

FORANALYSE

INTERNKONTROLL

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
DOVRE KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

25. april 2025

2025-452/GSL

INNHOLDSFORTEGNELSE

INNHOLDSFORTEGNELSE	2
1 INNLEDNING	3
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING.....	3
1.2 GJENNOMFØRING AV FORANALYSEN	3
2 INTERNKONTROLL	4
2.1 GENERELT OM INTERNKONTROLL	4
2.2 INTERNKONTROLL ETTER KOMMUNELOVEN	6
3 DOVRE KOMMUNE.....	7
3.1 KOMMUNENS ORGANISASJON.....	7
3.2 INTERNKONTROLL I DOVRE KOMMUNE	8
3.3 INNBYGGERDEBATT	9
3.4 TILSYN	10
3.5 TIDLIGERE GJENNOMFØRTE FORVALTNINGSREVISJONER	12
4 PERSPEKTIVER OG PROBLEMSTILLINGER FOR ET MULIG FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT	13
4.1 BØR VI GJENNOMFØRE EN FORVALTNINGSREVISJON ?.....	13
4.2 VEGEN VIDERE	15
REFERANSER.....	16
VEDLEGG 1	17

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I møte den 18. mars 2025 besluttet kontrollutvalget i Dovre kommune å bestille en foranalyse for å vurdere en mulig forvaltningsrevisjon av temaet «internkontroll, kvalitetssikring og avvikssystem».

Dersom revisjonen anbefaler å gjennomføre prosjektet, ber kontrollutvalget om at det også utarbeides en prosjektplan som del av foranalysen. Kontrollutvalget ønsker at både foranalysen og en eventuell prosjektplan leveres til møtet i april (som nå er utsatt til mai).

Temaet internkontroll ble omtalt i kontrollutvalgets risiko- og vesentlighetsvurdering, og det framkommer av denne at:

*«Utvalet har inntrykk av at det er manglar i systematikk og fokus i kommunens internkontroll. Jamfør utsagn om ulik praksis og rutiner på avviksmelding, vidare at dokumentarkiv ikkje samsvarer med organisasjonsplan, mange rutiner er vedlegg og ikkje digitale i systemet (lite brukervenleg). Arbeidstilsynet rapporterer etter tilsyn på Fredheim omsorgssenter i år om manglande systematisk HMS-arbeid. Internkontroll er derfor eit svært aktuelt tema for forvaltningsrevisjon».*¹

Utalget tok dette med videre inn i plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. De peker på følgende innfallsvinkler:

- «I kva grad har kommunene etablert ein systematisk internkontroll?
- Er oppgaver, mål og organisering beskrive?
- Er det gjennomført risikovurdering?
- Er det utarbeida naudsynnte rutiner og prosedyrer?
- Blir avvik meldt og fulgt opp?
- Er dokumentasjonen tilstrekkeleg?
- Blir systemet evaluert og tiltak/rutiner forbedra?
- I kva grad er tilsette kjent med og følger systemet?»

1.2 GJENNOMFØRING AV FORANALYSEN

Hensikten med foranalysen er å gi kontrollutvalget grunnlag for å avgjøre om det ønsker å gå videre med en forvaltningsrevisjon av temaet internkontroll, og hvordan dette kan innrettes.

¹ https://www.nord-gudbrandsdal.no/skng/_f/p23/ife4988d9-4630-4b95-be90-f4a3e1b26320/risiko-og-vesentlegvurdering-2024-dovre.pdf

Vi har innledningsvis beskrevet internkontroll og regelverket for internkontroll. Videre har vi kort beskrevet organisering av kommunens virksomhet og gjort rede for aktuelle tilsyn knyttet til temaet internkontroll i Dovre kommune. Vi har i tillegg beskrevet tre forvaltningsrevisjoner som omhandler kommunedirektørens internkontroll. Disse sier noe om hvordan det er mulig å innrette en forvaltningsrevisjon med internkontroll som tema.

Internkontroll omfatter mange områder av kommunens virksomhet – blant annet økonomistyring, personalforvaltning, tjenestekvalitet og etterlevelse av lover og regler. Siden det nylig er gjennomført en forvaltningsrevisjon om kommunens styring og kontroll innen informasjonssikkerhet, behandles ikke dette området.

Foranalysen er gjennomført i april 2025 av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Guro Selfors Lund. Daglig leder Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret foranalysen.

2 INTERNKONTROLL

2.1 GENERELT OM INTERNKONTROLL

Kommunesektoren forvalter fellesskapets verdier og leverer tjenester som er av stor betydning både for den enkelte innbygger og lokalsamfunnet som helhet. En god internkontroll kan bidra til å forebygge feil og misligheter, og samtidig bidra til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunens tjenesteleveranse.

Internkontroll er en del av kommunens samlede egenkontroll, det vil si den kontrollen kommunen fører med egen virksomhet. Internkontrollen utgjør den administrative delen av egenkontrollen, og styres av kommunedirektøren. Dette i motsetning til den folkevalgte delen av egenkontrollen, som er lagt til kontrollutvalget. Dette er nærmere illustrert i figuren nedenfor:



Figur: Kommunens egenkontroll, hentet fra «Kommunelovens bestemmelser om internkontroll». Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om internkontroll (2021).

I det følgende vil revisjonen med utgangspunkt i veilederen til kommunedirektørens internkontroll «Orden i eget hus» (KS), nærmere beskrive begrepet internkontroll.²

Kommunedirektøren har det overordnede og samlede ansvaret for hele kommunen. Gjennom delegering får ledere på ulike nivåer ansvar for internkontroll på sitt område, men kommunedirektøren har alltid ansvar for hele organisasjonen. KS skriver at begrepet internkontroll ofte blir forstått ulikt, og at oppfatningen ofte vil være betinget av den enkeltes faglige tilhørighet eller erfaring. Innen personalområdet kan de tenke at det handler om HMS, i omsorgstjenester har de fokus på avviksregistrering, og andre faggrupper følger sine egne internkontrollforskrifter. I økonomi skal man unngå svindel og økonomisk utroskap, plan- og byggesaker dreier seg om antikorrupsjon, og i IT er personvern og datasikkerhet sentralt.

En tilnærming til god internkontroll kan være å dele kontrollbegrepet i to perspektiv, et strategisk perspektiv og et operasjonelt perspektiv:

- Med strategisk perspektiv menes det etablerte felles styringssystemet og de verktøyene ledelsen har innført for å nå virksomhetens mål. Dette kalles sektorovergripende internkontroll.
- Med operasjonelt perspektiv menes de løpende prosessene og praktiske aktivitetene som gjøres i tjenesteproduksjonen og i støtteprosesser. Dette kalles tjenestespesifikk internkontroll og internkontroll i støtteprosesser.

Gjennom den sektorovergripende internkontrollen formidler kommunedirektøren sine forventninger til organisasjonen, og tilrettelegger for etterlevelse, styring og oversikt. Kommunedirektøren bør formulere og formidle sine forventninger til internkontrollen i virksomheter og tjenester. Dette synliggjøres blant annet gjennom strategier og styringsdokumenter, dialog og sektorovergripende reglement. Her inngår også forventninger til risikobasert internkontroll, og hvordan virksomhetene skal arbeide og rapportere. Kommunedirektørens oppfatning av hva som er viktig, formidles også gjennom hvordan kommunedirektørnivået tilrettelegger for internkontroll, og hva som etterspørres og følges opp. Gjennom den sektorovergripende etablerer og tilrettelegger kommunedirektøren for god internkontroll.

Sektorovergripende reglement og rutiner vil gjerne være innenfor disse områdene:

- Delegeringsreglement
- Etisk standard og antikorrupsjon
- Personalforvaltning og arbeidsgiverområdet
- Økonomi og finansforvaltning
- Datasikkerhet og personvern.

Når det gjelder den tjenestespesifikke internkontrollen er det viktig at kommunedirektør opplever trygghet for at han/hun får relevant informasjon til riktig tid. Dette gjelder både oppdatering av avvik eller enkelthendelser som har stor betydning, og faste rapporteringer med avklarte punkter knyttet til internkontroll. Kontrolltiltak som er iverksatt på bakgrunn av tidligere erfaringer kan være gode og fungere i et tjenesteperspektiv, men disse

² <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>

trenger likevel ikke være tilstrekkelige for kommunedirektørens ivaretagelse av sitt helhetsansvar. Gjennom internkontroll innenfor tjenester og støtteprosesser vedlikeholdes og anvendes internkontrollen, blant annet ved forebygging av risikoreduksjon og læring gjennom avvikshåndtering.

2.2 INTERNKONTROLL ETTER KOMMUNELOVEN

Kommuneloven § 25-1 pålegger kommuner og fylkeskommuner å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Bestemmelsen samler og tydeliggjør krav til internkontroll som tidligere sto i flere sektorlover, og fastsetter et lovpålagt minimumsnivå. Kommunene står fritt til å etablere mer omfattende internkontroll enn det loven krever.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset kommunens størrelse, organisering, aktivitet og risikobilde. Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret, men ansvaret for utførelsen delegeres gjerne til ledere i tjenesteområdene. Et godt samspill mellom kommunedirektøren, administrasjonen og tjenesteområdene er avgjørende for en helhetlig og risikobasert internkontroll.

Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

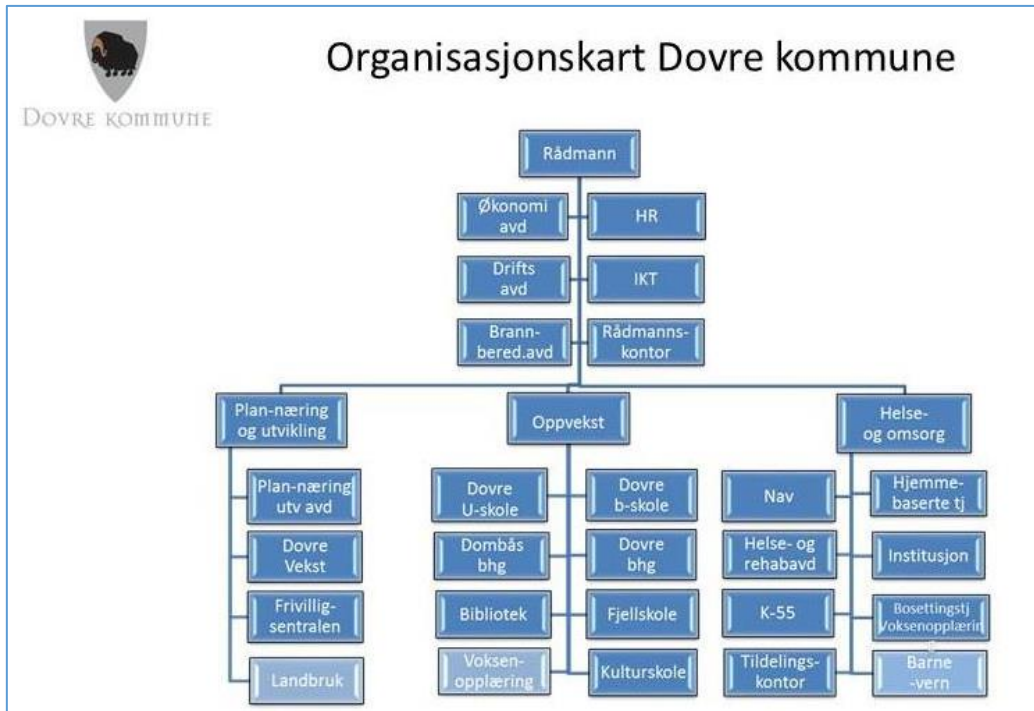
- a) *Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) *Ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) *Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) *Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) *Evaluerer og ved behov forbedrer skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Bestemmelsen understreker at internkontrollen må være planlagt, metodisk og risikobasert, - ikke tilfeldig eller hendelsesstyrt.

3 DOVRE KOMMUNE

3.1 KOMMUNENS ORGANISASJON

Dovre kommune hadde 2516 innbyggere ved utgangen av 2024 og det var ansatt 320 personer i kommunen; 224 kvinner og 96 menn. Heltidsandelen i kommunen er på ca. 50%.³



Kilde: Dovre kommune⁴

Dovre kommune har beholdt tittelen rådmann for øverste administrative leder, tilsvarende kommunedirektør. Rådmannen er øverste sjef for administrasjonen i kommunen. Kommunestyret ansetter rådmannen.

Dovre kommune er organisert i en etats-modell med 20 virksomheter og seks stabs-/støtteavdelinger underlagt rådmannen.⁵ Stab-/støtteavdelingene er rådmannskontor, økonomiavdeling, personal- og lønnsavdeling, IKT, driftsavdeling, og brann- og beredskapsavdeling. Kommunens ledergruppe består av rådmann, kommunalsjefene for «plan, næring og utvikling», «oppvekst», «helse og omsorg», samt kommunalsjefer for HR, og for økonomi. Ansvar for tjenestene er delegert til tjenesteleder ut fra lover/regler, delegeringsreglement og gjeldende budsjett.

Virksomhetsområdene er inndelt som følger:

- Plan, næring og utvikling: Seksjon plan, næring/utvikling, Lesja-Dovre vekst, Frivilligsentralen

³ <https://www.ssb.no/kommunefakta/dovre> og <https://www.ks.no/nye-kartregioner/norge-i-tall/statistikk-om-kommuneansatte/region?r=3431>

⁴ <https://www.dovre.kommune.no/om-kommunen/organisasjon/organisasjonskart/>

⁵ Opplysningene om kommunens organisering er hentet fra Årsregnskap 2023: <https://www.dovre.kommune.no/f/p4/i6e01fcfd-9736-4967-ae8e-4f41c0741d32/arsregnskap-2023.pdf>

- Oppvekst: Dovre skole, Dovre ungdomsskole, Voksenopplæring, Dovre barnehage, Dombås barnehage, Kulturskolen, Fjellskolen og Biblioteket
- Helse og omsorg: Barnevern, Helse- og rehabiliteringsavdeling, Pleie- og omsorgsavdeling

Sosiale tjenester/NAV og Barnevern er et samarbeid med Lesja kommune der Dovre er vertskommune for sosiale tjenester/NAV og Lesja er vertskommune for barnevern. Renovasjonstjenesten håndteres av Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS.

3.2 INTERNKONTROLL I DOVRE KOMMUNE

Det er nylig gjennomført en forvaltningsrevisjon om informasjonssikkerhet i Dovre kommune. I forbindelse med datainnsamling, var internkontroll på et overordnet nivå omtalt. Noe av dette gjengis her.

Dovre kommune bruker Compilo Kvalitetssystem som verktøy for utvikling og dokumentasjon av interne rutiner samt avvikshåndtering. Personalsjef i kommunen har det overordnede ansvaret for internkontrollsystemet. Han skal sørge for årlig revisjon av rutiner og prosedyrer, og følge opp avvikssystemet. De to siste årene har han hatt fokus på opplæring av ansatte med tanke på avviksregistrering og håndtering. Alle ansatte i kommunen har fått slik opplæring. Han har også et overordnet ansvar for personvern i kommunen, noe som blant annet innebærer å følge opp alle protokoller⁶.

Det er mulig å hente ut rapporter om avviksmeldinger i Compilo. Tjenestelederne rapporterer avvik, og i forvaltningsrevisjonsrapporten om informasjonssikkerhet beskriver de at avvikssystemet er godt innarbeidet, og at leder for personal rapporterer årlig til kommunestyret på internkontroll gjennom årsmeldingen.

Følgende er rapportert om internkontroll i årsmeldingen for 2023:

«Dovre bruker Compilo Kvalitetssystem som verktøy for utvikling og dokumentasjon av interne rutiner samt avvikshåndtering.

Økonomikontoret har ansvar for oppfølging av internkontrollen som gjelder økonomi mv. Kommunen har tidligere år arbeidet med og vedtatt mål og rutiner for etikk og verdivalg».

Politisk delegeringsreglement 2025-2029⁷

Det politiske delegeringsreglementet fastsetter hvordan myndighet og ansvar fordeles mellom kommunestyret, øvrige folkevalgte organer og administrasjonen. Reglementet er en del av kommunens styringssystem og legger premisser for hvordan ansvar utøves og følges opp. En tydelig ansvarsdeling er en forutsetning for at internkontroll kan organiseres og gjennomføres på en systematisk og etterprøvbar måte.

⁶ Plikten for kommuner til å føre protokoll over behandlingsaktiviteter er hjemlet i personvernforordningen (GDPR) artikkel 30. Denne artikkelen pålegger behandlingsansvarlige, inkludert kommuner, å føre en skriftlig oversikt over sine behandlinger av personopplysninger.

⁷ Vedtatt i kommunestyret 7. april 2025, sak 36/2025. https://prod01.elementscloud.no/publikum/939849831_PROD-939849831-DOVRE/DmbMeeting/252

Kort oppsummert omtaler delegeringsreglementet kommunedirektørens hjemmel i kommuneloven (§13-1) og dennes ansvar for å lede administrasjonen og følge opp kommunens drift. Kommunedirektøren har full instruksjonsmyndighet overfor de ansatte og plikter å rapportere til de folkevalgte organene. Vedkommende skal sikre at saker som legges fram er godt nok utredet, og at vedtak fra de folkevalgte iverksettes uten ugrunnet opphold.

Det framkommer av delegasjonsreglementet at kommunedirektøren har ansvar for å

- etablere et system som sikrer tilstrekkelig tilbakemelding til folkevalgt nivå i delegerte saker.
- levere årsmelding og rapport om internkontroll, økonomi, eierskap, personalpolitikk og resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året (jf. kommuneloven §25-2).

I tillegg ligger det under kommunedirektørens myndighet å

- organisere administrasjonen løpende, herunder personalansvar og forhandlinger om lønn og andre avtaler.
- utøve anvisningsmyndighet.
- gjennomføre vedtak om anskaffelser, avtaler og eiendom, innenfor økonomireglementets rammer.
- fremme innstilling til vedtak i saker som behandles av folkevalgte organ.

Budsjett og økonomiprosess⁸

I Dovre kommune er det fra og med budsjettarbeidet i 2025 gjort endringer i prosessen for utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan. Kommunestyret fikk en presentasjon i møte 10. mars det ble lagt fram plan for hvordan politikerne skal involveres tidligere enn det som har vært praksis fram til nå. Kommunestyret har etterlyst en budsjettprosess der kommunestyrets prioriteringer, målsettinger og premisser som budsjettet bygger på, skal komme tydelig fram. Tidligere fikk kommunestyret i hovedsak presentert et budsjettutkast mot slutten av prosessen. Dette førte ofte til flere endringer i sluttfasen.

Etiske retningslinjer

Det er utarbeidet etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Dovre kommune. Retningslinjene ble vedtatt i kommunestyret i november i 2010.⁹

Revisjonen kan ikke se at rutinen ligger tilgjengelig på kommunes hjemmeside. Revisjonen har fått opplyst at det er planlagt en oppdatering av rutinen, men har ikke undersøkt dette nærmere.

3.3 INNBYGGERDEBATT¹⁰

Offentlige ytringer fra personer med tilknytning til kommunen kan belyse forhold som kan være relevante i vurderingen av internkontroll, særlig knyttet til rolleforståelse, kommunikasjon og tydelighet i små organisasjoner. Vi velger derfor kort å presentere noen innlegg fra Vigga her.

⁸ Kommunestyret sak RS 7/25, Budsjett og økonomiprosess 2026-2029

⁹ Vedlegg 1

¹⁰ Vigga, 14. februar, 16. februar og 17. februar 2025

Det pekes i flere leserinnlegg i Vigga på utfordringer med å skille mellom ulike roller opp mot kommunen og hvordan dette kan skape uklarhet i offentlig debatt og i møte med innbyggere. Det er også leserinnlegg der det tas opp problemstillinger omkring habilitetsutfordringer som kan oppstå i en liten kommune. Slike forhold kan belyse ulike sider ved internkontrollen, herunder ansvarsdeling, habilitet og etterprøvnbarhet i beslutningsprosesser.

Gjennom ytringene peker de også på at saker kan være preget av sterke meninger i forkant av saksbehandling, og at det kan være varierende kvalitet på beslutningsgrunnlaget. Dette kan reise spørsmål om kommunen har tilstrekkelige rutiner for forsvarlig saksforberedelse og informasjonshåndtering.

3.4 TILSYN

Rådmannen rapporterer årlig til kommunestyret om resultater fra statlige tilsyn. Det framkommer av oversikt mottatt fra kommunen at følgende tilsyn har vært gjennomført i Dovre i 2024¹¹:

Tema	Tilsynsmyndighet	Tidspunkt	Resultat	Lukkeplan	Kommentarer
Vannforsyning – leveringssikkerhet (Tor Ivar)	Mattilsynet	Høst 2024	Ikke mottatt		
Lønns og arbeidsvilkår i bygge- og anleggskontrakter (Tor Ivar)	Arbeidstilsynet	Vår 2024	1 avvik. Manglende rutine.	Rutine oppretta. Avvik lukket.	
Dovre barneskole og SFO: Hensikten med tilsynet var å kontrollere at virksomheten arbeider systematisk med helse, miljø og sikkerhet for å forebygge at arbeidstakerne får muskel- og	Arbeidstilsynet	Sendt inn dokumentasjon innen 28.05.24 og møte på Dovre barneskole med Arbeidstilsynet 04.06.24.	2 pålegg: Assisterende rektor har ikke fått nødvendig opplæring i HMS. Manglet et kurs. Vi må forbedre virksomhetens kartlegging og risikovurdering ved arbeidssituasjoner som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt	Frist 30.11.2024 Assisterende rektor ha vært på HMS kurs. Kartlegging har vært gjennomført sammen personale og verneombud.	Begge avvik er oppfylt og saken ble avsluttet/lukket 02.12.2024
skjelettplager, og psykiske plager. (Ingunn)			for vold og trusler og uheldige belastninger.		
Arbeidsmiljø, med vekt på HMS, for å forebygge at ansatte får muskel- og skjelettplager og psykiske vansker (Hilde)	Arbeidstilsynet	Februar 2024	Totalt 8 avvik	Alle er lukket	
Levekår og rettigheter for psykiske utviklingshemmede (Hilde)	Statsforvalteren i Innlandet	November 2024	Avvik	Lukkeplan skal være sendt inn innen 1.3.25	Prosess har startet, møte med alle ansatte er gjennomført og prosjekt/utviklingsgruppe er etablert

Flere av tilsynene omhandler internkontroll i større eller mindre grad. Framstillingen under er hentet fra dokumentasjonen som ligger på kommunens nettsider fra tilsynene som er gjennomført i 2024.

Tilsyn fra Statsforvalteren i Innlandet med helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming
Statsforvalterens tilsyn gjaldt helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming som bor i egen bolig. Statsforvalterens konklusjon var:

¹¹ Ref. Årsmelding 2024, del 1

«Dovre kommune har et styringssystem der planlegging av tjenesten ikke gjøres i samsvar med krav i helse- og omsorgstjenesteloven.

Ledelsen har ikke rutiner for systematisk å følge med på gjennomføring av tjenesten. Tjenesten blir ikke evaluert. Når tjenesten ikke blir systematisk evaluert, innebærer det en fare for at det ikke blir gjort nødvendige korrigeringer.

Samlet utgjør dette en for stor risiko for at brukernes individuelle behov for personlig assistanse og helsehjelp i hjemmet ikke blir dekket.

Dette er brudd på:

- *Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-1 tredje ledd, 4-1, 9-4 og 9-5.*
- *Helsetilsynsloven § 5*
- *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten §§ 3 og 6-9.»*

Statsforvalteren mottok 4. mars 2025 tilbakemelding fra kommunen på rapporten.¹² I tilbakemeldingen beskriver kommunen et omfattende omstillingsarbeid med oversikt over hva som er iverksatt og hva som er planlagt fremover. Arbeidet er ledelsesforankret og omstillingsgruppa består av helse- og omsorgssjef, helse- og rehabiliteringsleder, fagleder, tillitsvalgte, verneombud og to representanter for miljøarbeidertjenesten. Det ble avholdt informasjonsmøtet 30. januar 2025. Kommunen skriver i sin tilbakemelding at dette arbeidet vil kreve oppfølging over tid, blant annet for å sikre etablering av nye måter å arbeide på.

Statsforvalteren svarer ut dette med at de er opptatt av at tilsyn skal føre til nødvendig endring, og de ber om en tilbakemelding fra kommunen på hvordan tiltakene har virket innen 1. desember 2025. I tilbakemeldingen ber de i tillegg om:

- *«en oppsummering av hvilke tiltak som er iverksatt for å rette lovbruddet.*
- *hvordan ledelsen systematisk følger med på, og kontrollerer, at tiltakene blir gjennomført.*
- *hvordan ledelsen systematisk vil gjennomgå om tiltakene fører til ønsket endring, eller om det er behov for korrigering».*

Tilsyn fra Arbeidstilsynet ved Fredheim omsorgssenter

Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn ved Fredheim omsorgssenter 13. mars 2024. Tilsynet avdekket mangler i det systematiske HMS-arbeidet, herunder utilstrekkelige rutiner for avviksrapportering, opplæring og medvirkning fra verneombud og ansatte. Flere pålegg ble varslet. I oppfølgingsbrev fra Arbeidstilsynet 30. september 2024 skriver de følgende:

«I tilbakemeldingen fra dere, datert 14.09.2024, har vi mottatt følgende dokumentasjon:

- *fritt brev*
- *tilbakemelding knyttet til hvert enkelt pålegg*
- *ROS muskel, skjelett- og psykiske plager*
- *ROS vold og trusler*
- *avviksprosedyre (Compilo/GDPR)*
- *internkontroll helse og omsorg*

¹² <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDocument/71f3a6ba-57e4-439c-8ed3-5b062ee0e765/43218>

Med bakgrunn i innsendt dokumentasjon, og redegjørelse for hvordan dere jobber med oppfølgingen av arbeidsmiljøet til de ansatte oppfylles alle pålegg. For å sikre at internkontrollen ivaretas på en tilstrekkelig måte er det gitt veiledning i pålegg #4 HMS arbeid - avviksrutine, #6 Muskel, skjelett- og psykiske plager - kartlegging og risikovurdering, plan og tiltak og #7 Vold, trusler om vold og uheldige belastninger - kartlegging, risikovurdering, tiltak og plan. Omfanget av mangler som dannet grunnlag for vedtatte pålegg tilsier at vi vil kunne melde oppfølgingstilsyn på et senere tidspunkt, for å kontrollere etterlevelsen av det systematiske HMS arbeidet».¹³

Oppsummert om tilsynene

Både tilsynet fra Statsforvalteren og fra Arbeidstilsynet viste betydelige mangler i Dovre kommunes internkontroll knyttet til både HMS-arbeidet ved Fredheim omsorgssenter og den overordnede planleggingen og evalueringen av helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming. Kommunen har igangsatt omfattende omstillings- og forbedringstiltak for å rette opp i disse forholdene. Arbeidstilsynet har varslet at de vil kunne melde oppfølgingstilsyn på et senere tidspunkt.

3.5 TIDLIGERE GJENNOMFØRTE FORVALTNINGSREVISJONER

A)

Som nevnt ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon i Dovre kommune som omhandlet «Overordnet styring av informasjonssikkerheten». Denne ble behandlet i kommunestyret 17. februar, sak 12/2025. Revisjonen hadde i forbindelse med revisjonen innsyn i kommunens kvalitetssystem, Compilo. Selv om revisjonen omhandlet informasjonssikkerhet spesifikt, ble det også sett på hvordan kommunen hadde organisert og dokumentert sitt internkontrollsystem. Compilo består blant annet av et dokumentbibliotek og avviksrapportering for ansatte. Systemet har også en egen ROS-modul, som kan benyttes til å utarbeide risikovurderinger

Formålet med revisjonen var å undersøke om kommunene har tilstrekkelig styring og kontroll på informasjonssikkerheten.

Prosjektet hadde to problemstillinger:

- 1) Har kommunen etablert en tilfredsstillende overordnet styring og oppfølging av informasjonssikkerheten?
- 2) I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med å etablere en sikkerhetskultur i virksomheten?

B)

Innlandet revisjon IKS gjennomførte i 2022/23 en forvaltningsrevisjon i hver av de seks Valdreskommunene med tema «Kommunedirektørens internkontroll» på oppdrag av kontrollutvalgene i de respektive kommunene.¹⁴ I revisjonen ble internkontroll undersøkt på et sektorovergripende nivå. Formålet med forvaltningsrevisjonen var å undersøke om kommunedirektøren sikret tilfredsstillende kontroll gjennom det overordnede

¹³ <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDocument/71f3a6ba-57e4-439c-8ed3-5b062ee0e765/29936>

¹⁴ <https://irev.no/rapporter>

internkontrollsystemet, og bidro til å identifisere eventuelle forbedringspunkter på internkontrollområdet. Hovedmålsetningen var å sikre at innbyggerne i kommunen får de tjenestene og ytelsene de har krav på.

Problemstillingene var følgende:

- 1) *I hvilken grad har kommunedirektøren etablert et overordnet system for internkontroll?*
- 2) *I hvilken grad blir internkontrollen fulgt opp?*

Ut fra konklusjonene i revisjonen var det enkelte forhold som revisjonen mente kunne forbedres. Disse ble fremmet som anbefalinger til kommunedirektøren.

C)

Innlandet revisjon IKS har tidligere gjennomført en forvaltningsrevisjon for Lillehammer kommune som omhandlet «Kvalitet i hjemmetjenesten – bruk av kvalitetssystemet». Målet med forvaltningsrevisjonen var å undersøke om kommunen hadde et tilfredsstillende system for å sikre håndtering av uønskede hendelser i hjemmetjenesten. Det ble også undersøkt om kommunen hadde etablert rutiner for å sikre bruker- og pårørendemedvirkning i tildeling av tjenester.

Følgende problemstillinger ble undersøkt:

1. *Bidrar kvalitets- og avvikssystemet til å sikre tilfredsstillende håndtering av uønskede hendelser i hjemmesykepleien?*
 - a) *Bruker Lillehammer resultater fra melde- og avvikssystemet i planleggingen av hjemmetjenestens aktiviteter?*
 - b) *Bruker Lillehammer resultater fra melde- og avvikssystemet i gjennomføringen av hjemmetjenestens aktiviteter?*
 - c) *Bruker Lillehammer kommune resultater fra melde- og avvikssystemet når hjemmetjenestens aktiviteter skal evalueres?*
 - d) *Bruker Lillehammer kommune resultater fra melde- og avvikssystemet når hjemmetjenestens aktiviteter skal korrigeres?*
2. *Har Lillehammer kommune utarbeidet rutiner som sikrer at tilbakemeldinger fra brukere og pårørende blir fanget opp og brukt i kommunens læringsarbeid?*
3. *Har Lillehammer kommune etablert rutiner som sikrer bruker- og pårørendemedvirkning ved tildeling av hjemmetjenester?*

4 PERSPEKTIVER OG PROBLEMSTILLINGER FOR ET MULIG FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

4.1 BØR VI GJENNOMFØRE EN FORVALTNINGSREVISJON ?

Vi legger følgende kriterier til grunn for vurderingen av om det bør gjennomføres en forvaltningsrevisjon av dette teamet:

- Er dette et viktig område?
- Er det risiko for å avdekke vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten? Er administrasjonen i gang med tiltak som kan redusere risikoen på området?
- Er temaet reviderbart? Finnes det gode revisjonskriterier og pålitelige data?
- Vil det ha en nytteverdi å gjennomføre en forvaltningsrevisjon?

4.1.1 Er dette et viktig område?

Som vist i kapittel 2.2 stiller kommuneloven krav til systematisk internkontroll. Internkontroll, kvalitetssikring og avvikshåndtering er et tema som berører alle tjenesteområder og nivåer i en kommune. Internkontroll er sentralt for å sikre at kommunen oppfyller lover og regler, når sine mål og bruker ressursene effektivt. Mangler i internkontrollen kan føre til svak styring, dårlig kvalitet i tjenestene og økt risiko for feil og uønskede hendelser. Systematisk internkontroll tilpasset kommunens størrelse er derfor et aktuelt og viktig område.

4.1.2 Risikoforhold og risikoreduserende tiltak

Kontrollutvalget har definert kommunedirektørens internkontroll som et vesentlig område, og de har funnet at det er et område det er knyttet risiko til.

Risiko identifisert: Vi har i foranalysen sett at det er gjennomført tilsyn fra Statsforvalteren og fra Arbeidstilsynet som bekrefter kontrollutvalgets inntrykk. Tilsynene viste betydelige mangler i kommunens internkontroll både knyttet til HMS-arbeid og til overordnet planlegging og evaluering av helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming. Disse tilsynene ble gjennomført på et operasjonelt nivå, altså innen tjenestespesifikk internkontroll. Det ble ikke sett på internkontroll på et overordnet nivå.

Tiltak i gang: Kommunen har igangsatt risikoreduserende tiltak gjennom omfattende omstillings- og forbedringstiltak for å rette opp i disse forholdene. Arbeidstilsynet har varslet at de vil kunne melde oppfølgingstilsyn på et senere tidspunkt.

4.1.3 Er temaet reviderbart?

Internkontroll, kvalitetssikring og avvikshåndtering er et reviderbart tema da det finnes flere gode kilder for å belyse temaet. Kommuneloven §25 om internkontroll, og veilederne «Internkontroll i kommunesektoren» ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet og «Orden i eget hus» ved KS. Det er flere forvaltningsrevisjoner om temaet internkontroll som også er relevant å se hen til. Dovre kommunes egne vedtak, rapporter og retningslinjer mm. knyttet til internkontroll vil være viktig dokumentasjon for å undersøke temaet. Tilsynsrapportene utarbeidet om Dovre kommune vil også være relevante å bruke for å belyse temaet.

4.1.4 Vil en forvaltningsrevisjon ha nytteverdi?

Internkontroll er et omfattende tema som berører alle nivåer og enheter i kommunen, og det finnes flere mulige innfallsvinkler og problemstillinger for en forvaltningsrevisjon på området. En revisjon av internkontroll, kvalitetssikring og avvikshåndtering kan gi viktig innsikt i hvordan kommunen jobber med å sikre forsvarlig tjenesteyting og etterlevelse av lover og regler.

Ved å identifisere eventuelle svakheter, kan en revisjon bidra til læring, forbedring og utvikling av kommunens systemer og praksis. En velfungerende internkontroll bidrar til å forebygge feil, lovbrudd og uønskede hendelser, og legger grunnlaget for god kvalitet i tjenestene, effektiv drift og et velfungerende kommunalt selvstyre.

På bakgrunn av at kommunen har igangsatt omfattende omstillings- og forbedringstiltak for å rette opp i forholdene etter tilsyn, kan være utfordrende å gjennomføre en forvaltningsrevisjon nå. Det pågår et betydelig forbedringsarbeid som gjelder internkontroll. Det er likevel slik at arbeidet først og fremst er knyttet til utvalgte tjenestoområder. Dersom det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon, vil det være naturlig å se på det overordnede systemet i kommunen.

4.1.5 Revisjonens anbefaling

Oppsummert anbefaler revisjonen at det vil være nyttig med en forvaltningsrevisjon av kommunens overordnede internkontroll, men at dette avventes til etter at avvikene på sektornivå er fulgt opp og lukket. Vår anbefaling er at kontrollutvalget vurderer å bestille en forvaltningsrevisjon på temaet i 2026 – gjerne etter at utvalget har fått en statusrapport for tilsynsavvik fra administrasjonen.

4.2 VEGEN VIDERE

Hvis kontrollutvalget ønsker å gå videre med en forvaltningsrevisjon, så er neste skritt å bestille en prosjektplan med utgangspunkt i hvilke temaer utvalget ønsker dekket i et hovedprosjekt.

Prosjektplanen vil gjøre rede for problemstillinger, metodebruk, revisjonskriterier, og økonomisk/tidsmessig ramme for en eventuell forvaltningsrevisjon. Det er nødvendig å avgrense problemstillingene for at de skal være gjennomførbare, f.eks. i forhold til realistisk økonomisk ramme. Prosjektplanen vil så langt som mulig omtale aktuelle avgrensinger.

REFERANSER

Dovre kommunes nettsider: <https://www.dovre.kommune.no/>

Forvaltningsrevisjon: Internkontroll, Ringerike kommune; Viken kommunerevisjon (2022):
[https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Alle_rapporter_i_pdf/Viken_kommunerevisjon_IKS/Ringerike_2022 - Internkontroll og kvalitetssikring.pdf](https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Alle_rapporter_i_pdf/Viken_kommunerevisjon_IKS/Ringerike_2022_-_Internkontroll_og_kvalitetssikring.pdf)

Forvaltningsrevisjon: Internkontroll og avvik; Møre og Romsdal Revisjon IKS (2022):
[https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Alle_rapporter_i_pdf/Moere_og_Romsdal_Revisjon_IKS/Rindal_2022 Internkontroll og avvik.pdf](https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Alle_rapporter_i_pdf/Moere_og_Romsdal_Revisjon_IKS/Rindal_2022_Internkontroll_og_avvik.pdf)

Kommuneloven: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_7-4#%C2%A725-2

NOU 2016: 4 Ny kommunelov:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ccd50859c1ca4737b16e210d04175f8f/nou-2016-4-ny-kommunelov.pdf>

Veileder om internkontroll, «Orden i eget hus»; KS (2020):
<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>

Veileder, «Internkontroll i kommunesektoren»; Kommunal og moderniseringsdepartementet (2021):
https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

Årsmelding 2022:
https://www.dovre.kommune.no/f/p4/ic01aa66b-8fd7-442b-ab66-64cf7a4bbd2d/1_arsmelding-2022-del-1.pdf

Årsmelding 2023:
https://www.dovre.kommune.no/f/p4/i932a2bb4-5224-4bff-ae48-8db932d08b86/1_arsmelding-2023-del-1.pdf

Årsregnskap 2023:
<https://www.dovre.kommune.no/f/p4/i6e01fcfd-9736-4967-ae8e-4f41c0741d32/arsregnskap-2023.pdf>

VEDLEGG 1



DOVRE KOMMUNE

ETISKE RETNINGSLINJER FOR ANSATTE OG FOLKEVALGTE I DOVRE KOMMUNE

"DOVRE ER LIVSKVALITET. DU SKAL TRIVES I DOVRE.
Derfor vil jeg legge vekt på god kvalitet i arbeidet mitt og bidra til et godt arbeidsmiljø."

**Som representant for Dovre kommune er du forvalter av samfunnets felles ressurser.
I utøvelsen av arbeidet stilles det derfor høye krav til dine etiske holdninger.
Dovre kommune legger vekt på at du opptrer åpent, ærlig og serviceinnstilt.
Du skal være bevisst på at du er med og danner grunnlaget for
innbyggernes tillit og holdning til kommunen.**

- * Du må kommunisere slik at du:
 - legger vekt på respekt og likeverdighet i møte med andre
 - snakker med, ikke om personer
 - lytter aktivt, er tolerant og åpen for inntrykk
 - har et positivt utgangspunkt for det du vil kommunisere
 - er tydelig på om du uttaler deg som ansatt, politiker eller som privatperson
 - passer på at du overholder lovbestemt taushetsplikt.
- * Du plikter å være lojal til og gjennomføre kommunale vedtak.
- * Du plikter å varsle nærmeste leder/politiske leder om det du mener er kritikkverdige forhold, ulovligheter, feilbehandling og urettferdighet.
- * Du må unngå å komme i situasjoner som kan føre til konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Administrativ ledergruppe og sentrale politikere oppfordres til å registrere sine styreverv og/eller politiske verv i Styrevervregisteret.
- * Som representant for Dovre kommune:
 - skal du verken for deg selv eller andre ta imot eller legge til rette for å motta ytelser som er, eller kan være, egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelser eller vedtak.
 - kan du ikke ta imot pengegaver. Personlige påskjønnelser, f. eks blomster/konfekt som takk for god innsats, står du fritt til å motta dersom gaven etter skatteloven regnes som ubetydelig.
 - må du passe på at du ikke bruker stillingen din/vervet ditt til å skaffe deg selv eller andre en uberettiget fordel.
 - må fortrolige opplysninger som blir mottatt i forbindelse med ditt arbeid/verv i kommunen, respekteres og ikke utnyttes til personlig vinning
 - skal du benytte kommunale biler, maskiner eller annet utstyr kun i utøvelsen av ditt arbeid for kommunen
 - skal du være bevisst i forhold til forbruk og ressursutnyttelse når det gjelder papir, lys/ varme og gjenbruk.
 - har du aktiv opplysningsplikt.