

Få orden i eget hus – del 1 av 2

– KS bidrar til kommunenes utviklingsarbeid

KS gjennomfører i 2012 to pilotnettverk for kommuner som ønsker å styrke den administrative internkontrollen.

A ltså det ansvaret som tillegges rådmannen i kommuneloven § 23 nr. 2; ”Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”.

Kommuneledelse som risikosport

KS og KRD har felles interesse av at kommunene lykkes i dette arbeidet, og KRD har derfor gitt økonomisk støtte til KS sitt utviklingsarbeid, og bidrar også i styringsgruppen.

Bakteppet for KS sitt initiativ er at flere utredninger de siste årene har dokumentert at internkontrollen i kommuner og fylkeskommuner har mangler og svakheter. Mange kommuner gjør mye godt arbeid og har mye på plass, men inntrykket er likevel at internkontrollen foregår fragmentert og ikke er tilstrekkelig formalisert, og at den ikke er integrert i ordinære ledelsesfunksjoner og styringsystem.

Det synes også som om internkontrollen i liten grad er basert på risikovurderinger eller systematiske analyser av status – og mange kommuner har ikke oversikt over hvorvidt kontrolltiltak og rutiner finnes på de områdene hvor risikoen faktisk er størst. Kommunesektoren gjennomfører hyppige omorganiseringer, og en oversikt over iboende risikoer er viktig kunnskap når nye organisasjonskart og rapporteringslinjer skal tegnes.

Gjennom medieoppslag og uheldige episoder kan man få inntrykk av en sektor som ikke har orden i eget hus, og dette svekker legitimitet og omdømme både blant skattebetalere og fremtidige arbeidstakere. God intern kontroll vil også demme opp for krav om sterkere ekstern kontroll av sektoren – både hva gjelder kvalitet i tjenester og generell overholdelse av lover og regler.

KS er selv oppdragsgiver for enkelte rapporter, og har også deltatt i KRD sitt arbeid – blant annet med ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll”. Flere utredninger pekte på alt som var galt, men flere ga også råd om forbedringer. Noen av rådene var ganske konkrete, andre var mer overordnede.

Kort og oppsummert hadde vi med oss at de tre viktigste rådene til kommunene er disse:



AV TINA SKARHEIM,
SENIORRÅDGIVER I KS

1. Internkontroll må i større grad være en del av daglig ledelse og integrert i virksomhetsstyringen – ikke fremstå som en isolert aktivitet
2. Risikovurderinger må legges til grunn for interkontrolltiltak
3. Det er behov for mer formalisering, særlig dokumentasjon

For KS som medlemsorganisasjon og interessepolitisk aktør er det viktig at vi har tilbud og dokumentasjon som kommunene opplever som nyttig, altså at vi besvarer et *behov* som sektoren selv formidler. Vi kom derfor ganske raskt frem til at dersom vårt mål er å styrke den administrative internkontrollen så må vi tilby noe annet og noe mer enn bare skriftlig materiale i form av en rapport. Vi bestemte oss for å gjøre to ting:

- Lage et arbeidshefte med konkrete og praktiske råd
- Utvikle nettverkstilbud for forbedringsarbeid, basert på metoder og erfaringer fra KS Effektiviseringsnettverk.



KS vektlegger at det må være sammenheng og kontaktpunkter mellom styringssystem, kvalitetssystem og internkontroll, men det får være opp til hver kommune hvordan de ivaretar dette.

På <http://www.ks.no/Portaler/Etikkkportalen/Egenkontroll/> er arbeidsheftet og dokumentasjon fra nettverkssamlingene publisert.

Internkontroll = Dårlig samvittighet?

I utgangspunktet tenkte vi at det skulle være en ganske smal sak å summere opp og trekke ut oversikt, praktiske råd og kommunenær kunnskap fra de mange rapportene som har blitt utarbeidet senere år.

Det er hevet over tvil at alle rapporter og utredninger vi leste var bra – ingenting feil, mangelfullt eller upresist. Likevel forstod vi raskt hvorfor så mange (rådmenn) anser internkontroll som kjedelig, arbeidskrevende, komplisert eller mystisk.

Det slo oss at de ulike rapportene hadde ulik ”inngang” til temaet internkontroll, det ble brukt ulike begreper, og det var varierende grad av systematikk i presentasjonene. Noen hadde en veldig overordnet inngang – med rammeverk og fagterminologi, men manglet en praktisk kommunetilnærming. Andre hadde veldig mange praktiske eksempler, men knyttet disse i veldig begrenset grad til hva som er *hensikten* med internkontroll.

Med bakgrunn i kommunenes *behov*, så gjennomførte vi noen uformelle samtaler med et lite antall rådmenn, og spissformulert satt vi igjen med et inntrykk av at ”Internkontroll er en stor uformelig masse, og opphavet til mengder av dårlig samvittighet”.

Vi omformulerte derfor vårt eget oppdrag – vi innså at vårt arbeid måtte bli mer nyskapende enn opprinnelig tenkt – og satt noen premisser for arbeidet:

- KS skal gi råd om systematisk internkontroll, ikke om internkontrollsystem
- Målgruppe er rådmenn og ledere, ikke ”internkontrollspesialistene”
- Arbeidsheftet må ha en disposisjon som anerkjenner de kommunale strukturene
- Språket skal være kommunenært, både mht. faguttrykk og kultur
- Vi skal forenkle så mye som mulig!
- Arbeidsheftet skal være støtte for kommuner som deltar i KS Effektiviseringsnettverk, men skal ha verdi også for kommuner og fylkeskommuner som ikke deltar i nettverk

Vi publiserte første versjon av arbeidsheftet i mars 2012, og responsen har vært veldig bra. Mange har meldt til oss at heftet gir en god støtte som gjør temaet konkret og håndterbart. Justert versjon av arbeidsheftet vil publiseres etter hvert.

Intern kontroll og internkontroll

Som sagt ovenfor leste vi en del dokumentasjon for å få innsikt og oversikt. Vårt mål var ikke å bli IK-eksperter, men å lage en modell for systematisk forbedringsarbeid som kan fungere i alle kommuner og fylkeskommuner – uavhengig

av deres målsettinger, utfordringer eller organisering.

Et arbeidshefte eller nettverk i regi av KS skal ikke være reklame for den ene eller andre skoleretning innenfor internkontroll, og skal være nyttig for ulike kommuner og ulike utgangspunkt. Basert på kommunenes behov, og rapportenes råd ser vi tre dimensjoner for innretning av arbeidet:

- Klargjøre *hensikten* med internkontroll – et utgangspunkt for betryggende kontroll
- Klargjøre *forutsetninger* for god internkontroll – hva og hvordan må på plass
- Klargjøre *virkeområdet* for internkontroll – hensiktsmessig inndeling for å skape oversikt

Disse tre dimensjonene har vi brukt som utgangspunkt for oppbygging av nettverksløpet, og de ligger også til grunn for innretning av arbeidsheftet.

Vi har utarbeidet figurer som forenklede illustrasjoner og kategoriseringer. Disse skal gi en enkel inngang til internkontroll, samtidig som kompleksiteten og internkontrollens altomfattende grenseflate ikke skal underkommuniseres.

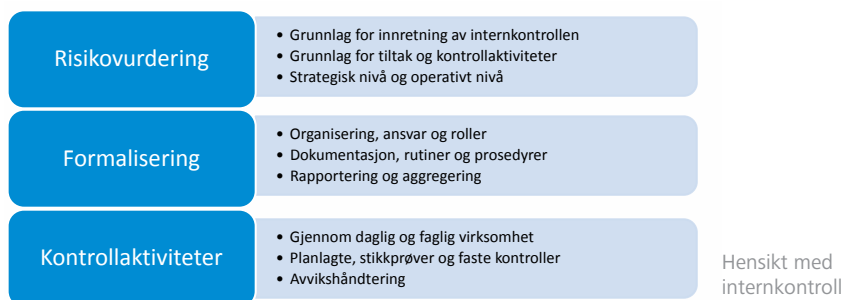
Hensikt med internkontroll

Hva internkontroll *er*, og hva som er internkontrollens *hensikt*, kan defineres og avgrenses på ulike måter – og tilgjengelig dokumentasjon har også litt ulike tilnærminger. Det er en viss grad av ”uenighet” i hvorvidt mål- og resultatoppnåelse per se skal være en del av internkontrollen, eller om det hører hjemme i et styringssystem. For rådmannen er forholdet til folkevalgt nivå en del av rammebetingelsene, og kommunestyret er ”oppdragsgiver” for internkontrollen – på samme måte som i den kommunale styringsdialogen for øvrig.

KS vektlegger at det må være sammenheng og kontaktpunkter mellom styringssystem, kvalitetssystem og internkontroll, men det får være opp til hver kommune hvordan de ivaretar dette.

Vi kom frem til at fire elementer kan være et utgangspunkt når hensikt og formål med internkontroll skal beskrives:

- Helhetlig styring og riktig utvikling; Forholdet til lokaldemokratiet og folkevalgte, langsiktig planlegging, utvikling i tråd med vedtatte mål, og godt samspill mellom virksomhetsstyring og internkontroll
- Kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon; At brukere og medarbeidere er tilfreds, kvalitet på tjenester, god økonomistyring med riktig effektivitet, forbedringsarbeid og praksis i virksomhetene som trekker i samme retning som overordnede målsettinger
- Godt omdømme og legitimitet; Engasjement for kommunen og lokaldemokratiet, attraktivitet som bosted, arbeidsgiver og for næringsdrivende
- Etterlevelse av lover og regler, både statlige og kommunale, samt kvalitet/tilgang på tjenester og å unngå myndighetsmisbruk



Forutsetninger for internkontroll

Videre kom vi frem til at tre **forutsetninger** må være på plass, etterleves og vedlikeholdes, og vi gjorde disse tre forutsetninger til «knagger» da vi laget opplegg for nettverksarbeid.

Merk at vi ikke legger vekt på IKT-verktøy eller støtte-systemer, men på vurderinger og avklaringer som har betydning for betryggende kontroll og innretning av IK som sådan.

Igjen – dette er et forsøk på en struktur for å forenkle og lage oversikt, ikke en modell som skal besvare alle spørsmål. Ved å dele inn i tre forutsetninger får vi også synliggjort hva som er viktig – en prioriteringshjelp der som kommunen ikke vet helt hva som bør gjøres. De tre forutsetningene er til en viss grad gjensidig forsterkende og avhengige av hverandre.

For det **første** må kommunene i større grad ta i bruk risikoidentifisering og -vurdering for innretning av internkontrollen og spesielt ved utforming av kontrollaktiviteter. Vi har i stor grad avgrenset risikovurderinger til å unngå uønskede hendelser, og utarbeidet enkle tegninger og fremdriftsmodeller som støtte for risikokartlegging og -vurdering.

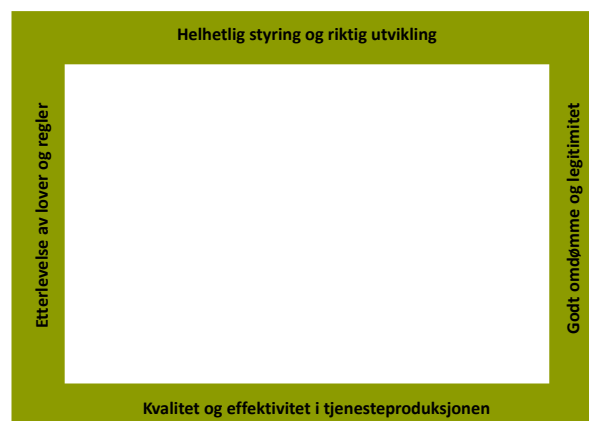
For det **andre** må kommunene sørge for tilstrekkelig formalisering av internkontrollen. Dette vil i praksis innebære både å *etablere* og å *dokumentere*:

- Formalisering – Avklare organisering, ansvar og roller
- Dokumentasjon – Rutiner og prosedyrer må utarbeides og lagres strukturert og gjenfinnbart
- Rapportering – må understøtte hensikten med IK, og fortrinnsvis integrert med øvrig rapportering (årshjul). Ha oppmerksomhet på aggregering og vesentlighet, slik at ledere får overblikk fremfor å drukne i detaljer

Den **tredje** forutsetningen for god internkontroll er at det finnes kontrollaktiviteter, og dette er sikkert helt opplagt for den som har jobbet mye med internkontroll, eller har sin bakgrunn fra tekniske tjenester eller finansforvaltning. For ledere/medarbeidere innenfor andre tjenestoområder kan selve begrepet ”kontrollaktivitet” fremstå fremmedgjørende og forvirrende. Det er sannsynlig at veldig mange kontrolltiltak skjer i kommunene uten at de som utfører dem er klar over at det er internkontroll. Mange faglige kvalitetsrutiner, to-personer-prinsippet (sidemannskontroll), praksis for medisinshåndtering, møte med krevende klienter osv. utføres forbigående av dyktige med-

arbeidere *uten* at det anses som internkontroll, og uten at det er dokumentert – hverken i form av rutiner eller i form av utført kontroll. En styrking av internkontrollen innebærer således at de som bedriver internkontroll får en bevissthet på at det er det de gjør! KS råder kommunene til å ha aksept for at innarbeidede rutiner kan ha gode begrunnelser selv om de ikke er dokumentert, og å anerkjenne medarbeideres erfaring og faglige vurderinger.

Kontrollaktiviteter bør etableres som en konsekvens av risikovurderinger, og utformes slik at de gir mening både for utførende og overordnet nivå. Derved vil de automatisk også kunne relateres til hensikten med internkontroll, og det er enklere å se nytteverdien.



Forutsetninger for god internkontroll

Tina Skarheim har siden 2008 vært ansatt i KS Effektiviseringsnettverk. Hun arbeider særlig med nettverk og analyse av styringsdata innenfor pleie- og omsorgstjenester, i tillegg til ansvar for planlegging og gjennomføring av internkontrollnettverk. Skarheim har tidligere arbeidet ca. 15 år i kommunesektoren, hovedsakelig som økonomisjef, men også som rådgiver/prosjektleder med ansvar for omsetting av verdier til praktisk ledelse, gjennomføring av interkommunale samarbeidsprosjekter og å hente ut effektiviseringsgevinster ved innføring av ny teknologi. Skarheim er utdannet Kommunalkandidat fra Norges Kommunal- og sosialhøgskole, og har i tillegg studier i statsvitenskap og offentlig administrasjon.

Få orden i eget hus – del 2 av 2

– KS bidrar til kommunenes utviklingsarbeid

KS gjennomfører i 2012 to pilotnettverk for kommuner som ønsker å styrke den administrative internkontrollen.

AV TINA SKARHEIM,
SENIORRÅDGIVER I KS



Arbeidsheftet og nettverkene avgrensner vi internkontrollens **virkeområde** til rådmannens ansvarsområde, og dette har vi delt i tre:

Virkeområdet for internkontrollen (Fig. 3)

Med **sektorovergripende** IK mener vi de reglementer og rutiner som gjelder for hele kommunen, dvs. alle medarbeidere og ledere, på tvers av virksomheter og enheter. I grovt kan vi si at dette er delegering, økonomi, personal, IKT/datasikkerhet og anskaffelser.

Videre skiller vi mellom tjenestespesifikk internkontroll og internkontroll i støtteprosesser. I utformingen av den praktiske internkontroll vil disse to langt på vei fremstå identisk, og for rådmannsnivået vil det også være mange likhetstrekk – blant annet mht. rapportering og oppfølging.

Den **tjenestespesifikke** internkontrollen vedrører tjenesteproduksjonen, og er i mange tilfeller også regulert i særlov. Innenfor disse områdene kan kommunene f.eks. gruppere og relatere sin gjennomgang til

- Saksbehandling og myndighetsutøvelse
- Politiske vedtak, oppfølging
- Misligheter og korrupsjon
- Myndighetsmisbruk og overgrep

Støtteprosesser er ikke kommunale kjerneoppgaver, men har som formål å støtte tjenesteproduksjon og andre prosesser. Arbeidsprosesser og internkontroll i støtteprosesser får i stor grad sine oppdrag og «rammer» gjennom sektorovergripende reglementer: Støtteprosessene

skal f.eks. bidra til at rutiner er utformet slik at de fremmer måloppnåelse for tjenestene, og *samtidig* ivareta de rammene som angis i sektorovergripende reglementer/dokumenter.

Rådmannen har i liten grad mulighet til tett oppfølging eller detaljert kunnskap om internkontrollen på det enkelte tjenestested eller i støtteprosessene. Han/hun har ansvar for at internkontrollen er betryggende - men daglig oppfølging og kontroll skjer på virksomhetsnivå. Rådmannen må være i stand til å “stille de riktige spørsmålene” og kunne vurdere svarene ut fra sin personlig risikovurdering, og for øvrig basere seg på at det etablerte fungerer, herunder at vesentlig og viktig informasjon kommer frem gjennom avklarte rapporteringer.

En samlet modell for internkontroll (Fig. 4)

På neste side har vi samlet de tre dimensjonene – hensikt, forutsetninger og virkeområde - i en felles figur. Med dette ønsker vi å illustrere internkontrollens omfattende nedslagsfelt og kompleksitet, men samtidig gjøre internkontrollen oversiktlig og håndterbar.

Nettverksdeltakelse er hverken kurs eller prateklubb

Invitasjon til deltakelse i nettverk for styrket internkontroll ble sendt til alle kommuner ultimo 2011. Ca. 70 kommuner ønsket å delta, og etter en utvelgelsesprosess fikk 24 kommuner tilbud om deltakelse.

Kommunene som deltar i internkontrollnettverk er ulike; organisering, styringssystem, rammebetingelser og politiske oppdrag varierer. Metoder og verktøy som presenteres gjennom nettverksarbeidet skal anerkjenne ulikhet i ståsted og i innretning på internkontroll. **Målet** med nettverket er altså ikke at alle deltakerkommunene har utarbeidet et *likt* system – men at kommunene beveger seg i retning av bedre og mer systematisk internkontroll.

Vi vektla en enkel men systematisk tilnærming – jf. vår modell for internkontroll, og temaene tar utgangspunkt i utfordringer og behov i deltakerkommunene.

Nettverksarenaen består av fire samlinger som varer



Figur 3: Virkeområdet for internkontrollen



Figur 4: En samlet modell for internkontroll

lunsj-lunsj. Dette betyr et begrenset antall timer til rådighet, og vi har gjort harde prioriteringer mht. hvilke tema som skal få plass.

Målgruppe for nettverkene er kommunens rådmannsnivå, og kommunene deltar med rådmannen personlig, samt hele eller deler av ledergruppa. Dette er ledere som har travle dager, mottar mye informasjon, er etterspurte på mange arenaer og har et stort ansvarsområde. Samtidig er det kloke og reflekterte personer, de har gjerne mye ledererfaring og bred kunnskap, og de har posisjon og autoritet til å skape endring og resultater.

KS Effektiviseringsnettverk er ikke et undervisningsopplegg eller en kursrekke. Samlingene legges opp som et utviklingsarbeid med utgangspunkt i rådmannsrollens funksjon og ansvarsområde. Vi er derfor ikke så opptatt av detaljer og fordypning, men av oversikt og helhet.

Vår erfaring som faglige rådgivere og prosessledere i KS Effektiviseringsnettverk er at voksne lærer når de kan relatere ny kunnskap til egen virkelighet og egne utfordringer. Vi legger derfor stor vekt på at nettverkssamlingene skal ha faglige innlegg som er relevante for målgruppa, og arbeidsformer som gir erfaringsutveksling – og derved læring.

For at kommunene skal lykkes med sitt forbedringsarbeid er det helt avgjørende at rådmannen personlig går foran som et godt eksempel og fronter holdninger som underbygger det kommunen ønsker å oppnå. Organisasjonskultur og -læring settes derfor også på programmet i tillegg til rent faglige tema.

I skrivende stund har begge nettverk gjennomført to av fire samlinger, og vi kan ikke konkludere på om alle våre valg har vært riktige. Deltakernes evaluering forteller oss at vi har truffet godt med faglig innhold og detaljeringsgrad, og at «arbeidsoppdragene» på samling er direkte anvendbare i eget oppfølgingsarbeid på hjemmebane.

Avsluttende kommentar

Planene fremover er ikke avgjort, og avhengig av erfaring er i 2012 og i samråd med KRD vil KS avgjøre hvordan vi best kan støtte kommunesektoren videre.

Vår misjon er ikke å utdanne rådmenn til internkontroll-

ekspertes, men å servere litt oversikt og systematisk tenkning, og å skape entusiasme og lederforankring for bedre internkontroll. Det er krevende og givende å arbeide sammen med kommunale toppledere, og KS setter stor pris på tilliten kommunene viser oss.

Tina Skarheim har siden 2008 vært ansatt i KS Effektiviseringsnettverk. Hun arbeider særlig med nettverk og analyse av styringsdata innenfor pleie- og omsorgstjenester, i tillegg til ansvar for planlegging og gjennomføring av internkontrollnettverk. Skarheim har tidligere arbeidet ca. 15 år i kommunesektoren, hovedsakelig som økonomisjef, men også som rådgiver/prosjektleder med ansvar for omsetting av verdier til praktisk ledelse, gjennomføring av interkommunale samarbeidsprosjekter og å hente ut effektiviseringsgevinster ved innføring av ny teknologi. Skarheim er utdannet Kommunalkandidat fra Norges Kommunal- og sosialhøgskole, og har i tillegg studier i statsvitenskap og offentlig administrasjon.

Målet med nettverket er altså ikke at alle deltakerkommunene har utarbeidet et likt system – men at kommunene beveger seg i retning av bedre og mer systematisk internkontroll.