
Notat

Til: BDO

Fra: Rådmannen

Kopi: Kontrollutvalget i Asker kommune

Saksnr./Arkivkode
17/5456 - 217

Sted
ASKER

Dato
29.09.2017

Supplerende uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport - Etikk og habilitet i Asker kommune

Etikk og habilitet er grunnleggende pilarer for all virksomhet i kommunen for å opprettholde tillit til myndighetsutøvelsen overfor innbyggere og forvaltningen av fellesskapets interesser.

Rådmannen har avgitt en foreløpig uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapporten datert 2.6.2017. Rådmannen vil med dette gi en supplerende uttalelse til to av problemstillingene i rapporten.

Kapittel 4, problemstilling 2 «Hvordan er etiske dilemma håndtert innen helse- og omsorgssektoren?»

I rapporten omtales revisors undersøkelser av etiske dilemma og problemstillinger knyttet til bruk av tvang. Revisor har på bakgrunn av funn og vurderinger gitt en anbefaling:

Revisors anbefaling nr. 1

«Bruk av tvang er mest forekommende innen tjenesten til personer med psykisk utviklingshemming, men at tvang ikke alltid har hjemmel. Bruk av tvang må ha hjemmel i lov, forskrift eller vedtak og kommunen må sikre dette».

Rådmannen ønsker å knytte noen kommentarer til oppfølging av revisors anbefaling nr. 1.

Det ble etter tilsyn fra fylkesmannen i 2015 gjort en del tiltak i forbindelse med bruk av tvang og makt etter Helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9.

- Det er utarbeidet nye prosedyrer som ligger tilgjengelig for alle ansatte i kommunens felles ledelsessystem.
 - Dokumenter til bruk i forbindelse med kapittel 9
 - Prosedyre ved bruk av makt og tvang i nødsituasjoner
 - Prosedyre for å fatte vedtak etter kapittel 9
 - Prosedyre for å opprette sak om vedtak i Gerica
 - Prosedyre for mulig bruk av tvang
 - Prosedyre for avviksregistrering i Askerdialogen

- Det er etablert kvalitetsforum for å følge opp eksisterende vedtak samt for å kunne fange opp mulige nye tjenestemottakere med potensielt behov for vedtak etter kapittel 9. Forumet avholder månedlige møter hvor kommuneoverlegen, virksomhetsledere, representanter fra Brukertorget, fagrådgivere og ansatte fra ulike virksomheter som er fagansvarlige for vedtak deltar. Det gjennomføres internrevisjoner på alle virksomheter som er berørt av regler i kapittel 9.
- Økt fokus gjennom kompetanseheving innen regelverk og bestemmelsene i kapittel 9 med obligatorisk kursing om regelverket for alle ansatte. Rådgivere holder kurs og gir veiledning i enkeltsaker ute i avdelingene. I tillegg holdes egne kurs for faglige ansvarlige som skal utarbeide vedtak etter kapittel 9. Nye kurspakker fra Helsedirektoratet som innebærer fellessamlinger og gruppearbeid avholdes i 2017.
- Kommunens forsknings- og utviklingsenhet innen helsefag er en pådriver for etisk refleksjon og utdanner ressurspersoner slik at disse gjennomfører etisk refleksjon på sine avdelinger i virksomheten. Disse refleksjonsgruppene brukes ofte til å reflektere rundt dilemmaer rundt tvang og makt.
- I avdelinger der det er fattet vedtak etter kapittel 9 gjennomføres systematisk veiledning av ansatte som skal gjennomføre tiltakene. Dette loggføres i tråd med bestemmelser i lovverket og Fylkesmannens oppfølging av dette. Slik kvalitetssikres opplæringen på de enkelte avdelingene som har fattet vedtak.
- Ressurspersoner med kompetanse om vergeteknikker gjennomfører felleskurs for ansatte som jobber med brukere med utfordrende atferd. Kursing kan forebygge bruk av tvang og makt. I tillegg gjennomføres opplæring i spesifikke pro-aktive strategier og teknikker der det er fattet vedtak.
- Det er opprettet to interne nettverksgrupper, en for fagkonsulenter og en for miljøterapeuter. Formålet er å dele kompetanse på tvers og øke kompetansen på ulike temaer, som bl.a. dilemmaer rundt kapittel 9.

Rådmannen vil fortsatt legge til rette for utvikling og kontinuerlig arbeid med opplæring om regelverk, refleksjonsgrupper og dilemmatrening innen dette fagfeltet.

Kapittel 7 i rapporten, problemstilling 5 «hvordan blir habilitet ved innkjøp ivaretatt?»

Under denne problemstillingen stilte revisor (BDO) spørsmålet «Har sentrale medarbeidere opplyst om sine roller utenfor kommunen og utøves rollene i tråd med etiske retningslinjer?» BDO gjennomførte en relasjonsanalyse med formål om å kartlegge mulige relasjoner mellom kommunens leverandører og ansatte som involveres i innkjøpsprosesser eller har attestasjons- eller anvisningsmyndighet for inngående leverandørfakturaer. BDO har ikke hatt som mål å undersøke om eventuelle relasjoner har vært benyttet eller utnyttet.

I rapporten oppsummeres derfor kartlagte relasjoner uten at det har vært undersøkt hvorvidt ansatte med relasjoner til kommunens leverandører har handlet i strid med habilitetsregler og etisk reglement.

Som bemerket i rådmannens uttalelse av 2. juni 2017 mener rådmannen at relasjonsanalysen er interessant. Grunnlagsdokumentasjonen bak revisors observasjoner var ikke gjort tilgjengelig for kommunen på dette tidspunkt. Rådmannen kunne derfor ikke uttale seg om faktabeskrivelsen i kapittel 7.3. Overlevering fra BDO til kommunen skjedde i siste del av juni. Grunnlagsdokumentasjonen fra BDO viser direkte og indirekte relasjoner gjennom verv og roller i Enhetsregisteret, eierinteresser fra Skatteetatens registre, adressematch og bankkontomatch.

Rådmannen har sett det som viktig å bringe klarhet i om relasjonene har medført manglende habilitet og sammenblanding av roller i perioden som er undersøkt. Overlevert materiale er omfattende, og det er foretatt en del analyser av relasjonene. Rådmannen ønsker til å knytte noen kommentarer til revisors observasjoner og til anbefaling nr. 2 og 3 i rapporten.

Identifiserte relasjoner ved match av ansatte mot leverandørregisteret

Kommunen har prioritert å fokusere på direkte relasjoner og gjort analyser og gjennomgang på transaksjonsnivå. Det er gjort oppslag i leverandørreskontro for perioden 2010 til og med juni i 2017. Det er utført stikkprøver på transaksjoner med leverandørene for å få et visst overblikk.

Vurderinger av relasjoner og transaksjoner er gitt karakterene **grønn (forenlig med etisk reglement)**, **gult (i gråsonen)** og **rød (uforenlig med etisk reglement/uheldig praksis)**. Hver av de røde og gule relasjonene følges spesielt opp. For vesentlige beløp undersøkes det hvordan anskaffelser er skjedd. Det avklares også om ansatte har hatt lønn fra arbeidsgiver i samme tidsrom som fakturerte tjenester er utført». Transaksjoner som ikke er i tråd med etiske retningslinjer og kommunens rutiner tas opp i dialog med virksomhetsledere og ansatte.

Indirekte relasjoner er ikke analysert eller gjennomgått på transaksjonsnivå på nåværende tidspunkt.

Flere av de identifiserte relasjoner innenfor de 4 kategoriene «match bankkonto», «match adresse», «match eierinteresser» og «match verv/roller» er de samme leverandører og ansatte. Følgende oversikt viser de samtidige treffene:

	Antall i BDO-rapport	Antall leverandører i BDOs oversikt	Leverandører med match bankkonto	Leverandører med match adresse	Leverandører med match eierinteresse	Leverandører med match verv/roller
Leverandører med match bankkonto	53	26 ⁱ	-	14	20	2
Leverandører med match adresse	58	58	14	-	18	2
Leverandører med match eierinteresse	26	39 (40) ⁱⁱ	20	18	-	4 (6) ⁱⁱⁱ
Leverandører med match verv/roller	Ca 60	79 (101) ^{iv}	2	2	4 (6)	-

26 leverandører med match på bankkonto:

En del leverandører er enkeltpersonfirmaer som gir treff mot bankkontonummer i ansattregisteret og i leverandørregisteret. Noen treff kan forklares enkelt:

7	Leger får driftstilskudd utbetalt i HRM. Legene fakturerer kommunen for egenandeler, prøvetaking, m.m. for brukere som har rett til å få dekket dette av kommunen, gjennom sitt enkeltpersonfirma.
5	Musikere som driver enkeltpersonfirmaer, men er deltidsansatte ved kulturskolen og lønnes i HRM. Når de leies inn til arrangementer i Asker kommunes regi, sender de faktura som behandles i Agresso. I tillegg er det 4-5 ansatte som er hobbymusikere med eget firma. Disse sender faktura for opptredener bestilt av kommunen.
15 grønne	
8 gule	
3 røde	

58 Leverandører med match på adresse:

En del leverandører er enkeltpersonfirmaer som gir treff mot adresse i ansattregisteret og i leverandørregisteret. Noen treff har lett forklarlige årsaker:

Ansatte bor på en adresse med flere boenheter, evt. med næringslokaler i samme bygg, hvor også leverandører har næringsadresse.

Ansatte bor på en adresse med flere boenheter hvor kommunen leier eller eier leiligheter som leies ut til brukere. Borettslaget/boligsameiet er dermed leverandør som fakturerer kommunen for husleie, strøm og fellesutgifter.

ⁱ 26 leverandører med transaksjoner i 2016

ⁱⁱ 39 leverandører hvorav 40 ansatte er identifisert med eierposisjoner

ⁱⁱⁱ 4 leverandører hvor 6 ansatte har verv/rolle

^{iv} 79 leverandører hvor 101 ansatte har verv/roller

Ansatte har verv, er kontaktperson og postmottaker på vegne av en organisasjon som mottar driftstilskudd fra kommunen.

49 grønne

2 gule (hvorav 1 fra match bankkonto/ adresser)

7 røde (hvorav 3 fra match bankkonto)

39 leverandører med match på eierinteresser:

Cirka halvparten av er de samme som omtalt under match på bankkonto. Den andre halvparten er ansatte som har fakturert varer og tjenester til Asker kommune.

21 grønne

11 gule (hvorav 8 fra match bankkonto/ adresser)

7 røde (hvorav 5 fra match bankkonto/ adresser)

79 leverandører med match på verv/roller:

Det er identifisert flest relasjoner til leverandører hvor ansatte har roller/verv. Noen treff har lett forklarlige årsaker:

24

Ansatte er valgt inn i styrer i lag, foreninger og trossamfunn. Kommunen tildeler foreningene driftstilskudd etter antall medlemmer. Tildeling, beregning av tilskudd og administrasjon skjer sentralt og ikke ute på enhetene hvor rolle innehaverne er ansatt.

14

Ansatte er valgt inn i styrer i borettslaget eller boligsameiet der de bor. Kommunen leier eller eier leiligheter i samme borettslag/-sameie og disse leies ut til brukere. Borettslaget/boligsameiet er dermed leverandør som fakturerer kommunen for husleie, strøm og fellesutgifter. Leiekontrakter, husleie, strøm og fellesutgifter administreres gjennom Eiendomsavdelingens drift og forvaltningsenhet, ikke ute på enhetene hvor rolle innehaverne er ansatt.

11

Ansatte har gjennom sine stillinger verv i fag- og interesseorganisasjoner for å ivareta kommunens utvikling på fagområder. Organisasjonene fakturerer en årlig medlemsavgift samt for kurs som kommunen benytter seg av.

69 grønne (hvorav 3 fra match eierinteresser/ bankkonto)

9 gule (hvorav 2 fra match eierinteresser/ adresser)

1 rød (match med eierinteresser)

Revisors anbefaling nr. 3

«Kommunen følger opp relasjonsbindinger i innkjøpsfunksjonen for å se etter om ansatte har ivaretatt sin habilitet ved innkjøp»

Rådmannen har over flere år jobbet forebyggende for å skape bevissthet rundt og god praksis for ivaretagelse av etiske spørsmål og habilitet. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har BDO fått fremlagt kommunens etiske reglement, rådmannens handlingsplan mot korrupsjon og hatt tilgang til KS' styrevervregister. Rådmannen har ut fra risikovurderinger definert hvilke ansatte som automatisk er linket fra kommunens organisasjonsstruktur inn mot KS' styrevervregister. Styrevervregisteret er linket opp mot og vedlikeholdes automatisk årlig med registrerte roller i Enhetsregisteret i Brønnøysund. Åpenhet om roller og eierinteresser samt etisk bevissthet hos hver enkelt ansatt er en viktig forutsetning for å forhindre at ansatte havner i interessekonflikter eller handler i strid med etiske retningslinjer. I kommunens lederopplæringsprogram er etikk og habilitet ett av flere temaer. Rådmannen ser behovet for å løfte etikktemaet frem på agendaen med jevne mellomrom. Funn fra forvaltningsrevisjonen tas med i arbeidet med årlige ROS-analyser og i refleksjonsgrupper ute i virksomhetene for å eksemplifisere hva er god praksis og hva er uforenlig med etisk reglement.

Forvaltningsrevisjonen viser at det er utfordrende for en stor kommune å ha fullstendig oversikt over alle direkte og indirekte relasjonsbindinger for absolutt alle ansatte. Behov for annen elektronisk registerordning som omfatter alle ansatte og kobler opplysninger over registrerte roller i Enhetsregisteret med registrerte eierposisjoner iht. Skatteetatens registre, må vurderes ut fra kost/nytte.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen kom det frem at noen ansatte har verv/roller i trossamfunn. Å samle personsensitive opplysninger om livssyn kan utløse konsesjonsplikt. Ingen av disse rolle innehaverne har kunnet benytte sin relasjon til å påvirke utbetalinger til trossamfunnene. Av hensyn til personvern må det dessuten tas stilling til hvem som i såfall skal ha tilgjengelighet til slike opplysninger og hvem som har ansvar for registeret. Den forestående kommunesammenslåingen kan tale for å avvente et nytt elektronisk system for å holde oversikt over ansattes relasjoner.

Det er i første rekke behov for å ha oversikt over relasjoner for ansatte som deltar i anskaffelsesprosesser og har innkjøper-, attestant- og anvisermyndighet. Virksomhetsledere har delegert myndighet til å bestemme hvem som skal ha innkjøps-, attestasjons- og anviserroller. Ansvar for kartlegging og ajourhold av oversikt over ansattes relasjoner bør ligge hos virksomhetsledere. I tillegg til at virksomhetslederne må ha oversikt over egne ansatte, må informasjonen også være tilgjengelig for anskaffelsesavdelingen og regnskapsavdelingen.

For det øverste ledersjiktet vil direktørene ha anviserrolle, og det må på samme måte innhentes opplysninger om deres relasjoner.

Nye tiltak som implementeres i etterkant av forvaltningsrevisjonen:

- Ved registrering av innkjøpere, attestanter og anvisere i Agresso fylles det ut skjema hvor det gis opplysninger om den ansattes relasjoner (verv/roller, eierposisjoner)
- I Agresso synes det å være mulig å sette inn merknader om relasjoner pr. innkjøper, attestant og anviser. På den måten vil opplysninger være tilgjengelig i Agresso for virksomhetsledere, anskaffelsesavdelingen og regnskapsavdelingen. Det vil være mulig å ta ut lister ved kontrollbehov.
- I forbindelse med årlig medarbeidersamtale gjennomgås relasjonsstatus for ansatte som har innkjøper-, attestant- og anviserroller. Endringer meldes til regnskapsavdelingen for oppdatering i Agresso.
- Som et ledd i internrevisjoner (etter ISO-standard 9001:2015), kontrolleres det at virksomhetene har oppdaterte oversikter over attestanter og anvisere og deres relasjoner.
- Habilitet og etikk tas inn som tema i kommunens kurs og opplæring innenfor regnskap og anskaffelser. Innkjøpere, attestanter, anvisere og kommunens internrevisorer tilbys tilpasset opplæring.
- Som supplement til tiltakene nevnt i punktene over vurderes behov for relasjonsanalyser med visse mellomrom, enten dette gjøres i kommunens egenregi eller av eksterne.

Leverandørregisterets datakvalitet

Før gjennomføring av relasjonsanalysen ble datakvaliteten i leverandørregisteret testet. Forvaltningsrevisjonsrapporten tar opp flere problemstillinger som har vært nødvendig for administrasjonen å se nærmere på. I noen tilfeller finnes naturlige forklaringer til observasjonene som kommenteres nedenfor.

Antall leverandører:

Når det gjelder totalt antall leverandører i leverandørregisteret og hvor mange av disse som er i aktiv bruk, kan dette oppsummeres i følgende tabell:

28.509 leverandører	Totalt antall leverandører pr. 31.12.2016, opprettet fra Asker kommune tok i bruk økonomisystemet Agresso på midten av 1990-tallet. *)
8.819 leverandører	Har status «sperret», hvilket gjør at det ikke kan registreres transaksjoner mot disse, uten at de blir åpnet av regnskapsavdelingen
13.511 leverandører	Har status «parkert», hvilket gjør at det ikke kan registreres transaksjoner mot disse, uten at de blir aktivert av regnskapsavdelingen
6.505 leverandører	Har status «aktiv» og er åpne for registrering av transaksjoner
4.654 leverandører	Antall leverandører som det ble registrert transaksjoner mot i 2016

*) Det er oppbevaringskrav i regnskapsforskrift og bokføringslov for transaksjonsspesifikasjoner, som gjør at leverandørkonto ikke kan slettes før etter et visst antall år.

Duplikater	Leverandørduplikater kan oppstå når én og samme leverandør har flere avdelinger med ulike bankkontonumre. Som eksempel kan vi se at et helseforetak har ulike avdelinger (legevakt, røntgen, poliklinikk) med ulike bankkontoer. Det samme gjelder tidsskrifter og aviser som bruker forskjellig bankkontoer for abonnementer og annonsetjenester. Kommunen benytter også ulike bankkontoer til betaling for ulike tjenester. For å kunne benytte direktebetaling (remittering) ved forfall i Agresso, må en slik leverandør være registrert flere ganger i leverandørregisteret. Behandling av elektroniske fakturaer gir også utfordringer knyttet til leverandørens organisasjonsnummer og bankkontonummer.
Leverandører som mangler eller har ugyldige organisasjonsnumre	I rapporten oppsummeres at 8.524 leverandører mangler organisasjonsnumre og 1.181 leverandører som har ugyldige organisasjonsnumre. Analyser mot leverandørstatuslister i Agresso viser at det er 622 av de aktive leverandørene som mangler organisasjonsnummer. Manglende organisasjonsnummer vil i mange tilfeller være privatpersoner som leier ut leiligheter til brukere. Utenlandske leverandører er eksempler på leverandører som har organisasjonsnumre som ikke har 9 sifre (norsk standard).
Leverandører som mangler eller har ugyldig bankkontonumre	Iht. rapporten er det 12.291 leverandører som mangler eller har ugyldig bankkontonummer. Analyser mot statuslister i Agresso viser at det er 233 av de aktive leverandørene som mangler eller ikke har gyldige bankkontonumre. I mange tilfeller gjelder dette utenlandske leverandører hvor direktebetaling (remittering) ikke har vært en praktisk mulighet i Agresso før medio 2017. Betaling til utenlandske leverandører har da krevd spesielle bankprosedyrer, og utenlandske bankkontonumre kan avvike fra norsk standard kontooppbygning. Avvik som gjelder andre leverandører rettes opp i forbindelse med pågående kvalitetssikring av leverandørregisteret.
Leverandører som har samme bankkontonummer	Flere av kommunens leverandører benytter samme factoringsselskap. Således kan flere leverandører ha samme (factoringsselskapets) bankkontonummer i leverandørregisteret.

Nøkkelkontroller som reduserer risiko for manipulasjon av transaksjoner og feilføring i leverandørregisteret:

Rådmannen ønsker å peke på sentrale internkontrolltiltak som har virket i kommunen i lengre tid. BDO ikke har hatt som mandat å kartlegge disse i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Etter rådmannens vurdering reduserer kontrolltiltakene risiko for feilføringer og føring av fiktive fakturaer.

Regnskapsavdelingen forvalter leverandørregisteret	Et begrenset antall tiltrodde konsulenter i regnskapsavdelingen har teknisk tilgang til å opprette, slette eller sperre leverandører. Dette reduserer risiko for at innkjøpere, attestanter og anvisere kan opprette fiktive leverandørkonti eller manipulere f.eks. leverandørens bankkontonummer eller skjule illojale transaksjoner.
Kontroller ved opprettelse av nye leverandører	Regnskapsavdelingen gjør oppslag i Enhetsregisteret i Brønnøysund for å sjekke organisasjonsnummer, evt. moms-registrering samt påse at selskapet er registrert og reelt.
Felles fakturamottak for manuelle fakturaer og bruk av e-handel	Inngående fakturaer scannes/leses inn sentralt av regnskapsavdelingen, ikke ute i virksomhetene. Faktura leses inn i Agresso med automatisk leverandørreferanse. Dette reduserer risiko for å manipulere, holde unna fakturaer eller skjule illojale transaksjoner på duplikater eller leverandørkonti som ikke er i bruk.
Reglement og rutiner for attestasjons- og anvisningsmyndighet	Kommunen har eget reglement som regulerer hvordan attestasjons- og anvisningsmyndighet skal forvaltes. Det er regnskapsavdelingen som administrerer elektronisk rollestyring i Agresso. Innkjøpsfakturaer styres automatisk til den som har tildelt myndighet i Agresso. En faktura kan ikke attesteres og anvises av én og samme person.
Bankutbetalingsrutiner og arbeidsdeling	Alle bankutbetalinger fra Asker kommune foretas med elektronisk godkjenning av 2 forskjellige konsulenter som er tildelt disposisjonsrett på kommunens bankkonti. Kommunen har et bevisst forhold til arbeidsdeling mellom tilgang til opprettelse og endringer i leverandørregisteret, disposisjonsrett på bankkonti og bankavstemmingsrutiner.

Revisor har i forvaltningsrevisjonsrapporten gitt følgende anbefaling:

Revisors anbefaling nr. 2:

«Kommunen gjennomgår **leverandørregisteret** for å styrke kvaliteten på fakturakontroll og bedre muligheten for habilitetsvurderinger knyttet til anskaffelser».

Rådmannen ser det er behov for jevnlig kvalitetssikring av opplysninger i leverandørregisteret. Observasjonene fra forvaltningsrevisjonen er gjennomgått,

og arbeidet med å rydde opp og kvalitetssikre leverandørregisteret er i gang. Inntil videre arbeides det manuelt med dette. Det undersøkes om det på sikt er mulig å ta i bruk løsning for digital synkronisering av opplysninger i leverandørregisteret mot opplysninger i Enhetsregisteret i Brønnøysund.

Kvalitetssikringsarbeidet av leverandørregisteret som er igangsatt og de etablerte internkontrolltiltakene er etter rådmannens mening tilstrekkelig for å møte revisors anbefaling.