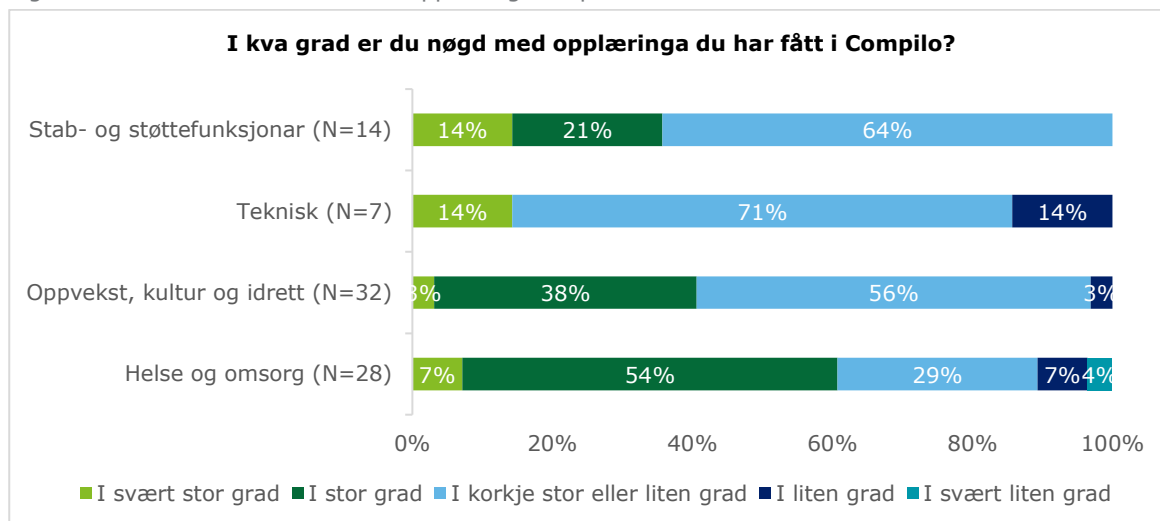


Figuren over syner at om lag halvparten av respondentane oppgjev at dei «i korkje stor eller liten grad» er nøgd med opplæringa dei har fått i kvalitetssystemet, medan 44 % svarar at dei «i stor grad» eller «i svært stor grad» er nøgde med opplæringa. 5 % svarar at dei «i liten grad» er nøgde med opplæringa, medan 1 % er «i svært liten grad» nøgde. Dersom ein fordeler svara på tenesteområda får ein fordelinga som vist i figur 16 under.

⁸⁵ N=135

⁸⁶ 5 % svarar at dette ikkje er aktuelt.

Figur 16: Tilfredsheit med mottatt opplæring delt på tenesteområde



Figuren over syner at over halvparten av respondentane frå helse og omsorg oppgjev at dei «i stor grad» er nøgde med opplæringa dei har mottatt, medan 11 % av respondentane frå same området svarar at dei i liten eller i svært liten grad er nøgd med mottatt opplæring. Største delen av respondentane frå tekniske tenester svarer «i korkje stor eller liten grad» på dette spørsmålet, medan 14% svarar at dei «i liten grad» er nøgd med mottatt opplæring. Av respondentane som er tilsette i stab- og støttefunksjonar svarar 64 % at dei «i korkje i stor eller liten grad» er nøgde med opplæringa, medan resten oppgjev at dei i stor eller svært stor grad er nøgde.

Dei 12 respondentane som oppgjev at dei har personalansvar, fekk spørsmål om dei har sikra at dei tilsette dei har personalansvar for har fått tilstrekkeleg opplæring i Compilo. På dette spørsmålet svarar sju av leiarane «delvis», to av leiarane svarar «nei», og tre svarar «ja».

Respondentane fekk høve til å kome med utfyllande kommentarar til opplæringa i bruken av Compilo.⁸⁷ Det er fleire respondentar som her skriv at dei ikkje har fått opplæring eller at dette har skjedd svært sjeldan, medan andre skriv at dei har fått god opplæring.

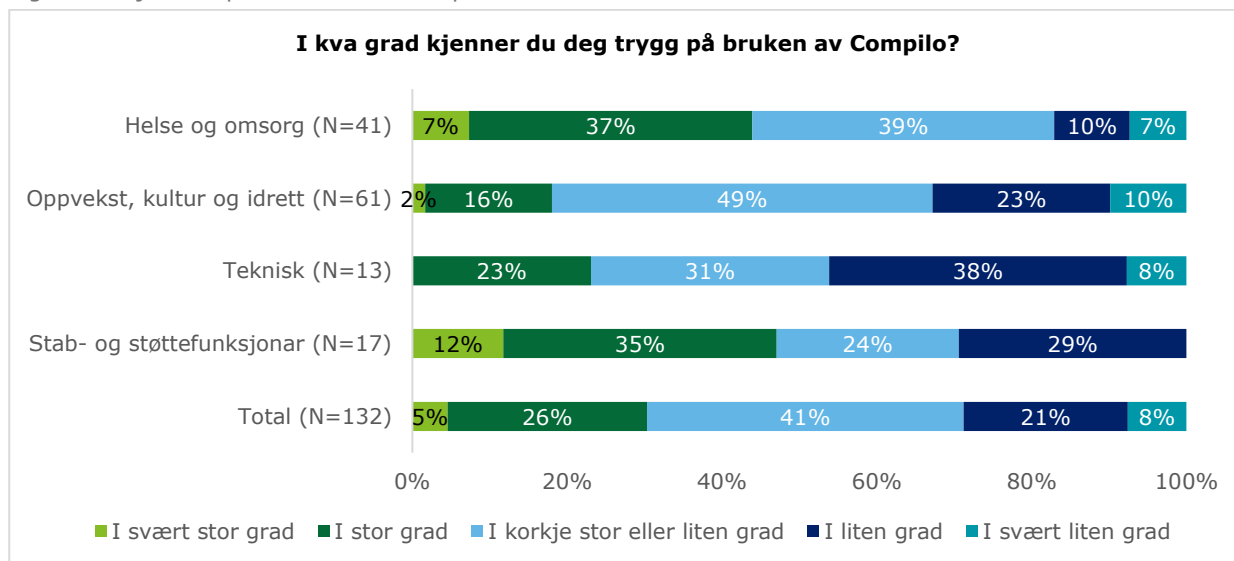
Ein annan respondent svarer at det er tydeleg kvar ein kan vende seg ved behov for hjelp eller opplæring, og ein annan kommenterer at vedkomande har fått opplæring ved behov. Vedkomande meiner likevel at det ville vore nyttig med meir jamleg opplæring, til dømes årleg. Det er også eit par respondentar som peikar på at kollegaar har fått opplæring i bruken av Compilo, men at systemet likevel blir nytta i liten grad til anna enn avviksmelding, og at det til dels er manglande forståing for bruk av avvikssystemet.

4.5.1.2 Kunnskap om bruk av kvalitetssystemet

Dei tilsette som deltok i spørjeundersøkinga fekk spørsmål om i kva grad dei kjenner seg trygge på bruken av Compilo.

⁸⁷ N=11

Figur 17: Kjennskap til bruken av Compilo



Figuren over viser at av respondentane som er tilsette innan områda helse og omsorg, oppvekst, kultur og idrett og teknisk, er det mellom 7 % og 10 % som svarar at dei «i svært liten grad» kjenner seg trygge på bruken av Compilo. Av dei tilsette i teknisk svarar om lag to av fem at dei «i liten grad» kjenner seg trygge på bruken av Compilo, medan høvesvis 29 % av dei tilsette i stab- og støttefunksjonar, 23 % av dei tilsette innan oppvekst, kultur og idrett og 10 % innan helse og omsorg svarer det same.

Respondentane som svara «i korkje stor eller liten grad», «i liten grad» og «i svært liten grad» fekk eit oppfølgingsspørsmål på om dei kunne fortelje kva det er ved bruken av Compilo dei ikkje kjenner seg trygge på.⁸⁸ Svara deira fell hovudsakleg inn under tre ulike kategoriar; 1) kvalitetssystemet er tungvint og vanskeleg å navigere i, 2) kvalitetssystemet blir sjeldan nytta og difor gløymer ein oppbygginga, og 3) utfordringar knytt til avviksmelding. Når det gjeld sistnemnde kategori er det mellom anna ein respondent som kjenner seg usikker på kva type avvik som skal meldast og kor ofte ein skal melde avvik.

Fleire respondentar kommenterer på at det er vanskeleg å finne fram til dokumenta ein leitar etter, og det blir mellom anna peika på at søkeord må vere nøyaktige for å finne dokumenta ein leitar etter. Ein respondent opplever at brukargrensesnittet er utdatert, og ein annan peikar på at systemet er lite intuitivt bygd opp. Ein respondent fortel at vedkomande helst unngår i bruke systemet fordi det er tungvint å finne fram i det. Det blir peika på at systemet framstår som eit arkivsystem for dokument.

4.5.2 Vurdering

Bømlo kommune har lagt til rette for opplæring i Compilo gjennom felles opplæring ved innføring av systemet, opplæring av nytilsette og ein dedikert tilsett som er tilgjengeleg for spørsmål og opplæring ved behov.

Undersøkinga viser likevel at ein relativt stor del av dei tilsette meiner at dei ikkje har fått tilstrekkeleg opplæring i Compilo, og at ein del av leiarane med personalansvar oppgjev at dei berre «delvis» eller ikkje i det heile har sikra tilstrekkeleg opplæring i systemet for sine tilsette. Undersøkinga viser vidare at det er skilnader mellom tenestemråda når det gjeld kor nøgde dei tilsette er med mottatt opplæring i kvalitetssystemet. Det går vidare fram av undersøkinga at ein relativt stor del av dei tilsette ikkje kjenner seg trygge på korleis å nytte systemet.

Basert på funna i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at ikkje alle tilsette i Bømlo kommune har tilstrekkeleg kjennskap til bruk av kvalitetssystemet. Dette kan medføre risiko for at ikkje alle tilsette har kjennskap til oppdaterte rutinar og retningslinjer og dermed at rådmannen ikkje har betryggande kontroll

⁸⁸ N=25

med at administrasjonen blir driven i samsvar med lovar, forskrifter og overordna instruksar i samsvar med kommunelova § 23 nr. 2.

4.6 Rutinar for oppfølging

4.6.1 Datagrunnlag

Bømlo kommune har gjennom *Kvalitetshandboka* vedtatt at det skal vere kvalitetsutval og kvalitetsgrupper som mellom anna skal følgje opp bruken av kvalitetssystemet.

4.6.1.1 Kvalitetsutval og kvalitetsgrupper

Som nemnt under avsnitt 4.3.1.5, har Bømlo kommune eit kvalitetsutval beståande av rådmannen si utvida leiargruppe.⁸⁹ Det går fram i *Kvalitetshandboka* at oppgåvene til kvalitetsutvalet er følgjande:

- Avdekka behov for, vurdere og anbefala overordna dokument i KvalitetsLosen.
- Ettersjå at kvalitetssystemet fungerer etter føremålet, og at forbetringar vert gjennomførte.
- Vidareutvikla felles omgrep.
- Bidra til at det elektroniske kvalitetssystemet vert vidareutvikla i tråd med organisasjonen sine behov.
- Revidera og utvikla felles reglar og retningslinjer som vedkjem kvalitetsarbeidet i kommunen.
- Bidra til samarbeid om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling på tvers av verksemder og fagmiljø.
- Stimulera til samarbeid og erfaringsutveksling vedrørende kvalitetsarbeid med andre institusjonar samt følgja med på den internasjonale utviklinga innan området.
- Setja mål og prioritera oppgåver og satsingsområde innafor kvalitetsarbeidet.
- Ansvar for leiinga sin gjennomgang
- Lage årsrapport

Revisjonen får opplyst at det er rådgjevar for kvalitetsarbeid som er sekretær for kvalitetsutvalet.

Som nemnt under avsnitt 4.3.1.5, skildrar *Kvalitetshandboka* at kvar hovudseksjon i kommunen skal ha eigne kvalitetsgrupper. Desse gruppene skal ivareta seksjonen og underliggjande verksemder sine behov for koordinering av arbeidet med kvalitet. Vidare skal kvalitetsgruppene mellom anna revidere og utvikle felles prosedyrar, rutinar og retningslinjer som vedkjem kvalitetsarbeidet for verksemda.⁹⁰

Kvalitetshandboka viser til at verksemdene minst ein gang i året skal gjennomgå internkontrollsystemet og vurdere om rutinar og system fungerer i praksis eller om det bør gjerast endringar. Verksemdsleiar har ansvar for at kvalitetssystemet til ei kvar tid er tenleg og effektivt og at systemet tek i vare kommunen og verksemdene si målsetjing. Det blir mellom anna haldt fram at verksemdsleiarane i gjennomgangen av kvalitetssystemet skal vurdere om det er mogeleg med forbetring og endringar i dokument.

Det blir opplyst at kommunen frå 2020 skal leggje om det overordna arbeidet med kvalitet i kommunen ved at dei går vekk frå eigne kvalitetsutvalsmøte til at det skal haldast faste utvida leiarmøte nokre gonger i året der saker knytt til kvalitetsarbeid står på agendaen. Det blir peika på at oppgåvene knytt til kvalitetsarbeid vil bli løyst av strategisk leiing på same vis som tidlegare.

Det går fram i intervju at kvalitetsgruppa for HSO består av kommuneoverlegen, verksemdsleiarar og rådgjevar for HSO. Kvalitetsgruppa for OKI består av kommunalsjef, leiar for Laurhammer bufellesskap, rådgjevar oppvekst, og ein representant for rektorane. Rådgjevar for kvalitetsarbeid fungerer som sekretær for denne kvalitetsgruppa.

I tillegg til kvalitetsgruppene i HSO og OKI, har også tekniske tenester og sentrale styringsorgan (SSO)⁹¹ eigne kvalitetsgrupper. Det blir fortalt at det i tekniske tenester si kvalitetsgruppe er representantar frå

⁸⁹ I *Kvalitetshandboka* står det at kvalitetsutvalet består av rådmann, organisasjonssjef, kommunalsjefar, teknisk sjef, økonomisjef og informasjonssjef.

⁹⁰ *Kvalitetshandbok*. Skildring av kvalitetssystem og kvalitetspolitikk. 23.04.2012. Bømlo kommune. Rådmannen. Vedteke av kommunestyret 11.06.2012, PS 56/12.

⁹¹ Personal, IKT og økonomi. Sjå oversikt i kapittel 2

områda teknisk drift, byggesak, brann og redning og arealplan, og at det er ein tilsett på eigedomsskatt som er leiar for kvalitetsgruppa. Kvalitetsgruppa i SSO består av assisterande rådmann⁹² og representantar frå fellessekretariatet, økonomiavdelinga og personalavdelinga.

Det går fram i intervju at kvalitetsutvalet fastset møteplan for eit år om gongen, og det er sett opp fire møte i året både i kvalitetsgruppene og i kvalitetsutvalet. Kvalitetsgruppene i hovudseksjonane har møte i forkant av kvalitetsutvalsmøta slik at medlemene kan drøfte og kome med innspel til saker som skal opp i kvalitetsutvalet. Det går fram i intervju at kvalitetsgruppa for tekniske tenester har hatt sine møte i etterkant av møta i kvalitetsutvalet, og leiar for arealbruk fortel at ho ikkje kjenner til om saker som blir tatt opp i kvalitetsgruppa innan tekniske tenester blir tatt opp i kvalitetsutvalet.

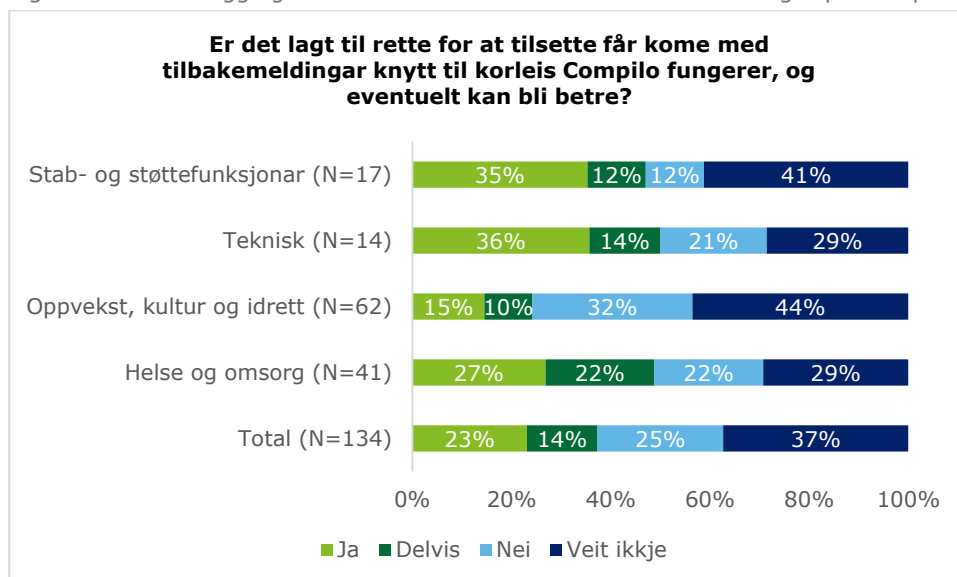
Det går fram i intervju at førre møte i kvalitetsgruppa for tekniske tenester blei gjennomført hausten 2018, og at det ikkje har kome innkallingar frå leiar i kvalitetsgruppa etter dette. Revisjonen har ikkje mottatt informasjon om kor ofte det er møte i SSO si kvalitetsgruppe og eventuelt når det siste møtet blei haldt.

Det blir opplyst i intervju at kvalitetsutvalet i dei siste møta har drøfta tema knytt til den planlagde oppdateringa av kvalitetssystemet i 2020. Mellom anna har mappestrukturen, og ei eventuell omlegging av denne, vore tema. Revisjonen har ikkje mottatt informasjon som tyder på at det er fastsett agenda for møta i kvalitetsgruppene i hovudseksjonane anna enn at kvalitetsgruppene for HSO og OKI gjennomgår saksliste for kvalitetsutvalet og kjem med innspel til sakene og eventuelle forslag til andre saker dei vil at skal takast opp i utvalet.

Konstituert rådmann fortel at ho opplever at kvalitetsgruppene er mest nyttige for dei tenesteområda som kan ha felles rutinar. Det blir peika på at mange rutinar og kvalitetssikringstiltak kan vere like for alle skulane til dømes, medan det for nokre fagområde vil vere naudsynt å utarbeide eigne rutinar og prosedyrar i samsvar med gjeldande regelverk. Konstituert rådmann understrekar at det er verksemdene som har ansvar for kvalitetssikring på sine område og som skal utarbeide eigne prosedyrar.

I spørjeundersøkinga fekk respondentane spørsmål om det er lagt til rette for at tilsette får kome med tilbakemeldingar knytt til korleis Compilo fungerer, og eventuelt kan bli betre.⁹³ Svara delt på tenesteområde går fram av figur 18 under.

Figur 18: Tilrettelegging for at tilsette kan kome med tilbakemeldingar på Compilo



Svara som går fram av figuren over viser at om lag ein av fem respondentar tilsett i områda teknisk og helse og omsorg svarer at det ikkje er lagt til rette for at tilsette får kome med tilbakemeldingar knytt til korleis Compilo fungerer og eventuelt kan bli betre. Over 30 % av respondentane som er tilsett innan

⁹² Stillinga som assisterande rådmann var vakant i slutten av revisjonsperioden.

⁹³ I samband med verifiseringa av rapporten blir det peika på at det er ein eigen modul i Compilo der tilsette kan kome med forbetningsforslag.

oppvekst, kultur og idrett svarer «nei» på spørsmålet, medan 12 % av respondentane frå stab- og støttefunksjonar svarer det same. 44 % av respondentane frå oppvekst, kultur og idrett svarar «veit ikkje» på spørsmålet om det er tilrettelagt for tilbakemeldingar, medan 41 % frå stab- og støttefunksjonar og 29 % frå høvesvis teknisk og helse og omsorg svarer det same.

4.6.2 Vurdering

Bømlo kommune har formalisert oppfølging av bruk av kvalitetssystemet gjennom kvalitetsutvalet og kvalitetsgrupper i HSO, OKI, SSO og tekniske tenester. Undersøkinga viser at det ikkje har blitt halde møte i den eine kvalitetsgruppa det siste året, og vidare at denne gruppa har møta sine i etterkant av kvalitetsutvalet sine møte og dermed ikkje kan kome med innspel til sakene som er oppe i utvalet på same vis som kvalitetsgruppene i hovudseksjonane. Revisjonen meiner at det er uheldig at ikkje alle kvalitetsgruppene per i dag er aktive. Vidare er det uheldig at ei av kvalitetsgruppene har hatt møtetidspunkt i etterkant av kvalitetsutvalsmøta og dermed ikkje kan kome med innspel til sakslista deira på same vis som kvalitetsgruppene til HSO og OKI.

Det går også fram av undersøkinga at over 60 % av dei tilsette som har svart på spørjeundersøkinga oppgjev anten at det ikkje er lagt til rette for, eller at dei ikkje veit om det er lagt til rette for, at tilsette får kome med tilbakemeldingar knytt til korleis Compilo fungerer, og eventuelt kan bli betre. Det er etter revisjonen si vurdering viktig at einingane sine erfaringar med internkontrollsystemet blir nytta i det kontinuerlege arbeidet med å vurdere korleis internkontrollen fungerer, og arbeidet med å vidareutvikle kommunen sine system for internkontroll.

Revisjonen vurderer at Bømlo kommune per i dag ikkje har ei tilstrekkeleg systematisert oppfølging av kontrollarbeidet i kommunen.

5. Konklusjon og tilrådingar

I denne forvaltningsrevisjonen har Deloitte undersøkt korleis vedtaksoppfølginga og internkontrollen blir følgt opp i Bømlo kommune. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke og vurdere om Bømlo kommune har system og rutinar som sikrar tilfredsstillande vedtaksoppfølging og god internkontroll.

Det er ikkje etablert eit felles system for registrering av vedtak som også dokumenterer status for oppfølging og iverksetjing. Undersøkinga viser at administrasjonen i hovudsak verkar å følgje opp vedtak i samsvar med fristar som er sette. Det er likevel revisjonen si vurdering at det vil vere føremålstenleg med meir systematiske oversikter over oppfølging av vedtak, med tilhøyrande informasjon om framdrift og ev. forseinkingar, og ei meir systematisk rapportering om status for oppfølging av vedtak til politisk nivå.

Kommunen har etablert eit kvalitetssystem som dekker sentrale krav til internkontroll. Undersøkinga viser at det til dels er store variasjonar knytt til bruken av kvalitetssystemet mellom verksemdene. Revisjonen merkar seg mellom anna at ikkje alle einingar nyttar systemet for å dokumentere alle rutinar for sentrale arbeidsprosessar. Det blir peika på at oppbygginga av mappestrukturen i systemet er eit hinder for at fleire av dei tilsette aktivt skal nytte systemet.

Undersøkinga viser også at ikkje alle sentrale område innan internkontroll er omfatta av kvalitetssystemet, og ikkje alle deler av kvalitetssystemet er like godt implementerte i alle verksemdene i kommunen. Revisjonen vil særskilt peike på at kommunen ikkje har felles rutinar for gjennomføring og dokumentering av ROS-analysar. Vidare viser undersøkinga at det er eit forbettringspotensial knytt til melding, oppfølging og analyse av avvik. Revisjonen vil understreke at både ROS-analysar og oppfølging av avvik er svært sentrale element for å sikre god internkontroll.

Med bakgrunn i funna i denne forvaltningsrevisjonen tilrår revisjonen at Bømlo kommune set i verk følgjande tiltak:

- 1) Etablere system for registrering av vedtak der det også inngår
 - a. status for oppfølging og iverksetjing
 - b. kven som er ansvarleg for oppfølging og handsaming
 - c. rapportering til politiske møte
- 2) Oppdatere informasjon om korleis tilsette skal nytte internkontrollsystemet, og under dette
 - a. tydeleggjere kva roller og ansvar som er gjeldande for internkontrollarbeidet
 - b. vurdere om fleire kan leggje inn og strukturere dokument i kvalitetssystemet på ein god måte
- 3) Sikre at dei tilsette får tilstrekkeleg opplæring i bruk av kvalitetssystemet
- 4) Sørge for ein god avviksmeldekultur og etablere system for å gjere systematiske og jamlege overordna analysar av avvik som er meldte i verksemdene.
- 5) Etablere felles rutinar for gjennomføring og dokumentering av risikoanalysar.
- 6) Sikre jamleg og tidsriktig rapportering frå kvalitetsgruppene innan alle fagområda.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Konstituert rådmann hadde ingen ytterlegare kommentarar til rapporten utover det som blei formidla i samband med verifisering.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Vedtaksoppfølging

I kommunelova § 23 går det fram at administrasjonssjefen skal

påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget».

I KS sin rettleiar «Tillit» står det følgende om rådmannen sitt ansvar for å følge opp vedtak:

«Rådmannen har ansvaret for at vedtak i folkevalgte organer blir fulgt opp. Rådmannen må bidra til å bygge tillit. Han eller hun må legge til rette for en god dialog, framskaffe en helhetlig og god styringsinformasjon til de folkevalgte og presentere informasjonen på en pedagogisk måte. Da kan de folkevalgte lettere tilegne seg en god forståelse av situasjonen.⁹⁴

(...)

Rådmannens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at politikerne er tydelige i vedtakene, selv om det kan være utfordrende. I situasjoner der det sannsynligvis er konstant knapphet på ressurser, vil det å velge nesten alltid innebære at man må velge bort noe annet. En fordel på ett område må som regel betales med en ulempe på et annet.»⁹⁵

KS har gitt ut boka «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen».⁹⁶ Her går følgende fram om rådmannen sin rolle når det gjeld å tolke og forstå bestillinger fra politikerne:

«Når de folkevalgte har politisk kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave blir så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave.»⁹⁷

Vidare står det:

«En rådmann må (...) søke intensjonen bak vedtaket – hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk.»⁹⁸

I boka blir det videre peika på at hovedregelen er at styringssignaler til administrasjonen skjer i formelle kanaler:

«(...) politikk i dag er mer enn vedtak. Vel så viktig er prosessen. Svært mye er allerede gjort når en sak kommer som skriftlig fremlegg til politisk behandling. Det kan derfor være hensiktsmessig at politikerne i enkelte saker og temaer kommer tidligere inn i prosessen, slik at de er med på utformingen av saken i samspillet med brukerne, administrasjonen (...)

Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgte organer. Videre kan arbeidsordre til administrasjonen bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt.

⁹⁴ KS: Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit», s. 90. 2015.

⁹⁵ Ibid, s. 93

⁹⁶ Kommuneforlaget AS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

⁹⁷ Ibid, s. 78.

⁹⁸ Ibid, s. 79.

(...) Når den politiske meningsutvekslingen er over, bør lederen for utvalget/ordføreren oppsummere diskusjonen og trekke ut essensen. Da unngår man at dette overlates til rådmannen uten at det er klargjort hva flertallet mener om saken».⁹⁹

I KS sitt idèhefte om rådmannen sin internkontroll¹⁰⁰, er det gitt tilrådingar om ei rekke moment den lovpålagte rapporteringa frå rådmannen på internkontroll bør omfatte. Her blir det mellom anna vist til at rapporteringa bør innehalde status på vedtak, samt informasjon om oppfølging og gjennomføring av vedtaka.¹⁰¹

I «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen»¹⁰² går det under overskrifta *Vital styringsinformasjon* fram at dersom politikarane skal kunne utøve arbeidet sitt på ein treffsikker og effektiv måte er det viktig at det blir sikra god og riktig informasjon.¹⁰³ Det blir understreka at det difor er viktig at rådmannen tar aktive grep for å sikre openheit og strukturert informasjonsflyt. Slik informasjon blir som regel gitt i stiliserte rapportar, men KS trekk fram at det også bør bli drøfta om det er føremålstenleg med meir laupane informasjon om generelle tilhøve eller tenesteproduksjon.¹⁰⁴

Krav til internkontroll

I NOU 2016:4 Ny kommunelov er internkontroll eit eige tema som blir drøfta. Det blir påpeika at:

For enhver virksomhet er det å ha kontroll med at virksomheten drives i tråd med de mål og rammer som gjelder for virksomheten, en sentral del av styringen og av det å drive en virksomhet. Internkontroll vil kunne sikre at det ikke skjer avvik på vesentlige områder. Dette gjelder selvsagt også for kommuner. Slik kontroll med kommunens virksomhet er viktig både for kommunen selv, for innbyggere og mottakere av tjenester, for folkevalgt styring og for allmennhetens tillit til forvaltningen.

Det går fram av kommunelova¹⁰⁵ § 23 nr. 2 at administrasjonssjefen i kommunen «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Kommunelova gjev inga nærare skildring av kva som ligg i «betryggende kontroll», men det går fram av Ot.prp. nr. 70 (2002–2003)¹⁰⁶ at

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.¹⁰⁷

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det vidare fram at internkontroll blir definert i vid forstand som ein prosess, sett i verk og gjennomført av leiarar og tilsette i verksemda med føremål å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk.

I ein rapport frå Kommunal- og regionaldepartementet om internkontroll i kommunane, blir det peika på at kommunane er komplekse verksemder som er regulert av ei rekke lover og forskrifter som både kan vere sektorovergripande, eller som definerer krav til internkontroll innanfor avgrensa område av

⁹⁹ Ibid, s. 79.

¹⁰⁰ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.

¹⁰¹ Ibid. s. 79

¹⁰² KS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

¹⁰³ Ibid. s. 79.

¹⁰⁴ Ibid. s. 80.

¹⁰⁵ Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

¹⁰⁶ Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

¹⁰⁷ Kapittel 1.5.4

verksemda. Krava er delvis dei same som er retta mot andre verksemder/arbeidsstader, og delvis er krava spesifikke for kommunar og/eller kommunale oppgåver.

KS deler inn internkontrollen i kommunane i tre verkeområde:

- Sektorovergripande
- Tjenestespesifikk (t.d. barnevern, helse, skule)
- Støtteprosessar (t.d. informasjonstryggleik, HMT)

Av kommunelova § 48 nr. 5, er det også eit krav om at internkontrollen skal omtalast i årsmeldinga til kommunen:

I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. *Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten* (revisjonen si utheving).

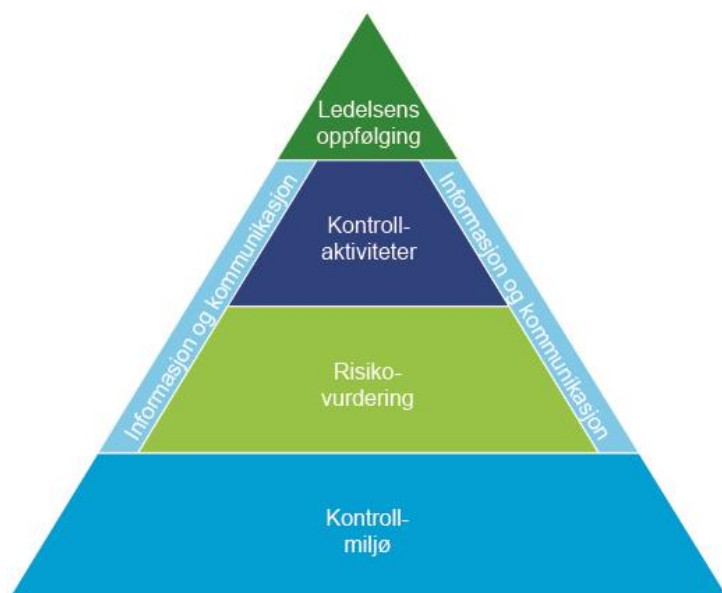
Teori og rammeverk for internkontroll

Det finst fleire rammeverk for korleis ein kan utarbeide eit internkontrollsystem. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen som definerer internkontroll som ein prosess som gir rimeleg tryggleik for at en organisasjon oppnår sine mål, og som sikrar ei effektiv drift, påliteleg rapportering og etterleving av lovar og regler.¹⁰⁸ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- leiinga si oppfølging

Komponentane er gjensidig avhengige av kvarandre, og likeverdige deler av eit internkontrollsystem. COSO-modellen kan illustrerast slik:

Figur 19: Illustrasjon av COSO-modellen.



¹⁰⁸ Sjå norsk omsetning i *Internkontroll – et integrert rammeverk*. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

I COSO sitt rammeverk går det fram at mål på sektorovergripande nivå er ein føresetnad for internkontroll. Leiarar og tilsette organisasjonen må ha ei forståing for dei overordna strategiane og måla i organisasjonen, og ein del av internkontrollarbeidet er å spesifisere målbare, oppnåelege, relevante og tidfesta mål som organisasjonen skal jobbe etter. Desse overordna måla skal operasjonaliserast til dei underliggjande einingane i organisasjonen.

Kontrollmiljø

For å sikre ein god internkontroll er det, ifølgje COSO-modellen, viktig å utvikle eit godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er dei standardane, prosessane og strukturane som danner basis for organisasjonen sitt internkontrollarbeid. Det er fleire viktige prinsipp for eit godt kontrollmiljø, mellom anna:

- at organisasjonen viser at dei er opptatt av integritet og etiske verdiar
- at leiinga, med utgangspunkt i organisasjonen sine mål, etablerer strukturar, rapporteringsvegar og eigna fullmakts- og ansvarsforhold.
- at organisasjonen forpliktar seg til å tiltrekke seg, utvikle og behalde kompetanse som samsvarer med organisasjonens mål.

For å sikre ein god internkontroll er det viktig å utvikle eit godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er dei standardane, prosessane og strukturane som danner basis for organisasjonen sitt internkontrollarbeid. Det er fleire viktige prinsipp for eit godt kontrollmiljø, mellom anna:

- at organisasjonen viser at dei er opptatt av integritet og etiske verdiar
- at leiinga, med utgangspunkt i organisasjonen sine mål, etablerer strukturar, rapporteringsvegar og eigna fullmakts- og ansvarstilhøve
- at organisasjonen forpliktar seg til å tiltrekke seg, utvikle og behalde kompetanse som samsvarer med organisasjonens mål

Forskrift om leing og kvalitetsforbetring i helse- og omsorgstenesta § 6 bokstav a) pålegg verksemda å

ha oversikt over og beskrive virksomhetens mål, oppgaver, aktiviteter og organisering. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt og hvordan det skal arbeides systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i virksomheten

I rettleiaren til forskriften går det fram at:

Det er avgjørende for et godt styringssystem at det ikke er tvil om hvor ansvar, oppgaver og myndighet er plassert i en virksomhet. Ansvars- og oppgavefordeling må forankres tydelig i organisasjonen. Alle må være kjent med hvilke oppgaver de selv har, i tillegg skal de ha tilstrekkelig kunnskap om andres relevante ansvar og oppgaver og hvem som har myndighet til å ta beslutninger.

Bokstav f) i same paragraf pålegg verksemda å «ha oversikt over medarbeideres kompetanse og behov for opplæring».

Kommunikasjon og informasjon

For å etablere god internkontroll er det i følgje COSO-modellen viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette krev føremålstenlege møte- og rapporteringspunkt, og system som sikrar at vesentleg informasjon blir kommunisert til rett nivå.

For at oppfølginga i kommunen skal fungere så føremålstenleg som mogleg bør underliggjande einingar rapportere vidare kritiske risikoar til rådmannsnivået, og rådmannen bør sørgje for at internkontroll går inn som en del av den ordinære rapporteringa og styringsdialogen i kommunen. KS anbefalar også å synleggjere resultat, effektar og endringar som følgje av internkontrollarbeidet i årsrapporten frå kommunen.

Risikovurderingar

Risikovurderingar er eit sentralt element både i rammeverket for internkontroll i COSO, og dei sektor-spesifikke og tenestespesifikke krava til internkontroll.

Gjennom risikovurderingar gjer ein systematisk gjennomgang av tenestene for å finne fram til aktivitetar eller prosessar kor det til dømes er fare for manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk / rutinar, mangelfull rapportering eller utilfredsstillande kvalitet i tenestene.

I følgje KS er risikovurderingar grunnlaget for innretning av internkontrollen, og både det operative og strategiske nivået i kommunen bør vere involvert i risikovurderingane. Dette er også i samsvar med tilrådingar frå COSO. Risikovurderingar skal skje på både detaljert plan og på overordna plan. KS påpeiker at eit ansvar på rådmannsnivået er å «aggregere risiko», det vil seie å ha eit system for å sjå resultata frå enkeltvise risikoanalyser i samanheng. KS framhevar at:

Relevant informasjon skal aggregeres og rapporteres videre til andre ledernivåer. Dette vil sikre oppmerksomhet om det som er viktigst, samtidig som vesentlige forhold fanges opp, vurderes og dokumenteres. (s. 23)¹⁰⁹

I forskrift om leiging og kvalitetsforbetring i helse- og omsorgstenestene blir det vist til at verksemda skal ha oversikt over områder i der det er risiko for svikt eller mangel på etterleving av krav frå myndigheita og områder der det er behov for vesentleg forbetring av kvaliteten på tenestene og pasient- og brukar-tryggleiken. Det blir vidare vist til at verksemda må planlegge korleis risiko kan minimaliserast og særleg legge vekt på risikofaktorar forbundet med samhandling internt og eksternt.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktivitetar er dei retningslinjer, aktivitetar og rutinar som blir sett i verk i den daglege drifta for å sikre at organisasjonen når måla sine. Eit prinsipp som blir lagt til grunn er at leiinga skal etablere rutinar og retningslinjer som inngår som ein del av den daglege drifta i organisasjonen. Slike rutinar skal gjere det klart kva som er forventet av einingane, og skal gjere det tydeleg kven som har ansvar for å gjennomføre rutinen. COSO åttvarar mot at uskrivne rutinar kan vere lette å omgå og kostnadskrevjande for organisasjonen å vedlikehalde dersom det er utskifting av personell. Vidare tilrår COSO at leiinga ved jamne mellomrom gjennomgår og oppdaterer prosedyrar og kontrollaktivitetar.

Også forskrift om leiging og kvalitetsforbetring i helse- og omsorgstenesta stiller i § 8 krav om evaluering av verksemdas aktivitetar. I rettleiaren til forskrifta går det mellom anna fram at:

Øverste leder har ansvaret for at virksomheten kontrollerer at oppgaver, tiltak, planer og mål gjennomføres som planlagt. Plikten innebærer en selvstendig aktivitet fra den ansvarlige ved for eksempel å etterspørre status, følge med på målinger og resultater og sikre at frister for arbeidet overholdes (s. 37).

Vidare i rettleiaren går det fram at:

Det er øverste leders ansvar å sikre at vedtatte rutiner og ulike tiltak i virksomheten systematisk følges opp, og at virksomheten evaluerer om de fungerer hensiktsmessig og som forutsatt. Det må vurderes om eksisterende ordninger og praksis er tilfredsstillende. Det skal vurderes om vedtatte rutiner er i tråd med gjeldende regelverk og krav til forsvarlighet, samt om de er kjent, forstått og blir fulgt i praksis (s. 42).

I rettleiinga til rådmennene om internkontroll tilrår KS at internkontrollen inngår som ein integrert del av leiging og styring i kommunen. Dette medfører at rådmannen og leiargruppa til rådmannen skal involverast i internkontrollen, og då i særleg grad den sektorovergripande internkontrollen. KS tilrår at rådmannsnivået innhentar rapportering og følgjer opp mellom anna verksemda sitt arbeid med risikokartlegging og –vurdering, og følgjer opp gjennomførte kontrollar og evalueringar.

Systematisk avviksrapportering er ein måte å sikre at organisasjonen oppdagar brot på rutinar og svakheiter i rutinar. Ein kan leggje til rette for avviksrapportering elektronisk eller manuelt. Det sentrale er at rutinane for avviksrapportering er enkelt tilgjengeleg, kjende for dei tilsette (eller andre som skal melde avvik), at det er ein god kultur (kontrollmiljø) for å melde avvik, og at det er gode rutinar for

¹⁰⁹ Kommunesektorens organisasjon (2012/13). *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*

oppfølging av meldte avvik. Resultatet frå ferdigbehandla avvik kan gjerne vere at organisasjonen gjer ei grundigare risikovurdering for å analysere årsaker til avvik, og kva tiltak som kan tenkjast å førebygge framtidige avvik.

Også i forskrift om leiing og kvalitetsforbetring i helse- og omsorgstenestene blir viktigheita av oversikt og oppfølging av avvik presisert (§ 6 bokstav g) og § 8 bokstav e)).

Leiinga si oppfølging

COSO-rammeverket legg til grunn at for å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er naudsynte for å oppnå ein god internkontroll, er leiinga si oppfølging viktig. Dette krev at leiinga må ha tilstrekkeleg innsikt til å vurdere kva element i internkontrollen som fungerer bra og kva element som bør betrast.

Leiinga kan til dømes følgje opp internkontrollen gjennom regelmessige gjennomgangar i møte (leiinga si gjennomgang), inspeksjonsrundar/stikkprøver, og/eller systemrevisjonar.

For at oppfølginga skal fungere så føremålstetleg som mogleg, bør underliggjande einingar rapportere vidare kritiske risikoar til rådmannsnivået, og rådmannen bør sørge for at internkontroll går inn som ein del av den ordinære rapporteringa og styringsdialogen i kommunenet. KS tilrår også å synleggjere resultat, effektar og endringar som følgje av internkontrollarbeidet i årsrapporten frå kommunen.

Forskrift om leiing og kvalitetsforbetring i helse- og omsorgstenesta § 8 seier at verksemda er forplikta å evaluere ei rekkje moment i internkontrollen. Bokstav f) i paragrafen seier at dette mellom anna inneber å:

minst en gang årlig systematisk gjennomgå og vurdere hele styringssystemet opp mot tilgjengelig statistikk og informasjon om virksomheten for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring av virksomheten

Bokstav d) i same paragraf seier at plikten til å evaluere også inneber å «vurdere virksomheten på bakgrunn av pasienter, brukere og pårørendes erfaringer», medan § 7 bokstav d) i same forskrift seier at gjennomføringsplikten til verksemda inkluderer å «sørge for at virksomhetens medarbeidere medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes».

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov, forskrift og andre kjelder

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2016-06-17-60. 2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Ot.prp.nr.70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). 2003.
- Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? Kommunesektorens organisasjon (2012/13).
- Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit». Kommunesektorens organisasjon (2015).
- Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. Kommuneforlaget AS (2011).

Dokument frå kommunen

- Reglement for politiske organ i Bømlo kommune. Delegering. November 2016. Rådmannen.
- Reglement: Saksbehandling. Bømlo kommune. Administrativt vedtak 04/10239-1 0324 2. Sist revidert 05.06.2019
- #Bømlo2049. Kommuneplanen sin samfunnsdel – KPS 2019-2049. Vedteke i Bømlo kommunestyre 17.06.2019 i sak PS 30/19.
- Delegeringsreglement for Bømlo kommune. Gjeldande frå 1. januar 2005.
- Risikostyringsplan. 26.03.2012. Bømlo kommune. Rådmannen.
- Kvalitetshandbok. Skildring av kvalitetssystem og kvalitetspolitikk. 23.04.2012. Bømlo kommune. Rådmannen. Vedteke av kommunestyret 11.06.2012, PS 56/12.
- Avviksmelding. Dokumentbibliotek. Introduksjon til kvalitetsstyringssystemet i Bømlo kommune, for alle tilsette. Januar 2018.
- Diverse handbøker for kvalitetsstyringssystemet:
 - Brukarnamn og passord i kursbase
 - Endring av kategori i avviksmeldingar
 - Vikar inn i rolla i kvalitetsstyringssystemet
 - Introduksjon til kvalitetssystemet – tilsette
 - Mobilversjon av kvalitetsstyringssystemet (KSS)
 - Opplæring avvikshandtering og handsaming av forslag
 - Signering av dokument på obligatorisk leseliste
 - Dokumentmodulen, leiarar. Godkjenning av dokument. Dokument til leseliste.
 - Søkjefunksjonen i kvalitetsstyringssystemet
 - Årshjulmodulen – bruk
 - Årshjulmodulen – oppretting



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.