



## Rapport til kontrollutvalget i Søgne



### Gjennomgang av arbeidsgruppens rapport vedrørende manglende utbetaling til private barnehager

### Del 2

Revisjonsrapport  
August 2011

## 1. Innledning

### 1.1 Vedtak i Kontrollutvalget

Kontrollutvalget i Søgne kommune har bedt rådmannen om å nedsette en arbeidsgruppe for å gjennomgå manglende utbetalinger til barnehager i Søgne kommune. Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS er av rådmannen i Søgne kommune bedt om å kvalitetssikre resultatet av arbeidsgruppens arbeid.

*I protokoll fra kontrollutvalgets møte sak 02/2011 står det;*

På initiativ fra kontrollutvalgets leder, er kontrollutvalget innkalt for å bli informert og deretter drøfte de manglende utbetalinger til private barnehager, jfr oppslag i dagspressen. Rådmannen var invitert til møtet og redegjorde for kommunens behandling. Revisor møtte og orienterte om revisjonens kunnskap til saken. Tidl. enhetsleder for barnehage var invitert til slutten av møtet og redegjorde for sitt syn i saken.

Kontrollutvalget ser meget alvorlig på saken, med henvisning til det betydelige økonomiske omfang og konsekvenser for de angjeldende barnehager. Kontrollutvalget er kjent med at kommunen internt har tatt tak i saken, og foretatt nødvendige etterberegninger. Rådmannen erkjente sitt overordnede ansvar og ga uttrykk for at han ønsket iverksatt en fullstendig gjennomgang av saken.

Enstemmig vedtak:

"Kontrollutvalget tar rådmannens og revisors redegjørelse til orientering. Kontrollutvalget forutsetter at det iverksettes interne tiltak for å unngå tilsvarende i fremtiden.

Kontrollutvalget ber om at rådmannen nedsetter en intern arbeidsgruppe for å gjennomgå saken i sin helhet, og å fremlegge en skriftlig rapport innen 1. april d.å.

Kontrollutvalget forutsetter at Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS engasjeres for å kvalitetssikre resultatet av arbeidsgruppens arbeid.

Kontrollutvalget ber om en tilbakemelding fra rådmann og revisor når endelig konklusjon av gjennomgangen foreligger".

*I protokoll fra kontrollutvalgets møte sak 17/2011 står det;*

Kontrollutvalget behandlet i møte 17.01.11, sak 02/2011 de manglende utbetalinger til private barnehager. Rådmannen var invitert til møtet og redegjorde for kommunens behandling. Tidl barnehagesjef var invitert til slutten av møtet og la frem sitt syn på saken. Rådmannen erkjente sitt overordnede ansvar, og ga uttrykk for at han ønsket en fullstendig gjennomgang av saken.

Kontrollutvalgets vedtak i sak 02/2011 ble fulgt opp i møte av 02.05.11.

Rådmannen redegjorde i møtet for fremdriften av arbeidet med saken i den administrative arbeidsgruppe, herunder rapportskrivning og kvalitetssikring. Rådmannens redegjørelse ble kommentert av revisor.

Enstemmig vedtak:

"Saken utsettes i påvente av skriftlig rapport fra rådmannen".

### *1.2 Arbeidsgruppens rapport og kvalitetssikring*

Rådmannen har nedsatt en arbeidsgruppe bestående av:

Liv Landaas	Kommunalsjef oppvekst
Monica Nordnes	Organisasjonssjef
Are Herdlevær	Tillitsvalgt LO kommune

Revisjonen har ikke vært en del av arbeidsgruppen. Vi har imidlertid deltatt i intervjurundene og vært aktive i utarbeidelsen av arbeidsgruppens rapport både med spørsmål, problemstillinger og momenter vi synes det var viktig å få belyst.


Revisjonen er i hovedsak enig i arbeidsgruppens beskrivelse av hva som har skjedd i saken, årsakene til de store feilutbetalingene og de tiltak som foreslås.

### *1.3 Revisjonens separate arbeid*

Revisjonen vil i tillegg til arbeidsgruppens rapport gå noe mer i dybden på organisering, internkontroll, ansvarsforhold og tiltak. Denne del av rapporten har revisjonen utarbeidet uavhengig av administrasjonen i Søgne kommune.

Kristiansand, 31. august 2011  
*Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS*

  
Tor Ole Holbek  
Revisjonssjef

  
Anne Helene Grunni  
Registrert revisor

## 2. Revisjonen vs Telemarksforskning

I august 2010 inngikk Søgne kommune avtale med Telemarksforskning om utregning av tilskudd for 2008, 2009 og 2010. Overføringen for 2010 var ikke utbetalt på det tidspunktet, og er derfor basert på utregningen til Telemarksforskning.

Revisjonen har sammen med administrasjonen i Søgne kommune hatt møte med Telemarksforskning hvor Telemarksforskning har presentert sitt arbeid og sine funn på barnehagesektoren i Søgne kommune.

Revisjonen har ikke kvalitetssikret arbeidet til Telemarksforskning. Det er to hovedargumenter til det:

- Kompetansen til Telemarksforskning.
- Ressursbruk vurdert ut fra risiko for å finne vesentlige feil. Vi legger da også til grunn vårt møte med Telemarksforskning og den gjennomgang vi da hadde.

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet laget en rapport som grunnlag for en veileder for kommunene i fastsetting av tilskudd til private barnehager. Telemarksforskning er anerkjent for sin kompetanse når det gjelder utregning og beregning av tilskudd til private barnehager.

Telemarksforskning og administrasjonen i Søgne kommune har brukt ca tre måneder på å gjennomgå tallene og få lagt inn riktige tall før man har beregnet hvilket tilskudd de private barnehagene skulle ha i perioden. Revisjonen kunne ha foretatt en kontroll av om det er gitt riktige grunnlagstall fra administrasjonen til Telemarksforskning, men vurdert ut fra ressurshensyn og risiko og vesentlighet, så kan vi ikke se at det ville være formålstjenelig.

Revisjonen har etter møte med Telemarksforskning vurdert risikoen for vesentlige feil i beregningsgrunnlaget for tilskudd til private barnehager i 2008 til 2010, til å være middels til lav.

### 3. Internkontroll (overordnet)

#### 3.1 Hva er intern kontroll

En definisjon på internkontroll er<sup>1</sup>:

"Internkontroll er et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser".

COSO<sup>2</sup> har benyttet følgende definisjon av begrepet internkontroll:

"Intern kontroll er den prosessen som er utformet og gjennomføres av de som har overordnet ansvar for styring og kontroll og av andre medarbeidere for å gi rimelig sikkerhet for at enheten når sine mål med hensyn til pålitelig økonomisk rapportering, effektiv drift samt overholdelse av gjeldende lover og forskrifter".

#### 3.2 Kommunens egenkontroll

Egenkontroll i en kommune består av 3 elementer;

- Internkontroll til administrasjonssjefen
- Kontrollutvalgets arbeid
- Revisors arbeid

Internkontrollen er en avgjørende del av egenkontrollen fordi internkontrollen er en løpende kontroll med virksomheten som kommer før de andre elementene i internkontrollen. Er internkontrollen god blir det mer sannsynlig at den økonomiske forvaltningen blir god og at regnskapet blir rett.

I rapporten "85 tilrådinger for styrkt egenkontroll i kommunen"<sup>3</sup> står det i anbefaling nr 12;

"Kommunene må arbeide for å styrke internkontrollen. Dette arbeidet må ses i sammenheng med arbeidet med å sikre kvalitet i tjenestene, effektiv ressursbruk og god folkevalgt styring".

Internkontroll er ledelsens ansvar<sup>4</sup>. Ledelsen har ansvar for både utforming, gjennomføring, oppfølging og vedlikehold av internkontrollen. I tillegg har ledelsen et særskilt ansvar for utforming og gjennomføring av overordnede ledelseskontroller og for oppfølging og overvåking av kontrollaktiviteter.

I rapporten "Internkontroll i kommuner" gis det følgende tilrådinger om internkontroll:

- Internkontroll er et ledelsesansvar.

<sup>1</sup> Rapport til kommunal- og regionaldepartementet "Internkontroll i kommuner" (2009).

<sup>2</sup> COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Komponentene i internkontroll består av: Kontrollmiljøet, Risikovurderinger, Kontrollaktiviteter, Informasjon og kommunikasjon og Ledelsesoppfølging.

<sup>3</sup> Rapport fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2009.

<sup>4</sup> Ledelsen - brukes her som felles betegnelse for administrasjon og politisk ledelse.

- Internkontroll er basert på systematiske risikovurderinger.
- Internkontroll handler om formalisering av kontroll.
- Beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet er et viktig prinsipp for god internkontroll.
- Arbeidsdeling er også et viktig prinsipp for god internkontroll.
- Internkontrollen må inkludere tiltak som bidrar til å sikre at kontrollkravene er kommunisert og forstått.
- Internkontroll krever at ledere og medarbeidere har nødvendig kompetanse.
- Internkontrollsystemet må følges opp og vedlikeholdes. Et sentralt punkt her vil være at ansvaret for oppdatering/revidering av dokumentasjon er tydelig plassert.

Internkontroll er således et løpende arbeid for å bedre kvaliteten i tjenestene og effektiv ressursbruk.

### *Revisjonens årlig forespørsel til ledelsen;*

Revisjonen ber kommunens ledelse, gjennom revisors årlig forespørsel, om å gi en skriftlig tilbakemelding på misligheter, nærstående parter, vesentlige endringer i organisasjonen og ledelsens internkontroll. Revisjonen har i tillegg hatt møte med rådmann og løpende samtaler med administrasjonen. Tilbakemeldingene revisjonen får vil ha betydning for planleggingen av revisjonen og hvilke revisjonshandlinger som velges.

### *3.3 Styringssystem i kommunesektoren*

#### Kommunestyret

Kommunene er selvstendige forvaltningsorgan og er styrt av representanter som er direkte valgt. Det er kommunestyret som er ansvarlig for all virksomhet og tilsyn i kommunen, jfr koml § 76. Kommuneloven bygger blant annet på at ansvar og oppgaver blir lagt til kommunestyret. Som øverste kommunale organ har kommunestyret et ansvar for å se til at kommunen er organisert slik at kommunen når de målene som er satt og at materielle og prosessuelle feil blir forebyggt og unngått. Kommunestyret har stor frihet til å avgjøre den organisatoriske og administrative oppbyggingen. Kommunestyret kan selv opprette faste utvalg til å ta seg av delegerte oppgaver.

#### Administrasjonssjef (rådmann)

I hver kommune skal det tilsettes en administrasjonssjef som øverste leder for den samlede kommunale administrasjon. Etter kommunelovens § 23 skal delegering til kommuneadministrasjonen gå til administrasjonssjefen, som eventuelt kan delegere videre internt. Samspill mellom administrasjon og politikk er en nøkkelfaktor i utvikling av en god kommune.

Etter tidligere lover kunne man ansette flere rådmenn. Etter nåværende kommunelov skal det kun opprettes én administrasjonssjefstilling, jfr koml § 22. Alternativt må man innføre kommunal parlamentarisme, jfr koml § 18, hvor kommunen da har kommuneråd som øverste ledelse. Søgne kommune har ikke innført parlamentarisk styreform.

Kommuneloven har en generell regel om at administrasjonssjefen skal sørge for at reglene blir fulgt og ha "betryggende kontroll" med virksomheten. Kommunelovens § 23 nr 2 lyder;

"Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter, og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll".

I dette ligger det 2 elementer;

- Administrasjonssjefen skal ha "betryggende kontroll" med administrasjonen (dvs virksomheten utenom de folkevalgte organene)
- Administrasjonssjefen skal sørge for at lover, forskrifter og instruksjoner blir fulgt i administrasjonen.

Administrasjonssjefen kan ikke personlig ha full oversikt over alt i kommunen eller selv sørge for at alle tjenester er i tråd med interne og eksterne krav. Internkontroll systemet innebærer at administrasjonssjefen skal etablere system for å sikre "betryggende kontroll" og teste at disse systemene fungerer. Feil vil skje, men god internkontroll skal føre til færre og mindre feil.

#### **4. Internkontroll i Søgne kommune**

Revisjonen vil i dette kapitlet gi en oversikt over internkontrollen i Søgne kommune.

##### *4.1 Organisering*

Det var en stor omorganisering i Søgne kommune i begynnelsen av 2000-tallet. Fra det tidspunktet bestod toppledelsen av rådmann, tjenestesjef og plan- og utviklingssjef. Under var det 18 enheter som var organisert under tjenestesjef. Økonomisjefen sorterte først under plan- og utviklingsavdelingen, men fra 2003 ble økonomisjefen plassert direkte under rådmannen.

Arbeidsgruppens rapport gir en beskrivelse av hvilket formål og rolle tjenestesjefsstillingen skulle ha. Det var to dimensjoner som var viktige for stillingen. Det første var evnen til styring, resultatkrav og oppfølging når det gjelder økonomi og tjenesteproduksjon. Det andre var evnen til delegasjon, veiledning, støtte og selvstendighetsgjøring. I tilbudet om stillingen som tjenestesjef når det gjaldt ansvar og innhold tillagt tjenestesjefsstillingen, vises det til skriv om lederstillinger i Søgne kommune – kvalifikasjonskriterier.

Revisjonen legger til grunn at tjenestesjefen fikk delegert myndighet fra rådmannen, men vi har ikke fått skriftlig dokumentert hvor langt delegeringen går. Nåværende rådmann har delegert til kommunalsjefene sine fullmakter innen de til enhver tid respektive tjenesteområder. Delegasjonen innebærer at kommunalsjefen innenfor sitt ansvars-/tjenesteområde kan opptre på rådmannens vegne innad i den kommunale organisasjon, men også utad overfor kommunens samarbeidspartnere.

Tidligere enhetsleder ble i forbindelse med omorganiseringen tilbudt stilling som enhetsleder for barnehage i 50 % og de øvrige 50 % som prosjektleder innen forebyggende arbeid. I tilbudet fremgår det hva som forventes av ledere i nye enheter. Her nevnes bl.a. relevant faglig kompetanse, mobilisere de ansattes kreativitet og motivasjon og kompetanse og erfaring som skal til for å sikre økonomisk styring. På slutten av brevet står det at det legges opp til at lederne systematisk vil bli målt og fulgt opp i forhold til disse forventningene. Etter omorganiseringen av Søgne kommune var denne oppgaven tillagt tjenestesjefen.

Tidligere enhetsleder for barnehage fikk delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak fra rådmannen. Denne delegasjonen innebærer også myndighet til, innenfor økonomireglementets bestemmelser, å undertegne dokumenter på vegne av kommunen så langt ikke annet fremgår av lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov, politisk delegasjon til rådmannen, vedtak av rådmannen.

### 4.2 Internkontroll

Av arbeidsgruppens rapport fremgår det at Søgne kommunes internkontroll system består av tertialrapporter, virksomhetsplaner, årsrapporter og innspill til økonomiplan fra enhetene, i tillegg til et økonomireglement.

Økonomireglementet for Søgne kommune ble vedtatt av kommunestyret i april 2001. Økonomireglementet inneholder bl.a. alminnelige bestemmelser for å sikre en god økonomioppfølging og internkontroll. Her legges det vekt på budsjett- og regnskapsrapporter og hva rollen med attestasjon og anvisning innebærer. Det å attestere og anvises betyr;

"Før et bilag anvises, skal det være *attestert* av den eller de tjenestemenn som har hatt slik befatning med saken at de kan inntå for at bilaget er forsvarlig forhåndskontrollert, og at det er budsjettmessig dekning for beløpet og at det er sikkert grunnlag for å anbefale anvisning."

"Å *anvise* et bilag er å gi utgifts-, inntekts- og/eller posteringsordre på vedkommende beløp. Anvisningen må – for å være gyldig – underskrives av den anvisningsberettigede. I tillegg må bilaget være attestert av en annen person. Den som anviser et beløp har plikt til å påse at disposisjonen er formelt, reelt og budsjettmessig i orden, lovlig og økonomisk forsvarlig og at posteringsordren er riktig. Ansvarer gjelder også beløpets riktighet og at det utbetalingsbilag som skal anvises er behørig attestert og etterregnet av de tjenestemenn som er tillagt å gjøre dette."

Økonomireglementet inneholder rutinebeskrivelser, regler for mottak av gaver, retningslinjer for utgående regninger, reglement for delegasjon av myndighet i budsjettsaker, reglement for anbud/pristilbud, kontrakter m.v. Revisjonen er ikke kjent med om det foreligger rutinebeskrivelser for utbetaling av tilskudd til private barnehager. Kommunalsjefen har i e-post bekreftet at kommunen ikke har spesielle rutinebeskrivelser for utbetaling av tilskudd til private barnehager.



I følge rapporten til arbeidsgruppen mangler det rutiner knyttet til utbetaling av store beløp. Arbeidsgruppens gjennomgang viser at utbetalingene ikke har vært kontrollert eller kvalitetssikret.

Søgne kommune har ikke etablert et "overvåkingssystem" med hensyn til at skriftlige rutiner og etablerte rutiner følges i følge kommunalsjefen. Kommunen har heller ikke et avvikssystem i forhold til brudd på skriftlige rutiner.

Søgne kommune har ikke foretatt en overordnet risikovurdering på økonomi-området, for å se hvor risikoen er størst for feil og avvik og hvor det bør etableres kontrolltiltak. Kommunen ved økonomisjefen har derimot gjennomført ROS-analyser for kommunekassa i 1999.<sup>5</sup> Denne analysen omfatter; adgang til Libro økonomisystemer, tyveri av PC'er, ansatte begår feil som innvirker på data-kvaliteten, systemene går ned og back-up. Skjemaet inneholder en rubrikk for konsekvensreducerende tiltak.

I omorganiseringen av Søgne kommune ble økonomikontoret organisert som en stabs- og støttefunksjon. Arbeidsgruppens rapport viser at økonomikontoret i praksis fungerte som et regnskapskontor. Økonomisjefen bekreftet i samtale med arbeidsgruppen at han ikke hadde hatt noen rolle knyttet til utregning av overføring til ikke-kommunale barnehager eller hatt annen befatning med overføringene.

Arbeidsgruppens rapport gir en beskrivelse av hva som har skjedd i saken. Fra 2004 – 2006 fikk Søgne kommune bistand fra Kristiansand kommune til å regne ut overføringen til de private barnehagene. Departementets regnearkmodell ble benyttet og en forenklet utregningsmodell var vedlagt vedtaket om tildeling. Tidligere rådmann bidro med å få i stand en avtale med Kristiansand kommune, noe både tjenestesjef og økonomisjef var kjent med.

Fra 2007 sa Kristiansand kommune fra seg oppdraget med å bistå/regne ut tildelingen og kommunen måtte gjøre jobben selv. Det var enhetsleder for barnehage som foretok beregningen av tilskudd til de private barnehagene. Tidligere rådmann mente at kommunen fikk bistand fra Kristiansand kommune når det gjaldt beregningen for 2007. Tjenestesjefen var ikke kjent med at Kristiansand kommune ikke lenger bistod før etter ferien i 2010. Økonomisjefen var heller ikke informert om at Kristiansand kommune hadde sagt fra seg oppdraget, og at enhetsleder selv tok seg av utregningen. Enhetsleder for barnehage hevder selv han tok kontakt med tjenestesjef, økonomisjef og rådmann i 2007 og informerte om at han trengte hjelp til å regne ut overføringene. Det foreligger ingen skriftlig dokumentasjon på at enhetslederen har informert rådmannen, tjenestesjefen eller økonomisjefen.

Enhetsleder for barnehage videreførte fjorårets tall med prisstigning i 2007, siden det ikke var endringer på barnehageområdet. Når det gjelder 2008 og 2009 har ikke revisjonen fått klarhet i hvordan utregningen er foretatt, men enhetsleder har informert om at han gjorde dem hjemme og at han hadde makulert utregningene. Videre at enhetsleder tilpasset overføringene til

---

<sup>5</sup> ROS-analyse: Skjema for registrering av risiko og sårbarhet – kommunekassa i sentraladministrasjonen.

budsjettet for barnehage fordi det var krav om å holde seg til budsjettet. Enhetsleder har uttalt at han var klar over at de ikke-kommunale barnehagene fikk for lite disse to årene. Det kommunale tilskuddet til de private barnehagene utgjorde ca 8,3 mill kroner i 2008 og ca 9 mill kroner i 2009.

Det fremkommer ikke av arbeidsgruppens rapport hvem som attesterte og anviste utbetalingen av tilskuddet. Kommunalsjefen opplyser i e-post at når det gjelder attestering og anvisning på barnehageområdet, har det i prinsippet vært slik at barnehagekonsulenten har attestert og enhetsleder for barnehage anvist. Videre at det har hendt at det ikke har blitt attestert. Det er verdt å merke seg at bestemmelsen i kommunens økonomireglement med hensyn til attestering og anvisning ikke er etterlevd når det gjelder grunnlagsberegning og etterregnet (dvs etterkontrollert).

Revisjonen er heller ikke kjent med om kommunen ved enhetsleder for barnehage har foretatt avstemming av mottatte tilskudd fra staten innenfor barnehageområdet mot utbetalte tilskudd til de private barnehagene. Revisjonen rettet en forespørsel til enhetslederen om de hadde overført de midler de skulle i forbindelse med statstilskudd til de private barnehagene. Revisjonen stilte spørsmål på bakgrunn av at de bokførte tallene i enheten for 2009 ga et "rart" bilde. Enhetsleder opplyste at det lå en rekke feilposter på enhet for barnehager når det gjaldt tilskudd, og redegjorde for disse i grove trekk. Det var blant annet feil bruk av art og ansvarsområder, noe som medførte at enkelte ansvarsområder under enheten viste et tilsynelatende merforbruk, mens andre viste et tilsynelatende mindreforbruk, men at det totalt sett gikk i tilnærmet balanse. Disse feilposteringene hadde etter enhetsleder redegjørelse ingen resultateffekt for enheten sett under ett i regnskapet.

Når det gjaldt økonomi lå tjenestesjefens rolle mot enhetslederen i å følge opp budsjettprosess, tertialrapportering og avvikshåndtering. Tjenestesjefen mente at han ikke hadde noen rolle i forhold til kvalitetssikring eller kontroll av vedtak eller overføring. Som nevnt tidligere bestod tjenestesjefens rolle bl.a oppfølging av økonomi og tjenesteproduksjon. I rollebeskrivelsen for tjenestesjefen trekkes også frem evnen til å utvikle og utnytte effektive oppfølgings- og kontrollsystemer frem.

Arbeidsgruppens rapport viser til "Underveisevaluering av Søgne 2000" utført i 2002 av KPMG. Her pekes det på at det mest sårbare vil være oppfølging av enhetslederne. Rapporten peker på at det var usikkerhet i forhold til delegasjonsreglementet og at det forelå liten grad av skriftlighet og klare avtaler. Kommunen mangler et system for tilbakemelding og kontroll. KPMG anbefalte at kommunen på området økonomi og styring konsentrerte seg om å *fornye kommunens styringssystem*. Arbeidsgruppens rapport viser at kommunen i liten grad har tatt fatt i punktene som KPMG pekte på. Revisjonen mener at ansvaret for å forbedre kommunens styringssystem ligger på administrasjonssjefen, jfr kommuneloven.

KPMGs rapport trekker også frem *leder- og medarbeiderutvikling* som et utviklingsområde. Under dette punktet trekkes kompetanseheving på personal- og økonomifeltet frem. Tidligere enhetsleder for barnehage har deltatt på kurs i

utregning av skjønnsmidler i regi av fylkesmannen i Vest-Agder i 2004, men opplevde dette som komplisert. Enhetslederen mente selv at han manglet kompetanse innenfor økonomi og budsjettområdet. Som tidligere nevnt fikk kommunen bistand fra Kristiansand kommune til beregning for 2005 og 2006. Denne avtalen ble inngått i samråd med tidligere rådmann. Dagens rådmann har gitt uttrykk overfor arbeidsgruppen at det har vært satt i gang mye opplæring for enhetslederne.

Revisjonen er enig i arbeidsgruppas vurdering at den opplæring som ble gjennomført ikke var nok til at alle enhetslederne tilegnet seg nødvendig kompetanse, og at det ikke er utarbeidet gode nok kontroll- og kvalitetssikringsrutiner. Revisjonen mener at tjenestefjefen burde hatt et sterkere fokus for å følge dette opp og rapportere dette videre til rådmannen, slik at rådmannen kunne iverksatt nødvendig forbedringstiltak.

### ***Oppsummert;***

Revisjonens vurdering er at kommunens internkontroll innenfor barnehageområdet knyttet til overføring til ikke-kommunale barnehager ikke har vært tilfredsstillende.

## **5. Ansvar og organisasjonsstruktur**

### *Kommunestyret:*

Kommunestyret er kommunens øverste organ og fatter vedtak på vegne av kommunen med mindre annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Det er med andre ord kommunestyret som har ansvaret for (eller påser at) at kommunen har etablert et tilstrekkelig internkontroll system og at systemet følges.

I år 2000 vedtok kommunestyret i Søgne en omorganisering hvor man innførte en ny organisasjonsstruktur. Poenget med den nye strukturen var at man gikk fra en etat-styringsmodell til en modell med flat, eller flatere struktur. "Flat struktur", "2-nivåmodell" og "enhetsmodell" er tre upresise begrep som er brukt om en slik organisering. Med organiseringen flytter man makt fra sektorsjefer "etatsjefer" til de naturlige tjenesteenhetene. Antall ledernivå reduseres fra tre til to (rådmann og enhetsleder), derav begrepet "2-nivåmodell".

I en "flat struktur" så flytter man myndighet og ansvar nedover i administrasjonen. Tanken med delegering av myndighet skal utløse mer engasjement og gi mer kunde-/brukerorientering. Ansvar og roller skal klargjøres. Flat struktur kan beskrives enten ved hjelp av organisasjonskartet eller delegeringsreglementet;

- Organisasjonskartet; Enhetsleder sorterer rett under rådmannen
- Delegeringsreglementet; rådmann delegerer ansvar for budsjett, personal og fag direkte til enhetsleder.

Det sentrale poeng er hvor man plasserer fullmakten. I en helt flat struktur har enhetsleder fått delegert daglig ansvar for driften (økonomi, fag og personal). Gjennom prosjekt "Søgne 2000" skrives det at "som retningslinje forutsettes en utstrakt delegering der tjenesteenhetene gis minst de fullmakter som lå hos etatsjef". Revisjonen har imidlertid ikke klart å finne noe skriftlig overordnet delegasjonsreglement.

Flat struktur har vært omstridt helt fra modellen dukket opp på 1990 tallet. I en landsdekkende undersøkelse i 2009 svarer 66 % av kommunene at deres kommune minner mest om en "flat struktur". I NIBR sin undersøkelse fra 2008 "organisasjonsdatabasen", finner NIBR at 34 % av kommunene tilfredsstillt kravet til "rendyrket 2-nivåmodell". NIBR definerer "mest rendyrket" 2-nivåmodell slik;

- Det er ingen ledernivå mellom leder for de utøvende tjenestene og rådmannen og
- Enheten rapporterer direkte til rådmannen.

Etter NIBR sin definisjon er det altså ingen kommunalsjefer i en slik 2-nivåmodell. Forfatterne Hovig og Stigen skiller mellom kommunalsjefer med og uten sektoransvar. Kommuner med kommunalsjefer uten sektoransvar kalles "2,5 – nivåkommuner" (Hovig og Stigen 2008).

Flat struktur er en kommunal variant av resultatrettet ledelse. Man ønsker å øke effektiviteten og kreativiteten gjennom å gi enhetsledere og ansatte klarere mål og større handlefrihet. Enhetslederne skal planlegge og håndtere den daglige driften og rapportere til rådmannen, mens rådmannen skal følge opp enhetslederne og rapportere til politikerne. Agenda Kaupang mener at den viktigste forskjell mellom flat struktur og etatsmodellen er plassering av driftsansvaret.

I en flat struktur kan det fort melde seg et styringsproblem hvis ikke man har klare retningslinjer og et velfungerende internkontroll system. Ofte legges stab og støtte sentralt og de 3 viktigste problemstillingene som melder seg er (Erfaringer med falt struktur fra KS);

- Kan resultatenhetslederne ta tilstrekkelig ansvar for den daglige driften.
- Klarer stab- og støtteenheter å gi god nok service.
- Klarer toppledelsen å få til koordinering og utvikling av tjenestene.

Og;

- Klarer man i kommunene å gi politikerne en strategisk lederrolle, hvor man plasserer ansvaret nedover i organisasjonen.

Kommuner som innfører flat struktur, kan ha ulike begrunnelser. De vanligste grunnene er;

- Spare penger i administrasjonen ved å fjerne ledere.

- Tydeliggjøre ansvarsforhold og bedre økonomistyringen ved å forenkle organisasjonen.
- Mer effektiv, ved at ledere og ansatte får større myndighet og kan ta beslutning raskere.
- Mer brukerorientering, ved å flytte makt nærmere brukerne.

I verdigrunnlaget for "Søgne 2000" ble det den 11.05.2000 vedtatt å igangsette et prosjekt som skulle kartlegge potensialet for innsparinger og effektiviseringer. I løpet av 2001 skulle tjenesteproduksjonen styrkes ved å;

- Flytte ressurser fra administrasjon til direkte tjenesteproduksjon med 10 %.
- Frigjøre 5 % av øvrige budsjettmidler gjennom tiltak som delegasjon av myndighet, økt selvstyre og omorganisering av kommunens virksomhetsområder.

Flat struktur beskriver i prinsippet bare organiseringen fra rådmannen og nedover. Men resultatrettet ledelse gir også samtidig klare premisser for det politiske arbeidet. Kommunestyret vedtar mål som rådmannen skal gjennomføre. Rådmannen må rapportere til kommunestyret, slik at avvik kan oppdages i tide og håndteres på en ordentlig måte.

I regi av KS er det gjort undersøkelser i 6 flate kommuner. Sørums kommuner med 14.000 innbyggere er den kommune hvor informantene totalt sett er mest fornøyd. Til forskjell fra de andre kommunene i undersøkelsen har man i Sørums kommune én rådmann og hele 8 "seksjonssjefer". Sørums kommune presenterer seg ikke som en flat kommune fordi man i følge delegasjonsreglementet har delegert ansvar fra rådmann til seksjonssjefene og forutsatt at økonomifullmaktene delegeres videre til virksomhetene.

Revisjonen mener Søgne kommune i år 2000 ble organisert etter en "flat struktur", men det er ingen rendyrket "2-nivåmodell".

I Søgne 2000 ble det ansatt en ny rådmann (intern ansettelse) og en tjenestesjef. I tillegg skulle plan og utviklingssjef være med i toppledelsen. Toppledelsen er blitt benevnt som "rådmannsinstitusjonen". Under toppledergruppen var det 18 enhetsledere med "vide fullmakter" og med ansvar for fag, økonomi og personal.

Et viktig praktisk spørsmål som melder seg ved en slik omorganisering er hvor mange kommunalsjefer trenger kommunen. Revisjonen vil peke på kommuneloven som sier at man kun kan ha én rådmann, hvor ansvaret følger av kommunelovens § 23. Rådmannens oppgaver kan delegeres, men det administrative ansvaret er hans. Rådmannen trenger imidlertid medhjelpere i en flat struktur. I Søgne 2000 ble det ansatt 1 tjenestesjef for 18 enheter, noe som åpenbart er svært lite. Dagens rådmann har ansatt 1 ny kommunalsjef noe revisjonen mener er riktig hvis man skal opprettholde en tilnærmet flat struktur.

Et spørsmål er om et godt utbygd stabs og støttefunksjon kan kompensere en eller flere kommunalsjefer. I en flat struktur er det vanlig å sentralisere stab og

støttefunksjoner. I rapporten til KS kommer det imidlertid frem at stab og støttefunksjon er et svakt punkt i kommunene. Enhetsledere savner merkantil støtte og hjelp til tjenesteutvikling. Undersøkelsen i regi av KS viser at mange enhetsledere mener stabene har et uklart mandat og begrenset nytteverdi.

Revisjonen vil påpeke at teorien bak flat struktur (som Søgne har valgt) er at makten skal ligge i linjen. Stab og støttetjeneste er nettopp en støttetjeneste og mangler egen myndighet.

Etter revisjonens vurdering har omorganiseringen i 2000 medført uklar rollefordeling mellom de ulike lederledd og kommunestyret har ikke i tilstrekkelig grad sikret at det er etablert og fulgt et tilstrekkelig internkontroll system. Kommunestyret er styret<sup>6</sup> for virksomheten, mens rådmannen har den daglige driften. Kommunestyret må ta ansvar for om man gjennom organiseringen (Søgne 2000) etablerte en tilstrekkelig ledergruppe for å ivareta oppgavene.

*Rådmann (rådmann fra 2001 til 2008);*

Tidligere rådmann ble ansatt i 2001. Frem til dette tidspunktet var han ansatt i Søgne kommune som oppvekstsjef. Det var prosjektgruppen for Søgne 2000 som valgte ledertrio, ikke rådmannen selv.

Utvelgelsen av ledere ble foretatt på bakgrunn av personlighetstester, psykologiske tester og vurderingsskjema til medarbeiderne. Alle lederne hadde ledererfaring fra tidligere, men det ble ikke satt spesielle krav til økonomikompetanse.

Revisjonen er tydelig på at det er rådmannen som har det administrative ansvaret for å etablere og følge et tilstrekkelig internkontroll system. Revisjonen mener at rådmannen har vært for opptatt av strategisk ledelse og for lite opptatt av administrativ ledelse og internkontroll. Rådmannen skulle ha sikret seg kontrollsystemer som fanger opp svikt på enhetsleder nivå. Rådmannen valgte å være rådmann i en flat struktur hvor man delegerer budsjett og økonomiansvar til enhetslederne. En slik struktur fordrer at man har stor fokus på å etablere kontrollrutiner og at disse følges.

I intervju med tidligere rådmann forteller han at det var tjenestesjefen som hadde det daglige ansvar og oppfølging av enhetslederne. Rådmannen forteller at enhetsleder for barnehage tok kontakt med rådmannen og sa at de trengte bistand med "regnearkmodellen". Etter dette ble det etablert kontakt med Kristiansand og de hjalp med modellen. Rådmannen kan imidlertid ikke bekrefte at enhetslederen på nytt ba om hjelp i 2007.

Rådmannen forteller videre at han økte presset på økonomiavdelingen i 2005, for at de skulle gi mer hjelp og støtte. Revisjonen kan imidlertid ikke se at han fulgte opp de endringer han ønsket iverksatt, slik at dette ga synlige resultater.

---

<sup>6</sup> Med styret trekkes parallell til privat næringsliv, da flat struktur er en modell for resultatrettet ledelse, en utvikling av New public management.

Revisjonen vil på peke at vi ikke kan se at tidligere rådmann fulgte opp om tjenestesjefen hadde tilstrekkelig kvalitetssikring mot enhetene.

Revisjonen mener at tidligere rådmann ikke har hatt nok fokus på å etablere en stor nok toppledergruppe etter at Søgne kommune innførte flat struktur. Det har heller ikke vært etablert et tilstrekkelig internkontroll system som kunne fange opp avvik på enhetsledernivå. Rådmannen hadde et ansvar for å synliggjøre dette for kommunestyret.

### *Nåværende rådmann (ansatt i 2008)*

Nåværende rådmann ble ansatt i 2008, da Søgne kommune var organisert i en flat struktur. Rådmannen reagerte på KOSTRA-tallene fra enhet for barnehage, da disse skilte seg ut fra andre kommuner.

Rådmannen tok kontakt med Telemarksforskning. De mente tallene så rare ut, men uttalte at det kunne være riktig likevel. Deretter ble det holdt et møte med Kristiansand kommune, som ikke da kunne si om det var noen feil i beregningene til Søgne kommune. På overordnet nivå kunne det være riktig.

I følge kommune ble Agenda i 2009 engasjert for å gå gjennom kommunens organisering. Konsulenten fra Agenda ble bedt om å se nærmere på barnehageområdet. Det viste seg at det var vanskelig å få riktige tall fra barnehageområde siden enhetsleder mente at Kostratallene var gale, uten at han kunne gi de riktige tallene. Rådmannen var på dette tidspunktet klar over at man ikke hadde tilstrekkelig kontroll på barnehageområdet i Søgne kommune. Heller ikke nåværende rådmann var før i oktober 2009 klar over at Kristiansand ikke bistod med "regnearkmodellen" i 2007 og 2008.

Rådmannen ansatte i 2009 en ny kommunalsjef noe revisjonen støtter og synes er et langt skritt i riktig retning. Dermed får kommunalsjefene langt færre enheter å følge opp og man styrker ledelsen.

Rådmannen forteller også at han har tatt opp spørsmålet med formannskapet om det er mulig å få tilsatt en ny controller. Revisjonen er enig i tiltaket, men kan ikke se skriftlig at dette har vært tatt opp.

Nåværende rådmann har foretatt organisatoriske grep i kommunen noe revisjonen synes er positivt, men det kan stilles spørsmål ved om det kunne skjedd raskere.

### *Tjenestesjef;*

I likhet med tidligere rådmann ble tjenestesjefen ansatt i 2001. Han fikk linjeansvar for 18 enheter. Tjenestesjefen sitter i linjen og har etter en flat organisasjonsstrukturen da et ansvar. I følge tjenestesjefen delegerte rådmannen fullmaktene direkte til enhetsledere både i forhold til økonomi, personalhåndtering og det å fatte enkeltvedtak.

I følge kvalifikasjonskriteriene for tjenestesjefstillingen fra 2001 står det; "Formålet understreker to hoveddimensjoner som blir viktige i stillingen. Det er på den ene side evnen til styring, resultatkrav og oppfølging når det gjelder økonomi og tjenesteproduksjon. På den annen side evnen til delegasjon, veiledning, støtte og selvstendigjøring".

I følge daværende rådmann skulle det være månedlige møter med enhetslederne om personal, økonomi og fag. Rådmannen deltok på disse møtene av og til, men tjenestesjefen hadde det daglige ansvaret.

I følge nåværende rådmann ble det stilt krav til både økonomisjef og tjenestesjef om å følge opp og kvalitetssikre enhetsleder for barnehage. Tjenestesjefen ble ikke fullt ut klar over at Kristiansand ikke lengre bisto med "regnearkmodellen" før etter ferien i 2010. Da er det over 3 år siden Kristiansand trakk seg ut av samarbeidet.

Revisjonen mener at det er en svikt i styring og oppfølging av barnehageområdet på økonomisiden ut fra det som følger av kriteriene til stillingen. I kriteriene til tjenestesjef stillingen står det;

- Evne å utvikle og utnytte effektive oppfølging og kontrollsystemer.

Revisjonen kan ikke se at dette er fulgt opp i forhold til enhet for barnehager. Tjenestesjefen har pålagt enhetsleder å bruke arkivsystemet, men har ikke kontrollert at dette ble gjort.

På den andre side er det svikt på overordnet ledelsesnivå (tidligere rådmann) når man legger linjeansvar for 18 enheter på en leder, som åpenbart blir svært mye å håndtere. Det kan stilles spørsmålstegn ved realismen i kvalifikasjonskriteriene til stillingen som tjenestesjef, noe tidligere rådmann må ta ansvaret for. Tjenestesjefen har imidlertid også et ansvar her for å tydeliggjøre dette (skriftlig) både når det gjelder kompleksitet og mengde overfor overordnet ledelse. Dette er etter det revisjonen kan se ikke gjort og det må tjenestesjefen også ta et ansvar for.

Tjenestesjefen kan ikke bekrefte at enhetsleder for barnehage tydelig har tatt opp med han at han trengte bistand til beregning av tilskudd til de private barnehagene.

#### *Revisor;*

Kristiansand Revisjonsdistrikt ble i 2005 og 2006 forelagt utregningen for tilskudd til de private barnehagene i Søgne kommune. Revisjonen foretok da en rimelighetsvurdering av disse beregningene. Fra og med 2007 og frem til 2010 er ikke revisjonen blitt forelagt disse utregningene og har heller ikke foretatt en vurdering av utregningene.

Fra og med 2011 så har igjen revisjonen blitt forespurt om å kvalitetssikre beregning av tilskuddsatser til ikke-kommunale barnehager. Denne oppgaven



inngår ikke i revisors lovpålagte revisjon, men kommunen kan etter ønske avtale med revisjonen at man gjennomgår beregningene.

*Økonomiavdelingen og økonomisjef;*

Gjennom omorganiseringen Søgne 2000 ble økonomiavdelingen plassert som en støttefunksjon. Økonomisjefen ble plassert i linje under plan og utviklingsjefen. I 2003 ble det foretatt en omorganisering slik at økonomisjefen ble plassert direkte under rådmannen, men fortsatt som en støttefunksjon.

Det har aldri blitt utarbeidet en stillingsbeskrivelse eller gitt en delegasjonsfullmakt til økonomisjefen.

Revisjonen har tidligere i rapporten påpekt at teorien bak en flat struktur er at makten og ansvaret ligger i linjen og ikke i stabs- og støttefunksjoner. En økonomiavdeling som støttefunksjon har ingen egen myndighet, da man ved organiseringen nettopp har ønsket - en støttefunksjon. En annen organisering for eksempel som kommunalsjef ville medført større ansvar for økonomisjef og økonomiavdelingen, enn det som følger av organiseringen i dag.

Undersøkelser og erfaringene med flat struktur fra KS trekker imidlertid frem spørsmålet om stab og støttefunksjon klarer å gi god nok service. Dette oppleves generelt som en viktig problemstilling i flere kommuner. Det er flere som påpeker at økonomiavdelingen i Søgne er for lukket og gir for lite bistand og service. Tidligere rådmann forteller at han opplevde økonomiavdelingen som for lukket og han ønsket at de var mer rettet ut mot avdelingene. Han viste også til at folk følte seg avvist når de kom til økonomikontoret. Likevel har ikke tidligere rådmann foretatt organisatoriske grep for å endre på situasjonen.

Revisjonen mener at økonomikontoret, som en stabs- og støttefunksjon, kunne fått i oppgave fra tidligere rådmann å etablere overordnede kontrolltiltak og rutiner på økonomiområdet.

*Enhetsleder for barnehage;*

Ved omorganiseringen Søgne 2000 ble det gitt tilbud om funksjon som enhetsleder for barnehager i 50 % stilling og 50 % stilling som prosjektleder. Personen kom fra stilling som sosialsjef.

Det er viktig for enhetslederne å være klar over at omorganisering "Søgne 2000" medførte en flatere struktur og som revisjonen i denne rapporten har påpekt at, man flytter (delegerer) myndighet og ansvar fra rådmannen og nedover. Som enhetsleder må man være klar over hvilket ansvar man har. I Søgne har man delegert fagansvar, personalansvar og økonomiansvar som en del av organisasjonsstrukturen. Som vi har sett tidligere i rapporten mener revisjonen at plassering av fullmakt er et sentralt skille mellom etatsmodell og "flat struktur". Da enhetslederen ble ansatt hadde han arbeidet som leder i Søgne kommune i flere år. Revisjonen mener det er sannsynlig at han var klar over hvilke fullmakter som lå til stillingen.

I innstillingen til prosjekt "Søgne 2000" skrives det følgende;  
Det forventes at ledere i nye enheter;

- Har den kompetanse og erfaring som skal til for å sikre økonomisk styring.

Det kan konkluderes med at det ikke har vært tilstrekkelig økonomisk styring i enhet for barnehage iallefall for årene 2008, 2009 og 2010. De som ansetter ledere har et ansvar for om den personen som blir ansatt tilfredsstillende kvalifikasjonskriteriene. Det har imidlertid ikke for noen av lederstillingene blitt stilt krav til økonomisk kompetanse. Når lederen er tilsatt har denne personen et ansvar i at man har eller tilegner seg den kompetansen man trenger i forhold til det ansvar og den delegasjon stillingen har.

Enhetslederen satt med totalt budsjett og økonomiansvar for alle barnehagene. Enhetslederen hevder at han fra 2004 sa fra til ledelsen om at han trengte bistand i forhold til utregning av tilskudd ved bruk av "regnearkmodellen". I 2005 og 2006 fikk Søgne bistand fra Kristiansand kommune til å regne ut tilskuddet. I 2007 hadde ikke Kristiansand ressurser til å bistå Søgne lengre. Enhetslederen hevder at han har tatt kontakt med ledelsen, uten at han fikk bistand til hvordan man nå skulle foreta utregningene. I 2007 valgte da enhetslederen å bruke modellen fra 2006 og legge til ordinær prisstigning. I 2008 og 2009 forteller enhetslederen at han har gjort utregningen hjemme og at denne er makulert. Det er for revisjonen uklart om hvordan utregningen er foretatt. Enhetslederen forteller at han visste at utbetalingen var feil og at han ville overskride med 4-5 millioner kroner. Enhetsleder forteller at han var i et "spenn" mellom ledelsen ved å velge å holde budsjett og dermed betale ut for lite. Han valgte da å betale ut for lite og var klar over dette.

Revisjonen stiller seg tvilende til at enhetsleder var klar over at han betalte ut for lite i størrelsesorden 4-5 millioner kroner. Vi ser det som sannsynlig at han visste at han ikke hadde kontroll over utregningene og at beløpet som ble utbetalt var for lite, men vi tror ikke han var klar over beløpets størrelse. Revisjonen mener at enhetslederen ved å velge å utbetale for lite ikke har vært sitt ansvar bevisst som kommunal enhetsleder.

Verken rådmann, tjenestesjef eller økonomisjef kan bekrefte at enhetsleder har tatt kontakt med dem og bedt om bistand på området etter at Kristiansand trakk seg ut fra samarbeidet. Enhetsleder kan heller ikke dokumentere at han har tatt kontakt med overordnet ledelse og bedt om slik bistand.

Revisjonen mener at det i første omgang er enhetslederen, som er delegert økonomiansvar, som har ansvaret for at barnehagene får rett utbetaling. Dette følger av den organisasjonsmodell som er valgt og den delegasjon som følger stillingen/organisasjonsstrukturen. I neste omgang mener vi at det primært er tidligere rådmann som har ansvaret for at det ikke er etablert et tilstrekkelig internkontroll system og dermed kunne ha fanget opp avvikene. Tjenestesjefen har på rådmannens vegne et ansvar for å følge opp enhetslederen, men i siste instans må tidligere rådmann ta ansvaret. Tidligere rådmann mente enhetslederen manglet nok kompetanse på økonomisiden til å være enhetsleder, men det ble ikke igangsatt nok tiltak likevel.

Enhetslederen hevder at han gjentatte ganger har tatt kontakt med ledelsen og sagt at han trenger bistand til arbeidet. Revisjonen stiller spørsmålstegn ved hvorfor enhetsleder ikke skriftlig har nedtegnet dette og kan dokumentere påstanden i ettertid. Revisjonen stiller også store spørsmålstegn ved hvorfor enhetsleder har makulert utregningene sine fra 2007 til 2009 og ikke arkivert disse i kommunes arkiv. Dette er et klart brudd på arkivloven med tilhørende forskrift, jfr forskrift om offentlig arkiv § 3-19 og § 3-20.

### ***Oppsummert;***

#### *Arbeidsgruppas rapport;*

Revisjonen er i hovedsak enig i arbeidsgruppens vurdering i hva som har vært årsakene til at kommunen har kommet i den situasjon at det ble foretatt så store feilutbetalinger.

#### *Internkontroll (jfr kap 4);*

Etter revisjonens vurdering har ikke internkontroll systemet vært tilfredsstillende. Det er kommunestyret som har ansvaret for (eller påser at) at kommunen har etablert et tilstrekkelig internkontroll system og at systemet følges.

#### *Organisasjonsstruktur (jfr kap 5);*

Kommunestyret må ta ansvar for om man gjennom organisering "Søgne 2000" etablerte en tilstrekkelig ledergruppe og tilstrekkelige støttefunksjoner for å ivareta pålagte oppgaver og kontroll. Etter revisjonens vurdering har omorganiseringen medført uklar rollefordeling mellom de ulike lederledd i kommunen.

#### *Ansvar (jfr kap 5);*

Revisjonen mener at det i første omgang er enhetslederen, som er delegert økonomiansvar, som har ansvar for at barnehagene får rett utbetaling. Dette følger av den organisasjonsmodell som er valgt og den delegasjon som følger stillingen/organisasjonsstrukturen.

I neste omgang mener revisjonen at det primært er tidligere rådmann som har ansvaret for at det ikke var etablert et tilstrekkelig internkontroll system, slik at man dermed kunne ha fanget opp avvikene. Tjenestesjefen hadde på rådmannens vegne et ansvar for å følge opp enhetslederen og utvikle effektive kontrolltiltak. Etter revisjonens vurdering er dette ikke gjort i tilstrekkelig grad.

Nåværende rådmann har foretatt organisatoriske grep i kommunen noe revisjonen synes er meget positivt, men det kan stilles spørsmål ved om det kunne skjedd raskere.

## 6. Forslag til tiltak

Revisjonen mener følgende tiltak bør gjennomføres;

### ***Internkontroll;***

- Det bør gjennomføres en overordnet risikovurdering av hele kommunens virksomhet knyttet til økonomiområdet.
- Revisjonen anbefaler at kommunen foretar en gjennomgang av dagens rutiner og ajourfører økonomireglementet på bakgrunn av den overordnede risikovurderingen.
- Det bør etableres kontrolltiltak som sikrer at skriftlige rutiner følges.
- Det bør etableres rapporteringsrutiner ved avvik på sentrale rutiner.
- Revisjonen anbefaler at administrasjonssjefen årlig rapporterer om arbeidet med internkontrollen til kommunestyret.
- Kommunen bør styrke opplæringen for ledere på økonomiområdet.
- Kommunen bør sikre seg at bokføringsloven med tilhørende forskrift etterleves i størst mulig grad.

### ***Skriftlig dokumentasjon og arkivering;***

- Kommunen bør forbedre bruk av saks og arkivsystemet.
- Revisjonen anbefaler at det finnes dokumentasjon fra viktige møter/samtaler.

### ***Organisering og ansvar;***

- Det bør foretas en gjennomgang av kommunens organisering for å tydeliggjøre ansvar i de ulike ledernivå.
- Det bør utarbeides stillingsbeskrivelser som tydeliggjør ansvar og oppgaver for alle ledere i kommunen.
- Revisjonen anbefaler at man tar en gjennomgang av kommunens fullmaktsstruktur og delegasjoner. Alle delegasjoner bør samles i ett dokument.
- Revisjonen anbefaler generelt at kommunen styrker økonomi-kompetansen, herunder opprette en controllerstilling til å arbeide ut mot enhetene.

