



Internt Notat

Til: Kontrollutvalget

Fra: Tor Jakob Reitan, kommunedirektør

Sak nr:
2021/2637-1

Dato:
15.04.2021

Internkontroll i Stjørdal kommune - Rapport til kontrollutvalget

Det er viktig å være tydelig på hva begrepet internkontrollsystem betyr. Internkontroll er definert som et system for at enkeltbedrifter og virksomheter skal planlegge og organisere et kontroll- og dokumentasjonssystem for å sikre oppfyllelse av krav fastsatt i lover og forskrifter.

I snever forstand kan man si at dette dreier seg om systemer som automatiserer internkontroll, men ut over dette er også rutiner og prosedyrer internkontroll. Dette forutsetter til en viss grad at informasjon om kontrollen lagres slik at det kan gjenbrukes i organisasjons- og kompetanseutviklingsperspektiver.

Et internkontrollsystem skal etter internkontrollforskriften av 6. desember 1996 nr. 1127 blant annet inneholde bedriftsledelsens mål for miljø- og sikkerhetsaktiviteter, beskrivelse av virksomhetens organisering, blant annet av ansvaret for miljø- og sikkerhetsaktiviteten, beskrivelse av rutiner og prosedyrer for virksomhetens etterlevelse av lover og forskrifter, samt en beskrivelse av oppdatering av internkontrollsystemet.

Stjørdal kommune har i dag flere interne systemer for internkontroll. Enkelte er lovpålagte og andre er etablert sammen med anskaffelse av interne løsninger for driftsstyring uten at de er lovpålagte i seg selv. Det er i dag ingen stor samlet oversikt over de ulike internkontrollsystemene, men arbeidet med denne redegjørelsen vil i større grad kunne gi en bedre oversikt.

Resultater fra de ulike internkontrollsystemene rapporteres ikke alltid systematisk videre, og det er viktig for kommunedirektøren å se disse i sammenheng. Slik situasjonen er nå, er det vanskelig å ha en god og samlet avrapportering i forhold til internkontrollen i kommunen.

Kvalitetssystemet (KSX)

Stjørdal kommune har i 2020, sammen med fire andre kommuner i Værnesregionen, anskaffet nytt kvalitetssystem som en del av internkontrollen med tjenester i kommunen. Implementeringsprosjektet startet medio 2020.

KSX vil ved full utnyttelse kunne gi den samlede oversikten som til dels mangler pr i dag, men dette forutsetter at alle etater og enheter ser systemet som morsystemet for internkontroll slik at avrapportering skjer samlet og på ett sted.

KSX er et komplett modulbasert kvalitetssystem, og består dermed av separate deler som kan fungere uavhengig av hverandre via en felles plattform og struktur. I avtalen om kjøp av system valgte kommunene å anskaffe modulene avvik, dokument, ROS og årshjul. Kommunene i samarbeidet valgte en løsning med felles database for å sikre læring og utvikling av kunnskap på tvers av kommunene og bedre utnyttelse av den samlede kompetansen i regionen.

Den modulbasert implementeringen medfører at enkelte moduler settes i drift før andre. Et fullstendig internkontrollsystem vil altså ikke være tilgjengelig før alle moduler er i drift. I tillegg til dette står Stjørdal kommune foran omfattende kulturendringer i forhold til spørsmål som:

- Hvorfor skal vi ha et internkontrollsystem
- Hvilke avvik skal registreres (hva er et avvik)
- Hvorfor man bør samle all internkontroll i ett system

I stor grad handler dette om forståelse for at avvik er en del av en kontinuerlig læringsprosess for organisasjonen for å motvirke at feil oppstår i forvaltningen. Dette løses ikke gjennom etablering av et sentralt datasystem, men gjennom kontinuerlig arbeid med kulturendring. KSX er i dag for lite brukt og alt for mange avvik løses på enhetene uten at det registreres i systemet. Dette medfører mindre læring i organisasjonen da det ikke fører til systematisk oppfølging.

1. november 2020 ble avviksmodule åpnet for alle brukere i regionen, og arbeidet med dokumentmodulen, som inneholder alle prosedyrer, retningslinjer og lovbestemmelser osv., ble påbegynt implementert i januar 2021. På grunn av en aktiv avviksmodule, som skal driftes samtidig som vi er inne i en omorganisering, kan ikke dokumentmodulen iverksettes i Stjørdal før etter 1. juni 2021 når ny organisasjon skal implementeres i Stjørdal kommune. Dokumentmodulen vil på sikt inneholde alle relevante rutiner, prosedyrer, lover og forskrifter og andre dokumenter som sikrer god internkontroll.

KSX er etablert med høyt sikkerhetsnivå gjennom tofaktorautentisering, men for å kunne håndtere sensitiv informasjon må man etablere svært høyt sikkerhetsnivå som ikke er tilgjengelig som valg i KSX. Dette kan medføre at noe dobbeltregistrering må foretas i lokale systemer hvor brukerdata er av en slik art at de krever ekstra skjerming.

Alle organisasjonsledd i Stjørdal kommune har KSX tilgjengelig, men bruk av systemet er svært varierende mellom etatene.

Etatsvise internkontrollsystemer

Etat Omsorg

Etaten bruker i dag i stor grad KSX som primært kvalitetssystem. Etaten er også kanskje den som er mest fortrolig med den typen internkontroll og registrering av avvik for forbedring av tjenestene. Etat omsorg har få øvrige konkrete datasystemer for internkontroll, men det jobbes kontinuerlig med systematisk internkontroll på ulike måter.

- **Personvernappen**
(brukes på profil, ressursstyring, Sampro). Internkontroll på databehandling.

- **Profil** (elektronisk journal)

Dette er ikke et dataprogram for internkontroll i seg selv. All internkontroll fra Profil skjer manuelt. Vi har systematisk internkontroll på f.eks. åpning av pasientjournal (snoking) og tjenesteproduksjon knyttet til korreksjonsoppgjør SIO.

- **Verktøy for kvalitetsforbedring**

Et internt utarbeidet verktøy for systematisk internkontroll. Etat omsorg, ved etatsjef og kommuneoverlege, har bestemt at vi skal jobbe bevisst og målrettet med kvalitetsforbedring. SOFA har utarbeidet et dokument/verktøy som skal være en del av dette arbeidet, og bidra til at vi får den kvaliteten vi ønsker, og lovverket krever.

- **Interne revisjoner**

Formålet med systematiske internrevisjoner er å sikre at Stjørdal kommune, etat omsorg utfører sine aktiviteter etter gjeldende lovverk. En skal forbedre kvaliteten på de tjenestene som utøves med pasienten i fokus til enhver tid.

- **Visma Ressurs (NOTUS)**

Brukes i forhold til overtid, sykefravær, økonomi m.m. Dette brukes som en del av internkontrollen ute på avdelingen.

- **Rapporter tvangsutøvelse**

Systematisk kvartalsvis gjennomgang av Etatens samlede tvangsutøvelse.

- **Veilederen og NHI (rapporter kurs/opplæring)**

Kvartalsrapporter brukes som en del av avdelingens internkontroll/oversikt over kompetanseheving/oppdatering.

- **Pridok**

Er et journalsystem som i dag benyttes mht. Covid-19. All internkontroll fra Pridok skjer manuelt. Det gjennomføres systematisk internkontroll på f.eks. logging/åpning av pasientjournal (snoking). Dette utføres per i dag av Sofa.

Det mangler i dag en direkte kobling opp mot KSX av personvern hensyn og tekniske løsninger. Dersom KSX skal være morsystemet for internkontroll i Stjørdal kan dette medføre behov for dobbeltregistreringer.

Etat Oppvekst

Etat oppvekst bruker KSX til generell internkontroll i forhold til tjenesteutøvelsen. I tillegg benytter etaten andre systemer som inneholder deler av internkontrollen.

Barnehage og skole

- **Vigilo**

er et administrativt system hvor en kan gi ulike tilganger til ulike roller. Vi får oppdateringer når ting skjer og hvordan skal skje. Dette er en form for internkontroll når det gjelder personvern. Barnehagemyndigheten kan også bruke Vigilo for å ha oversikt over antall barn ved den enkelte enhet. Dette omfatter også private barnehager

- **Ephorte**

Kommunens arkivsystem hvor alle elev og brukermapper lagres. Disse gir tilgang til alle relevante

saker knyttet til eleven/barnet som individuelle mapper, dog ikke for overordnet og systematisk samlet oppfølging.

Barnevern

- **Familia** (fagprogram barnevern)
sikrer internkontroll ved at all oppfølging og dokumentasjon i den enkelte sak nedfelles, med de muligheter som fagprogrammet inneholder med angivelse av alle relevante typer oppfølging med tilhørende frister.
- **Veilederen.no**
brukes som oppslagsverk og kompetanseheving

Følgende er utarbeidet og gir oversikt over organisering, oppgaver og mål i tjenesten:

- Organisasjonskart og styringssystem
- Delegeringsreglement og stillingsbeskrivelser
- Rapporteringer, statistikk og årsrapport
- Handlingsplan og utviklingsplan
- Avtaler med oppdragstakere

I tillegg gjennomføres ROS- analyser for å skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.

Etat Teknisk

Etaten har få interne formelle systemer oppgitt for internkontroll etter lovens intensjon. For saksbehandling og annen virksomhet i etaten, er KSX godt tilrettelagt som internkontrollsystem. Dessverre brukes dette ikke tilstrekkelig til at det skal ha noen effekt i forhold til internkontrollen pr. dags dato.

Etaten har rutiner og prosedyrer lagret på eget dataområde, og benytter disse i saksbehandlingen. Alle slike rutiner og prosedyrer bør overføres til KSX når dokumentmodulen er oppe og går der. Saksbehandling i seg selv, med flere instanser involvert i de fleste saker, gir en viss form for internkontroll. Likevel er det ikke en overordnet lokal internkontroll av etaten.

Brann og redning

Enheten har lovpålagt internkontroll og benytter felles datasystem, M-solution, for brann og redning. Har noe funksjonalitet tilsvarende et kvalitetssystem, blant annet med registrering av sjekklister, arbeidstid og vaktlister. Historikk for gjennomførte kontrolltiltak og avvikshåndtering dokumenteres i en form som tilfredsstiller kravene i internkontrollforskriften. Eiendomsbase (all relevant info om våre bygg) Utleiemodull (erstattet gamle incit), filarkiv, IK bøker for eksempel brannperm. M-solution er delvis integrert med KSX, ved at M-solution lenker inn i KSX for avvikshåndtering, og forvaltningsavvik registreres i KSX.

Etat Kultur

Kultur bruker i dag kvalitetssystemet KSX som det viktigste internkontrollsystemet. I tillegg til dette brukes ulike fagsystemer for å administrere virksomheten, og alle disse inneholder en viss form for internkontroll.

- **Micromarc biblioteksystem**
Styrer og kontrollerer alt utlån av bøker og media, adm utlånsautomater, er tilkoblet skolenes skolebibliotek. Grunnlag for statistikk og rapporter
- **WebBuisness** booking/romutleie/produksjon
Administrerer alle aktiviteter i kulturhuset og styrer booking av sceneproduksjoner og romutleie/bruk. Administrerer bemanning og teknisk behov. Grunnlag for statistikk og rapporter
- **SpeedAdmin** Timeplaner/lærerplaner/kommunikasjon ved kulturskolen
Styrer all kommunikasjon med elever og foreldre. Styrer lærernes timeplaner og rombehov. Påmelding av elever. Kontrollerer timeplan og fremmøte og planlegger arrangement. Grunnlag for statistikk og rapporter.

Økonomi

Kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunes økonomiforvaltning har en forsvarlig intern styring og kontroll. Det skal etableres administrative rutiner som sørger for at budsjettoppfølgingen er gjenstand for betryggende kontroll og at utøvelsen skjer i tråd med budsjettreglementet, samt gjeldende lover og forskrifter.

Stjørdal kommune skal for hvert tertial legge frem for kommunestyret fullstendige regnskapsoppstillinger som viser budsjettavvik for hvert rammeområde. Kommunedirektøren plikter å følge opp budsjettavvik for alle budsjettansvarlige (de enkelte budsjettansvar). I tillegg til rapportering til kommunestyret skal det i tillegg rapporteres til formannskapet budsjettavvik etter mars og oktober. Hvis mulig skal det også rapporteres budsjettavvik pr. februar. Se for øvrig årshjulet for intern styring og kontroll i kapittel 4.2. Og kapittel 5 Rapportering og årsregnskap.

Internkontroll skal sikre at kommunen når de formål og målsettinger som er satt - både på overordnet nivå og for de ulike aktiviteter. En effektiv kontroll er til stede når ledelsen styrer systemene på en slik måte at det gir rimelig sikkerhet for at formål og målsettinger nås.

Aktiviteter som er vesentlige i forbindelse med økonomisk kontroll, er bl.a.:

- Budsjettering og regnskapsføring
- Inn- og utbetalinger
- Kunde- og leverandørreskontro, herunder fakturering- og betalingsrutiner
- Oppbevaring og makulering av regnskapsmateriale
- Bestilling og rekvirering av varer og tjenester, og attestasjon og anvisning.

For øvrig vises det til interne rutinebeskrivelser for økonomifunksjonen ved de enkelte enheter.

Avvik blir dermed fulgt opp via lokale politiske behandlinger, men det bør foretas en avklaring til om KSX også bør benyttes slik at historikk blir bevart for avvik som er et resultat av brudd på prosedyrer eller reglementer.

HR og personal

HR og personal bruker i dag kvalitetssystemet KSX som det viktigste internkontrollsystemet. I tillegg til dette brukes ulike fagsystemer for å administrere virksomheten, og disse inneholder en viss form for internkontroll.

Har ingen egne aktive internkontrollsystemer for oppfølging av tjenestene som ytes. Likevel er det omfattende internkontroll gjennom prosedyrer, rutiner og lovverk. Sammen med arkivsystemet ephorte har HR og personal også gode rutiner for oppfølging av arkivlov, offentlighetslov og personvernlovgivning.

I tillegg vil både tidbank og personalsystem inneholde elementer av internkontroll i forhold til arbeidstid og ansettelsesforhold.

Personvernombud

Værnesregionen har felles personvernombud, og dette påser at nasjonal personvernlovgivning og EUs General Data Protection Regulation (GDPR) blir fulgt opp. Likevel er funksjonen personvern bemannet av kun en person, og dette fører til sårbarhet ved fravær.

Avvik blir fulgt opp via KSX og rapportert til Datatilsynet direkte i henhold til lovverk og databehandleravtaler.

Oppsummering

Stjørdal kommune har i lengre tid vært uten tilfredsstillende overordnede internkontrollsystemer. Dette betyr ikke at det ikke har vært kontroll på virksomheten, men at mulighetene for overordnet dokumentasjon og rapportering ikke har vært tilfredsstillende.

Med anskaffelsen av kvalitetssystemet KSX i 2020, har kommunen nå startet prosessen med å dokumentere internkontrollen på overordnet nivå, og på denne måte kunne skape bedre oversikt over den systematiske internkontrollen. Likevel er det mange små og store systemer for internkontroll som er vanskelig å integrere direkte i KSX.

Kommunedirektøren mener at kommunen i sin helhet bør samles om bruk av KSX som det primære systemet (morsystem) for god internkontroll. Kun ved en slik samlet oversikt vil vi kunne dokumentere og dermed fylle lovens krav til tilfredsstillende internkontroll.

Lokale fagsystemer som har innebygd internkontroll bør være sekundære kilder for god internkontroll, noe som kan medføre noe dobbeltregistrering for den enkelte etat. I framtiden bør det stilles krav til nye lokale internkontrollsystemer at de kan integreres med KSX. I den lokale internkontrollen skal alle dokumenter, rutiner, prosedyrer og lover bli samlet i KSX slik at alle medarbeidere har god oversikt over hva som forventes av dem i forvaltningen.

Stjørdal kommune står foran utfordringer i lojalitet til KSX, og dette må tas på alvor for å kunne lykkes. Alle medarbeidere må innen rimelig tid se på KSX som det viktigste verktøyet for internkontroll for at vi som organisasjon skal kunne lære og utvikle oss i forkant av de feil som kan oppstå. Denne kulturendringen må iverksettes systematisk fra kommunens øverste administrative ledelse. Sammen

med dette må det iverksettes god opplæring i systemet slik at kulturen og mulighetene bygges som et solid fundament i en kvalitetskultur som kommunen kan være stolt av.

God internkontroll forutsetter medarbeidere som er villige til å lære av feil og også å se potensiale for feil og å forebygge disse gjennom gode risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). Arbeidet med å utvikle enhetsvise ROS-analyser bør derfor settes i gang umiddelbart etter at KSX gir oss tilgang til verktøyet.

Etter omorganisering av administrasjonen 1. juni 2021 vil det foretas en samlet gjennomgang av alle verneområder og sammensetning av HMS-team i kommunen. Vernetjenesten og HMS-team er en viktig kilde til god internkontroll, og dette arbeidet bør derfor prioriteres høyt.