Vestfold og Telemark revisjon

Internkontroll

Forvaltningsrevisjon | Tinn kommune

25: 4026 402

Sammendrag 3

1. Innledning 5

1.1. Kontrollutvalgets bestilling 5
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier 5
1.3. Metode og kvalitetssikring 5
1.4. Kommunedirektørens uttalelse 5

2. Overordnet internkontroll 7

2.1. Kommunens internkontroll 7
2.2. Internkontroll – samarbeid 19

3. Internkontroll – praksis 30

3.1. Revisjonskriterier 30
3.2. Internkontroll i praksis –Skole 30
3.3. Internkontroll i praksis – Teknisk 40
3.4. Revisors vurdering av internkontroll i praksis 48

4. Konklusjoner og anbefalinger 51

4.1. Konklusjoner 51
4.2. Anbefalinger 52

Litteratur og kildereferanser 53

Vedlegg 54

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse 54
Vedlegg 2: Revisjonskriterier 55
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring 64

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på elementer i Tinn kommunes overordnede internkontroll, samt på hvordan internkontroll i vertskommunesamarbeid og kommunale oppgavefelleskap fungerer. Vi har også undersøkt hvordan deler av internkontrollen praktiseres i to enheter; Skole og Teknisk.

Overordnet internkontroll

Kommunens internkontroll

Tinn kommune har delvis overordnet internkontrollsystem i samsvar med kommuneloven.

Kommunen har et digitalt kvalitets/internkontrollsystem (Compilo) med ulike funksjoner, deriblant et dokumentbibliotek for systematisering og vedlikehold /oppdatering av kommunens dokumenter. Kommunen har ikke gitt føringer for hvordan systemet skal brukes, men sier at all informasjon om driften skal ligge i Compilo, og at systemet skal erstatte rutiner i permer mv. Slik brukes ikke systemet nå. Gjennomgangen av praksis viser at enhetene oppbevarer dokumenter utenfor Compilo (på papir, i Teams, på kommunens nettside). Dette gjør det vanskelig å ha oversikt over hvilke reglement og rutiner som fins i kommunen, og vanskelig å holde disse oppdatert. Det gir risiko for at kommunens internkontroll ikke er tilstrekkelig systematisk og planmessig.

Kommunen har oppdaterte delegeringsreglementer.

Kommunens internkontroll skal være tilpasset risikoforholdene. Kommunen har ikke kartlagt risikoforholdene på overordnet nivå, og heller ikke gitt føringer for hvordan enheter skal kartlegge risiko. Vi mener at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har tiltak for sikre at internkontrollen er tilpasset risikoforholdene.

Kommunen har system og rutiner for å melde og følge opp avvik.

Kommunedirektøren rapporterer årlig til kommunestyret om internkontrollen. Dert er i tråd med kommuneloven § 25-2.

Internkontroll samarbeid

Avtaler om deltakelse i kommunale oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid er i all hovedsak er i tråd med minimumskravene i kommuneloven §§ 19-4 og 20-4.

Tinn kommune følger opp sine samarbeid på en hensiktsmessig måte. Det skjer ved at kommunen, gjerne med sentrale personer, deltar i styringsorgan og faggrupper. Videre at kommunen får årsmeldinger fra samarbeidene, enten via representantskap og/eller direkte til kommunen.

Internkontroll - praksis

Vi mener at internkontrollen i Skole og Teknisk delvis er i samsvar med relevant krav og føringer.

Enhetene bruker bare delvis Compilo som sitt internkontrollsystem. I den grad systemet blir brukt, mener vi at bruken er usystematisk og at dokumenter som ligger i Compilo ikke blir oppdatert i tilstrekkelig grad.

Det er store forskjeller når det gjelder praksis for å gjennomføre risikovurderinger i enheter og avdelinger. Enkelte avdelinger har ikke kartlagt risiko i tilstrekkelig grad. Det kan bety at internkontrollen ikke er tilstrekkelig målrettet.

Enhetene melder avvik i avviksmodulen i Compilo, men det er noen utfordringer knyttet til hvordan systemet fungerer/praktiseres i de to enhetene vi har undersøkt. Dette gjelder bl.a. :

- Mangel på opplæring og kunnskap om avvikssystemet.
- Observerte avvik som ikke blir meldt inn.
- Avvik som ikke blir lukket innen fristen

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at internkontrollen er planmessig og systematisk
- sikre at internkontrollen er tilpasset risikoforholdene i kommunen
- sikre at avvik meldes og følges opp

Grunnlag og metode

Våre vurderinger og anbefalinger bygger bl.a. på krav i kommuneloven og anbefalinger fra KS' veileder «Orden i eget hus»

Vi har hatt tilgang til kommunens internkontrollsystem Compilo, fått informasjon fra ledere i kommunen og gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i enhetene Skole og Teknisk.

Skien, 10. november 2025

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tinn kommune i sak 05/25. Bakgrunnen for bestillingen er kommunens plan for forvaltningsrevisjon.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten har disse problemstillingene:

1. **Har Tinn kommune overordnet systematisk internkontroll i samsvar med kommuneloven?**

2. **I hvilken grad fungerer internkontrollen i utvalgte deler av kommunen?**

Revisjonskriteriene[1] i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak hentet fra kommuneloven og eventuelt andre lovpålagte internkontrollplikter. Veiledere fra Kommunal- og distriktsdepartementet og KS om internkontroll og interkommunalt samarbeid danner også grunnlag for revisjonskriteriene. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung med Anne Hagen Stridsklev som oppdragsansvarlig.

Vi har hatt tilgang til kommunes internkontrollsystem Compilo. Compilo inneholder kommunens reglement og rutiner, har en modul for risikovurderinger, og er kommunens avvikssystem. Vi har intervjuet/fått informasjon fra ansatte i kommunen, og gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ansatte i enhetene Teknisk og Skole.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.4. Kommunedirektørens uttalelse

[1] Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 30. oktober 2025, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedriektøren har ikke ført til endring i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Overordnet internkontroll

Har Tinn kommune overordnet systematisk internkontroll i samsvar med kommuneloven?

2.1. Kommunens internkontroll

2.1.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha et internkontrollsystem der:**
  - **oppgave- og ansvarsforhold er avklart.**
  - **reglement og rutiner er dokumentert, oppdaterte og tilgjengelige.**
- **Kommunen skal ha system og tiltak for å vurdere risiko.**
- **Kommunen skal ha system for å melde og følge opp avvik.**
- **Kommunedirektøren skal minst enn gang i året rapportere om internkontroll til kommunestyret.**

2.1.2. Internkontrollsystem

Tinn kommune bruker internkontrollsystemet Compilo. Dette nettbaserte systemet er bygget opp med ulike moduler; dokumenter, avvik, risikoanalyse og årshjul. Kommunen har alle disse modulene. Alle ansatte (med kommunal e-postadresse) i kommunen har tilgang til Compilo.

Vi har spurt om det foreligger noen retningslinjer på bruken, struktur eller hvilke typer dokumenter som skal legges i Compilo. Systemansvarlig for Compilo opplyser at det ikke foreligger retningslinjer for dette, ut over at det skal være den plattformen der all informasjon om drift skal ligge. Hensikten med systemet er at det skal erstatte rutiner, prosedyrer, dokumenter relatert til driften m.m. som tidligere var oppbevart i permer. Hun viser imidlertid til at det ved siden av Compilo også blir brukt fagsystemer som f.eks. FAMAC, Kriseportalen, KOMTEK m.m.

Kommunalsjef for HR og organisasjon sier at heller ikke hun er kjent med at det er retningslinjer for bruken av Compilo. Hun viser til at kommunedirektørene i Kongsberg-regionen nylig har sendt en bestilling til HR-nettverket (i tjenestesamarbeidet), der de er bedt om å se på tiltak for at kommunene i regionen skal ha en mer enhetlig bruk av Compilo. Dette arbeidet skal starte i 2026.

Modulen *dokumenter* er et dokumentbibliotek med en mappestruktur som på overordnet nivå følger kommunens tjenesteområder. Under hvert tjenesteområde er det mulig å opprette mapper for underliggende virksomheter/avdelinger, eventuelt mapper der innholdet er felles for flere virksomheter/avdelinger. Hver mappe inneholder ulike prosedyrer/dokument. Dokumentene er enten lagt som filer direkte i Compilo, eller det er lenke til disse, slik at de kan lastes ned.

For hvert dokument/prosedyre kan en se såkalte metadata om dokumentet. Metadata forteller bl.a. noe om hvem som har opprettet dokumentet, når det ble gjort, siste revisjon og dato for neste revisjon.

Figur 1 Utklipp fra Compilo. Eksempel på metadata

Vi får opplyst at revidering i denne sammenheng ikke nødvendigvis betyr å endre/oppdatere innholdet, men at den som har godkjenningstilgang til dokumentet har «sjekket ut» innholdet og kvittert ut innen den fastsatte datoen.

Det er en egen søkefunksjon i systemet. Ved å søke på ord eller deler av ord får en opp alle mapper og/eller dokument som inneholder ordet.

Roller og ansvar

Reglement for delegering til folkevalgte organer og til kommunedirektøren for perioden 2023 – 2027 er vedtatt i kommunestyret 25. oktober 2023. Reglementet ligger på kommunens nettsider, men ikke i Compilo.

Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for organiseringen av administrasjonen. Tinn kommune har slik overordet organisering:

Figur 2 Overordnet organisering i Tinn kommune

Kommunedirektørens ledergruppe består av de fem kommunalsjefene. Ledergruppa møtes fast en gang i uken. I tillegg møter beredskapskoordinator og daglig leder i Rjukan Næringsutvikling AS på minst to ledermøter i løpet av året.

I Compilo finner vi et detaljert organisasjonskart med oversikt over alle enheter og avdelinger i de respektive kommunalområdene. Ifølge metadata for dokumentet er organisasjonskartet sist gang revidert 29. januar 2025, og neste revisjon er satt til 29. januar 2026.

Kommunedirektørens administrative delegeringsreglement ligger også i Compilo. Reglementet er gjeldende fra 1. juli 2024. Det er sist revidert 14. august 2025 og neste revisjon er satt til 14. august 2026. Myndighet innenfor kommunalområdene er delegert til de respektive kommunalsjefene. Kommunalsjefene har ifølge reglementet myndighet til å videredelegere innenfor eget område. I reglementet er det ikke delegert myndighet til kommunedirektører i kommuner som er vertskommuner for vertskommunesamarbeid som Tinn deltar i. [2]

På søkeordet delegeringsreglement fant vi to andre dokument i Compilo; *Administrativt delegeringsreglement barnehage* (sist revidert 3. januar 2025) og *delegeringsreglement avdelingsledere* (i helse og familietjenester – sist revidert 1. november 2024). Begge disse viser til et overordnet administrativt delegeringsreglement som ikke lenger er gjeldende.

Overordnete styringsdokument

Kommuneplanen – samfunnsdelen gjelder for perioden 2017-2029 (vedtatt i kommunestyret 22. juni 2017). Planen ligger i Compilo og på kommunens nettsider.

Kommunens planstrategi gjelder for perioden 2024-2027 (vedtatt i kommunestyret 19. september 2024). Der står det hvilke planer kommunen har, og hvilket planarbeid som skal prioriteres i planperioden. Planstrategien ligger på kommunens nettsider, men ikke i Compilo. På kommunens nettsider er det ellers oversikt over mange av kommunens sektor- og temaplaner.

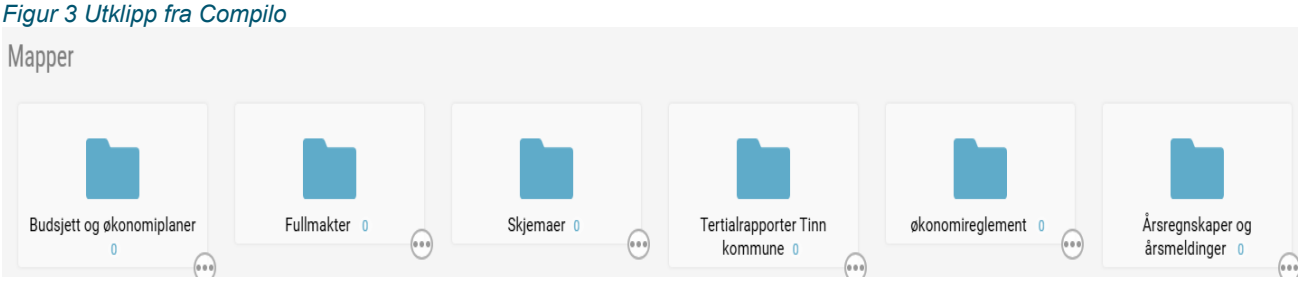
[2] Delegering i samband med vertskommunesamarbeid er også omtalt i kap. 2.5

Kommunens økonomireglement er vedtatt i kommunestyret i september 2024. Om formålet med reglementet heter det:

> *Formålet er å lage interne regler for Tinn kommune som bidrar til god økonomistyring. Videre skal reglementet avklare hva kommunestyret selv skal ta stilling til og hva kommunestyret delegerer til kommunedirektør. Økonomireglementet gjelder for Tinn kommune. Reglementet gjelder for kommunale foretak så langt det passer.*

Økonomireglementet ligger på kommunens nettsider, men ikke i Compilo. I mappen *økonomi - overordnet* i Compilo ligger en undermappe kalt *økonomireglement*. Denne mappen er tom. Det samme gjelder de fem andre undermappene som ligger under *økonomi – overordnet.*

Figur 3 Utklipp fra Compilo



Finansreglementet var en del av det gamle økonomireglementet[3], men finansreglementet inngår ikke i økonomireglementet som ble vedtatt i 2024. Vi finner ikke finansreglementet hverken i Compilo eller ved å søke på kommunens nettsider. Fra regnskapsrevisor får vi opplyst at kommunen ikke har revisorgodkjente rutiner for finansforvaltning.

På samme måte som for finansreglementet inngikk reglement for innkjøp i det gamle økonomireglementet. Innkjøpsreglement inngår ikke i nytt økonomireglement, og vi finner ikke nytt/oppdatert innkjøpsreglementet hverken i Compilo eller ved å søke på kommunens nettsider.

Kommunen har etiske retningslinjer som gjelder for både folkevalgte og ansatte. Retningslinjene er revidert og rullert i kommunestyret 25. november 2021 (sak 143/21). Retningslinjene ligger i Compilo. Der ligger også andre dokument; etikkplakat, håndbok i antikorrupsjonsarbeid og rutine for å forebygge og forhindre misligheter.

På kommunens nettsider finner vi eierskapsmelding for perioden 2024-2028 (vedtatt i kommunestyret 15. februar 2024). Eierskapsmeldingen ligger ikke i Compilo.

I Compilo finner vi *Arbeidsgiverstrategi – Tinn kommune 2024 – 2034*. Videre *arbeidsgiverpolitisk plattform*, sist rullert i kommunestyret i juni 2024.

2.1.3. Risikovurderinger

[3] Forrige økonomireglement ble sist revidert 15. desember 2022.

Rutiner
Kommunen har ikke overordnede rutiner for å gjennomføre risikovurderinger, det vil si føringer for hvilket område det bør eller skal gjennomføres risikovurderinger, i hvilket format, hvor ofte og på hvilken måte det skal dokumenteres.

Systemansvarlig sier at det har vært tilbudt kurs og opplæring i bruk av Compilo, også for bruk av modulen/appen for risikovurderinger. ROS-appen i Compilo er en digital løsning for å gjennomføre og dokumentere risiko- og sårbarhetsanalyser. I modulen kan en:

- opprette og tilpasse ROS-analyser.
- kartlegge risiko ved å identifisere hendelser, sannsynlighet og konsekvens.
- vurdere og klassifisere risiko.
- foreslå og følge opp tiltak for å redusere risiko.
- dokumentere og lagre analysene digitalt, slik at de enkelt kan deles, oppdateres og rapporteres.

Vi har undersøkt om det ligger retningslinjer for risikovurderinger i Compilo.

På fellesområdet i Compilo ligger prosedyren *Risikovurderinger – retningslinjer for Tinn kommune*. Ifølge metadata for prosedyren er den sist revidert 23. januar 2025, og skal revideres neste gang 23. januar 2026. Formålet er å kartlegge og vurdere risiko for å sikre at ingen blir skadet eller syke av jobben. I retningslinjene er det vist til hjemmelsgrunnlaget i arbeidsmiljøloven og relevante forskrifter. Det er videre referanse til arbeidstilsynets nettside med informasjon om arbeid med risikovurderinger. Enhetsleder har ansvar for at det blir gjennomført risikovurdering (ROS) i egen enhet i samarbeid med vernetjenesten. Ifølge rutinen skal ROS foregå i Compilo.

Kommunen har også retningslinjer for risikovurderinger på området informasjonssikkerhet. Ifølge metadata for prosedyren er den sist revidert 8. juli 2025, og neste revisjon er satt til 8. juli 2026. I retningslinjene er det vist til hjemmelsgrunnlaget i personopplysningsloven og personvern-forordningen. Hensikten med prosedyren er å gi metodikk for gjennomføring og dokumentasjon av:

- Generelle risikovurderinger innen informasjonssikkerhet
- DPIA/personvernkonsekvensvurdering
- Risikovurdering av applikasjon/behandling av personopplysning

Ifølge retningslinjen er det kommunedirektøren (behandlingsansvarlig) som har ansvaret for at det er vurdert risiko og (personvern) konsekvens vedrørende hele «informasjonssystemet», fra og med infrastrukturen og ned til og med den enkelte behandling. Enhetsledere skal risikovurdere de behandlingene av personopplysninger som inngår i egen drift.

Gjennomførte risikovurderinger
Det er ikke utarbeidet noen overordnet risikovurdering som et grunnlag for å tilpasse internkontrollen for kommunen.

I Compilo får vi opp en liste med alle ROS-analyser som ligger i appen/modulen ROS. Vi fikk i alt opp 62 rapporter/analyser. De aller fleste rapportene er laget i Levekår med underliggende enheter og avdelinger. Kun to av ROS-analysene er opprettet i løpet av de siste fem årene, 56 i perioden 2015-2020 og de resterende før 2015.

2.1.4. Avvikshåndtering

Overordnet rutine
Compilo er kommunens avvikssystem. I dokumentbiblioteket finner vi *Rutiner for avvik og avvikshåndtering i Tinn kommune*. Rutinen er sist revidert 7. juli 2025 og neste revisjon er satt til 7. juli 2026. I rutinene beskrives formålet med å melde avvik, ansvarsforhold og en detaljert beskrivelse av hvordan en bruker avviksmodulen i Compilo. Om ansvar heter det:

Leder for virksomheten har ansvar for:

- *at alle ansatte får opplæring i avviksrapportering*
- *at avvik som avdekkes ved virksomheten håndteres*
- *at det planlegges og gjennomføres korrigerende og evt. forebyggende tiltak*
- *at det vurderes om tiltakene virker etter sin hensikt*
- *at det gis tilbakemelding til den som har meldt avviket*

Alle medarbeidere har ansvar for:

- *å melde avvik og forbedringsforslag i avviksbildet i Compilo*
- *å arbeide videre med de tiltak som pålegges av leder*

I tilfeller der avvik kan henføres til flere ansvarsområder og /eller andre områder, skal avvik gå tjenestevei i Compilo til enhetsleder. Leder kan sende avviket på tvers for å innhente kommentarer til relevante fagområder, men må selv lukke avviket når uttalelsene som tilsier av avviket kan lukkes er innhentet. Avvik registreres i Compilo under avvik

Opplæring
Ifølge rutinene for avvik og avvikshåndtering er det leder for virksomheten som har ansvar for at alle ansatte får opplæring i avviksrapportering.

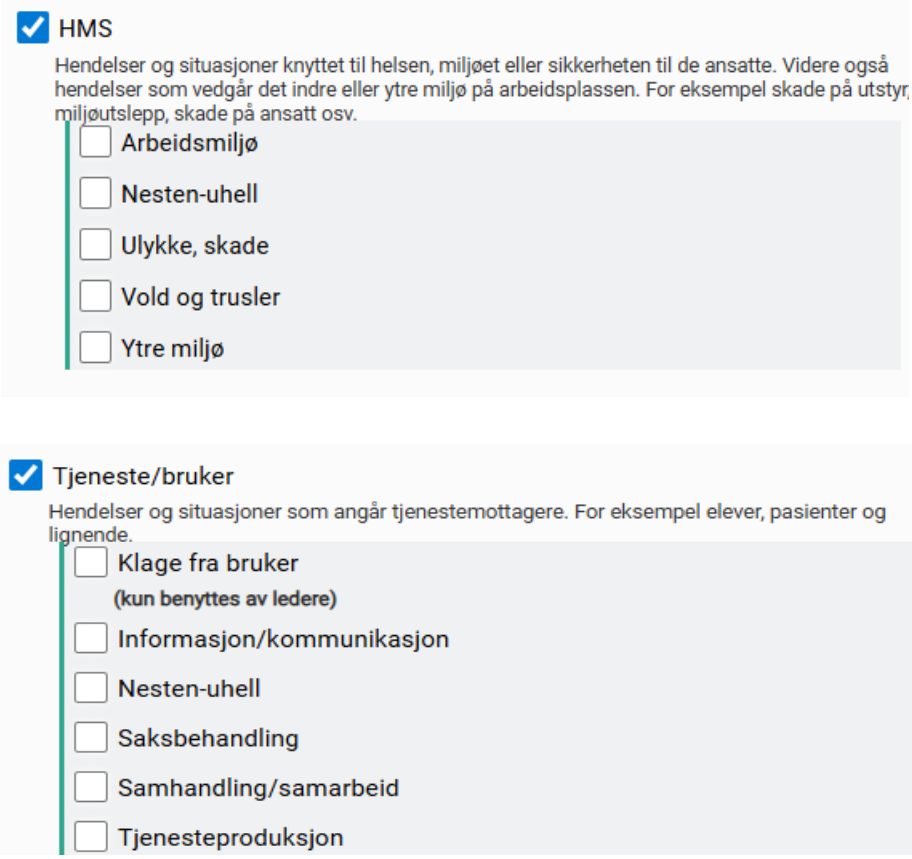
I Compilo finner vi under Administrasjon- fellesområde *Introduksjonsplan nye arbeidstakere.* Det står der ikke der noe spesifikt om opplæring i bruk av avviksmodulen i Compilo. Fra Leder i HR-avdelingen får vi opplyst at det er nærmeste leder som skal sørge for at nyansatte får opplæring i bruk av Compilo. I Compilo ligger en opplæringsvideo om avvikshåndtering.

Melde avvik
For å melde avvik benyttes avviksmodulen i Compilo. I det elektroniske skjemaet skal det legges inn følgende:

- Hvem en melder til (nærmeste leder ligger i utgangspunktet inne)

- Alvorlighetsgrad med kategoriene lav, middels og høy. Det er lagt inn en ledetekst der en får nærmere forklaring på kriterier for de ulike kategoriene. Det er også ledetekst som sier noe om hvem som bør kobles inn i etterkant, alt etter hvilken alvorlighetsgrad som blir valgt.
- Dato og klokkeslett for hendelen.
- Beskrivelse av hendelsen i et tekstfelt
- Kategori av hendelse med søkbare underkategorier:

Figur 4 Utklipp fra Compilo. Eksempler på kategoriene for avvik



- Beskrivelse av konsekvenser i tekstfelt
- Forslag til forbedringer i tekstfelt
- De er mulig å legge til annen informasjon/vedlegg:

Det er anledning til å slette påbegynt avviksmelding, lagre den som en kladd (for videre utfylling senere) eller sende inn når skjemaet er ferdig utfylt.

Oppfølging av avvik
Ifølge rutine for avvik og avvikshåndtering skal leder som mottar avviksmelding lukke avviket senest innen fem uker. Dersom avviket ikke lukkes av nærmeste leder innen fristen, sendes avviket automatisk videre i linjen (avdelingsleder, enhetsleder og rådmann).

I rutinen heter det at alvorlige avvik skal lukkes så raskt som mulig og at avvik skal lukkes av lederen som har avviket. Følgende problemstillinger vurderes i avviksbehandlingen:

- hvilke *konsekvenser* fikk avviket (eller kunne fått?)
- *årsak* - hva er den / de direkte og eventuelle underliggende årsaker til at avviket skjedde?
- *tiltak* som vil korrigere avvik og forebygge / hindre at liknende avvik skjer igjen
- *avgjøre hvem* som skal ha ansvaret for at tiltaket blir gjennomført
- *sette en frist* for gjennomføring

I rutinen er det videre fastlagt hva som må være oppfylt for at et avvik kan lukkes og saken blir registrert som ferdig behandlet:

- Avvik kommenteres
- Strakstiltaket er utført
- Det er (om mulig) opprettet et korrigerende tiltak. Dette må beskrives/begrunnes.
- Eventuelle korrigerende tiltak er iverksatt og fungerer etter hensikten
- Oppstår det samme avviket på nytt, registreres saken som et nytt avvik med samme overskrift og underliggende årsak. Eventuelt korrigerende tiltak vurderes på nytt.
- Stadig tilbakevendende avvik som en finner det særdeles vanskelig / umulig å gjøre noe med, kan diskuteres meldt på særskilt måte. Slike avvik er ikke uvanlig i tjenester som for eksempel inn mot funksjonshemmede
- Den som oppdaget (meldte fra om) avviket, kan gå inn i Compilo og følge saken under personlig arkiv.

I avviksmodulen er det mulig for den som melder avvik, å se status på behandlingen.

Registrerte forbedringsforslag skal vurderes av avdelingen /enheten og eventuelle endringer iverksettes. Kvalitetsforbedrende tiltak skal gjøres kjent for andre deler i organisasjonen som kan ha nytte av å iverksette lignende tiltak.

Avviksstatistikk
Avviksmodulen i Compilo har lagt til rette for å hente statistikk for avvikshåndteringen. Statistikken kan hentes i tabellform, i kakediagram eller som stolpediagram.

Utgangspunktet er antall avviksmeldinger i en periode (måned, kvartal, tertial eller år). Antallet i en gitt perioden kan videre brytes ned på ulike variabler som:

- Alvorlighet (lav, middels eller høy)
- Kategori (HMS, organisasjonsinternt eller tjeneste/bruker)
- Status (lest, under behandling eller lukket)
- Hvem det er rapportert til (enhet, avdeling)
- Dager før lest
- Dager før lukking

2.1.5. Rapportering til kommunestyret

Ifølge kommuneloven § 25-2 skal kommunedirektøren minst én gang i året rapportere til kommunestyret om internkontroll.

Vi har sett på årsmeldingene for 2023 og 2024 der vi for begge årene finner omtale av kommunens internkontroll

Fra årsmeldingen for 2023:

> *Kommunedirektørens internkontroll er en del av kommunens egenkontroll og skal være et tiltak og en systematikk som sikrer at vedtatt politikk blir gjennomført, at innbyggere med behov får de tjenestene de har krav på og at ressursene brukes som vedtatt. Et sentralt tiltak er at kommunen skal ha systemer som dokumenterer at det er gjort det som skal gjøres.*
>
> *Dette er ikke et arbeid som blir ferdig. Dette er en helt sentral del av det kontinuerlige kvalitetsarbeidet som må gjøres og hvor kommunedirektøren er helt avhengig av den enkelte ansattes erfaring og kompetanse for å lykkes.*
>
> *Det er i 2023 startet et arbeid for å se på den interne oppfølgingen og for å skape bedre prosesser for å fange opp eventuelle avvik. Budsjettprosessen høsten 2023 viste at man ikke hadde vært god nok til å vise kommunestyret det reelle ressursbehovet i enkelte av sektorene og at kommunestyret av den grunn ikke hadde god nok oversikt over det kommunale handlingsrommet.*
>
> *Det er for kommunedirektør viktig å ha god dialog med Kontrollutvalget, som har som oppgave å kontrollere kommunens virksomhet. Kommunedirektør merket seg, i den sammenheng, at kontrollutvalget i møte 20.6.2023 konkluderte med at kommunen "i det alt vesentlige hadde fulgt reglene om selvkost på områdene vann og avløp".*
>
> *Kommunedirektøren vil i det videre arbeidet og i dialog med kommunalsjefene og ansattes organisasjoner legge større vekt på at det internt må meldes avvik. Dette er et kulturspørsmål da det for enkelte vil kunne oppfattes at avviksmelding er en klage eller uttrykk for misnøye. For kommuneledelsen vil det være viktig å signalisere at avvik er et utgangspunkt for læring og et viktig bidrag til at vi alle blir bedre i vårt virke.*

Fra årsmeldingen for 2024:

> *Kommunedirektørens internkontroll er en del av kommunens egenkontroll og skal være et tiltak og en systematikk som sikrer at vedtatt politikk blir gjennomført, at innbyggere med behov får de tjenestene de har krav på og at ressursene brukes som vedtatt. Et sentralt tiltak er at kommunen skal ha systemer som dokumenterer at det er gjort det som skal gjøres.*

Dette er ikke et arbeid som blir ferdig. Dette er en helt sentral del av det kontinuerlige kvalitetsarbeidet som må gjøres og hvor kommunedirektøren er helt avhengig av den enkelte ansattes erfaring og kompetanse for å lykkes.

Det er i 2023 startet et arbeid for å se på den interne oppfølgingen og for å skape bedre prosesser for å fange opp eventuelle avvik. Dette arbeidet har fortsatt i 2024, men tempoet er redusert på grunn av endringer i ledelsen. Budsjettprosessen høsten 2023 og oppfølging våren 2024 viste at man ikke hadde vært god nok til å vise kommunestyret det reelle ressursbehovet i enkelte av sektorene og at kommunestyret av den grunn ikke hadde god nok oversikt over det kommunale handlingsrommet. Resultatet for 2024 og foreløpige tall for 2025 viser en positiv utvikling.

Det er for kommunedirektør viktig å ha god dialog med Kontrollutvalget, som har som oppgave å kontrollere kommunens virksomhet. Kommunedirektør opplever at dialogen med kontrollutvalget er god. Kommunestyret vedtok kontrollutvalgets årsmelding i kommunestyret 27.3.2025, sak 40/2025.

Kommunedirektøren er i arbeidet og i dialog med kommunalsjefene og ansattes organisasjoner opptatt av at det internt må meldes avvik. Det er i løpet av året gjort en revisjon på i styringsdokumenter og prosedyrer. Dette er et kulturspørsmål da det for enkelte vil kunne oppfattes at avviksmelding er en klage eller uttrykk for misnøye. For kommuneledelsen vil det være viktig å signalisere at avvik er et utgangspunkt for læring og et viktig bidrag til at vi alle blir bedre i vårt virke.

I tillegg til omtale av kommunaldirektørens internkontroll i årsmeldingene har også kontrollutvalgets årsmeldinger vært lagt fram for kommunestyret de siste årene.

2.1.6. Revisors vurdering av overordnet internkontroll

Internkontrollsystem

Kommunens internkontroll skal være systematisk og dokumentert i det omfang som er nødvendig. Det er ikke noe krav om å benytte noe spesielt system eller et krav om ikt-basert styrings- eller avvikssystem, selv om etablerte metoder og ikt-baserte systemer i mange tilfelle vil kunne være praktisk. Det er opp til kommunedirektøren å vurdere hvordan hun eller han mener det er hensiktsmessig å oppfylle kravet om at internkontrollen skal være systematisk. Kontrollen må imidlertid ha et visst omfang og være planmessig for å kunne sies å fylle kravet om at den skal være systematisk.[4]

Kommunen bruker Compilo som kvalitets/internkontrollsystem. Systemet har flere funksjoner, deriblant et dokumentbibliotek for systematisering og vedlikehold /oppdatering av kommunens dokumenter. Kommunen sier at all informasjon om driften skal ligge i Compilo, og at systemet skal

[4] NOU 2016:4 Ny kommunelov

erstatte rutiner i permer mv. Slik brukes ikke systemet nå. Gjennomgangen av praksis i kapittel 3 viser at enhetene oppbevarer dokumenter utenfor Compilo (på papir, i Teams). Dette gjør det vanskelig å ha oversikt over hvilke reglement og rutiner som fins i kommunen, og vanskelig å holde disse oppdatert. Det gir risiko for at kommunens internkontroll ikke er tilstrekkelig systematisk og planmessig.

Vi mener at kommunen bør gi føringer for hvordan systemet skal brukes, hvilke dokumenter som skal ligge der osv. Slike føringer bør også omfatte forholdet til fagsystemer.

Roller og myndighet er etter vår vurdering avklart. Det foreligger delegeringsreglement fra kommunestyret til kommunedirektøren, samt administrativt delegeringsreglement der delegering fra kommunedirektør videre nedover i organisasjonen er bestemt. Begge reglementene er oppdaterte. Det kan være hensiktsmessig å ta inn kommunedirektørens delegering av myndighet til kommunedirektører i andre kommuner, i de tilfellene hvor disse kommunene er vertskommuner for vertskommunesamarbeid som Tinn deltar i.

Vår undersøkelse viser at enkelte sentrale styringsdokument ikke er lagt inn i Compilo. Gitt at kommunen betrakter Compilo som sitt primære system for dokumentasjon bør kommunen sørge for at alle overordnede styringsdokument ligger tilgjengelig i dokumentbiblioteket.

Risikovurderinger

Kommuneloven § 25-1 sier at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. For å tilpasse internkontrollen må dermed kommunen kartlegge risikoforholdene. Ifølge KS bør en overordnet risikovurdering, som et minimum, innebære en helhetlig vurdering av internkontrollen. Formålet er å identifisere og vurdere risikoer som kan påvirke om internkontrollen fungerer som den skal. Det kan også være relevant å vurdere om sektorovergripende regelverk er på plass, om delegering og rapportering fungerer godt nok, og om tjenester og støtteprosesser har en risikobasert internkontroll med etablerte rutiner.

Vi kan ikke se at kommunen har kartlagt risikoforholdene overordnet nivå. Bortsett fra på HMS og informasjonssikkerhet, har kommunen heller ikke gitt føringer for hvordan enhetene skal kartlegge risiko.

Kommunen har gjennom ROS-modulen i Compilo lagt til rette for å gjøre risikovurderinger i enhetene og avdelingene. Vår gjennomgang av ROS-analyser i ROS-modulen og undersøkelsene i kapittel 3 viser at modulen i liten grad benyttes.

Vi mener at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har tiltak for sikre at internkontrollen er tilpasset risikoforholdene.

Avvikshåndtering

Vi mener at kommunen gjennom avviksmodulen i Compilo har et egnet system for å melde, og følge opp avvik. Avvik kan meldes etter flere dimensjoner som alvorlighet og type avvik (HMS, tjeneste/bruker og internt/organisasjon). Data fra avviksmeldinger lagt inn i avviksmodulen

aggregeres til statistikk. Statistikken gir muligheter for å analysere data, og vurdere tiltak for å forebygge eller redusere risiko.

Det foreligger *Rutiner for avvik og avvikshåndtering i Tinn kommune* som beskriver formålet med å melde avvik, ansvarsforhold og en detaljert beskrivelse av hvordan en bruker avviksmodulen.

Rapportering til kommunestyret

Vi ser at kommunedirektøren i sine årsmeldinger rapporterer til kommunestyret om internkontrollen. Det er i tråd med kommuneloven § 25-2.

2.2. Internkontroll – samarbeid

2.2.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha samarbeidsavtaler i tråd med kravene i kommuneloven.

Kommunen bør ha tiltak for å sikre at tjenester blir levert i tråd med avtalene.

2.2.2. Internkontroll i samarbeid - data

Tinn kommune er med i følgende vertskommunesamarbeid og oppgavefelleskap:

Tabell 1 Oversikt over vertskommunesamarbeid og kommunale oppgavefelleskap Tinn deltar i

Navn	Oppgaver/formål	Organisasjonsform	Øvrige deltakere
Notodden, Hjartdal og Tinn barnevernstjeneste	Barnevernstjeneste	Administrativt vertskommunesamarbeid	Notodden og Hjartdal
Kommunalt oppgave-fellesskap for klima og miljøberedskap i Telemark	Ivareta beredskap mot akutt forurensing og skogbrann	Kommunalt oppgave-fellesskap	Alle kommuner i Telemark
Krisesenteret i Telemark	Krisesenter for voldsutsatte	Administrativt vertskommunesamarbeid	Alle kommuner i Telemark minus Notodden
Barnevernsvakten i Telemark	Krise- og akuttberedskap for barneverntjenesten, og felles vakttjeneste utenom kontortid.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Alle kommunene i Telemark
Kongsbergsregionens kommunale oppgavefellesskap for tjenesteutvikling	Skal levere tjenester til deltakerne i hht. vedtatt handlingsplan.	Kommunalt oppgavefellesskap	Kongsberg, Hjartdal, Notodden, Flesberg, Nore og Uvdal, Rollag og Sigdal
Responssenteret	Responssenteret er et digitalt alarmmottak og kompetansesenter for velferdsteknologi.	Administrativt vertskommunesamarbeid	Kongsberg, Notodden m fl.
Kongsbergregionen IKT Drift	Interkommunalt IKT-samarbeid	Administrativt vertskommunesamarbeid	Hjartdal, Tinn, Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Sigdal og Krødsherad

Regionalt samarbeid om tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven	Oppgaver knyttet til tilsyn og ulovlighetsoppfølging	Administrativt vertskommunesamarbeid	Hjartdal, Tinn, Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, og Sigdal
Kommuneadvokaten i Kongsbergregionen	Bygge erfaring for deltakerne	Kommunalt oppgavefellesskap	Sigdal, Rollag og Flesberg

Kilde: VTR- rapport- Risiko- og vesentlighetsvurdering 2024-Tinn kommune

Vi har plukket ut fem samarbeidavtaler avtaler og undersøkt disse nærmere:

Barnevernet i Øvre Telemark

Kommunestyret i Tinn vedtok 14. desember 2023 (sak 148/2023) å inngå vertskommune-samarbeid med Notodden og Hjartdal kommuner om barneverntjenesten. Notodden er vertskommune i samarbeidet. Samarbeidet trådte i kraft fra 1. januar 2024.

Rådmannen i Notodden kommune er i brev[5] fra kommunedirektøren i Tinn delegert ansvar i henhold til lov om barnevern (barnevernsloven) og myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen etter gjeldene lov om barnevern.

Samarbeidsavtalen ligger ikke i Compilo, men vi har fått den tilsendt. Avtalen er udatert, og dato for kommunestyrevedtakene i de tre kommunene er ikke påført dokumentet. Vi har undersøkt om samarbeidsavtalen er i samsvar med minimumskravet i kommuneloven § 20-4.

- Avtalen beskriver hvem som deltar i samarbeidet og hvem som er vertskommune.
- Ifølge avtalen har vertskommunen ansvar for å utføre alle lovpålagte oppgaver og har myndighet til å fatte alle vedtak etter gjeldende barnevernlov. Dette gjelder også ansvar og myndighet til å føre barnevernssaker for barnevernsnemnd og domstoler.
- Ikrafttredelse er satt til 1. januar 2024.
- Vertskommunen skal orientere den enkelte samarbeidskommune om alle tiltak av økonomisk betydning. Et vedtak om plassering av barn, uavhengig av om det er frivillig eller tvang, er alltid av økonomisk betydning.
- Avtalen beskriver hvordan det økonomiske oppgjøret mellom kommunene skal foregå.
- Hvordan deltaker kan tre ut av samarbeidet og hvordan samarbeidet kan oppløse er fastsatt i avtalen.

Bortsett fra at det skal orienteres om tiltak av økonomisk betydning, gir ikke avtalen føringer om rapportering til samarbeidskommunene. Rapportering fra barnevernet er imidlertid regulert i barnevernloven § 15-3 femte ledd. Kommunestyret skal minst en gang i året få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten. Både Utvalg for oppvekst, inkludering og kultur (6. mai 2025) og

[5] Datert 4. februar 2024

kommunestyret (21. mai 2025) har hatt *Tilstandsrapport for barneverntjenesten i Øvre Telemark 2024* til behandling. Lederen av barnevernet var til stede på disse møtene.

Avtalen regulerer heller ikke styringsstruktur eller samarbeidsfora.

Det er kommunalsjef for Oppvekst inkludering og kultur som ifølge kommunedirektørens administrative delegeringsreglement, er ansvarlig for oppfølgingen av avtalen om felles barnevern:

> *Kommunalsjef OIK er ansvarlig for at alle tjenestene drives tråd med kommunale vedtak, lov og forskrift og egne rutiner/prosedyrer.*

Barnevernet har en styringsgruppe bestående av kommunalsjefene i de tre kommunene som deltar i samarbeidet. Vi får opplyst at det har vært to møter i styringsgruppa i 2024 og to i 2025. Det blir skrevet referat fra møtene. Kommunalsjef for Oppvekst, inkludering og kultur opplyser at tjenestene diskuteres og evalueres i møtene. Hun viser videre til at barnevernleder deltar på kommunale oppvekstmøter og ledermøter i BTI (Bedre Tverrfaglig Innsats) hver 4. uke. Barnevernlederen har i 2025 også orientert kontrollutvalget i om tjenestene som blir utført i vertskommunesamarbeidet.

Barnevernvakten i Telemark

Tinn kommune sluttet seg til vertskommunesamarbeidet Barnevernvakten i Telemark i 2011. Det er totalt 17 kommuner som deltar i samarbeidet. Skien kommune er vertskommune.

Vi har ikke fått dokumentert at kommunedirektøren i Tinn har delegert myndighet etter barnevernloven til kommunedirektøren i Skien kommune.

Vi fant ikke samarbeidsavtalen i Compilo, men har fått den tilsendt. Det framkommer ikke når det er gjort vedtak i kommunestyret om inntreden i avtalen. Avtalen er ikke datert og ikke signert. Vi har undersøkt om avtalen er i samsvar med minimumskravet i kommuneloven § 20-4:

- Avtalen inneholder informasjon om hvem som er samarbeidskommuner og hvem som er vertskommune, og videre hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen.
- Ifølge avtalen er den «gjeldende fra det tidspunktet alle kommunen var ferdige med kommunestyrebehandling. Det er ikke nærmere informasjon om de aktuelle kommunestyrebehandlingene.
- Det kommer ikke klart fram i avtalen hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om.
- Avtalen regulerer hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- Avtalen omtaler ikke hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet eller hvordan samarbeidet skal oppløses

Barnevernvakten i Telemark utarbeider årsrapport. Vi har fått tilsendt årsrapport for 2024. Vi får opplyst at årsrapporten ikke er lagt fram lagt fram for Utvalg for oppvekst, inkludering og kultur eller kommunestyret i 2025.

Vi får opplyst at styret i barnevernvakten består av barnevernlederne i kommunene (eller i barnevernsamarbeidene) i. Det vil si at barnevernleder for Barnevernet i Øvre Telemark representerer kommunene Hjartdal, Notodden og Tinn. Ifølge årsmeldingen for 2024 har ikke barnevernlederne hatt møter med barnevernvaktens leder i 2024.

Barnevernvakten er omtalt i årsmeldingen for 2024 for Barneverntjenesten i Øvre Telemark (Se side 20). I årsmeldingen for 2024 heter det at:

> *Barnevernleder vurderer at den interkommunale barnevernvakten ivaretar kommunens lovbestemte behov for akuttvakt.*

I samarbeidsavtalen mellom kommunene om barnevernvakten ligger det innbakt en avtale om samarbeid mellom Barnevernvakten og Krisesenteret i Telemark. Om formålet med samarbeidet heter det:

> *Samarbeidsavtalen* skal *sikre at Krisesenteret og barneverntjenesten har rutiner som ivaretar brukerne på en faglig forsvarlig måte*.

Krisesenteret i Telemark

Tinn kommune sluttet seg 1. september 2023 til avtale om vertskommunesamarbeid om Krisesenteret i Telemark. Alle kommunene i Telemark deltar i samarbeidet. Skien kommune er vertskommune.

Samarbeidsavtalen ligger i Compilo. Avtalen er datert og signert av kommunalsjefen i vertskommunen, men dato/signatur fra Tinn kommune mangler. Vi har imidlertid fått tilsendt en avtale som også er signert av kommunalsjef i Tinn kommune. Vi har undersøkt om samarbeidsavtalen er i samsvar med minimumskravet i kommuneloven § 20-4:

- Avtalen beskriver hvem som deltar i samarbeidet og hvem som er vertskommune.
- Ifølge avtalen har vertskommunen ansvar for å drive virksomheten i tråd med avtalen og bestemmelsene i lov av 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbod (krisesenterova)
- Ikrafttredelse for avtalen var satt til 1. september 2023.
- Vertskommunen skal underrette den enkelte samarbeidskommune når kommunens beboere tar opphold og trenger oppfølging fra hjemkommunen
- Avtalen beskriver hvordan det økonomiske oppgjøret mellom kommunene skal foregå.
- Hvordan deltaker kan tre ut av samarbeidet og hvordan samarbeidet kan oppløse er fastsatt i avtalen.

Ifølge avtalen skal deltakende kommune peke ut en kontaktperson til samarbeidet. Leder for Krisesenteret innkaller til, og leder møter med kontaktpersonene etter behov. Representantene skal møtes minimum en gang i året og har følgende oppgaver:

- Drøfte samarbeidserfaringer inkludert driftserfaringer.
- Drøfte de økonomiske rammene for virksomheten.
- Gi råd ved utarbeidelse av virksomhetsplan, budsjett og årsmelding.
- Godkjenne og drøfte eventuelle endringer i retningslinjer for samhandlingen mellom krisesenteret og samarbeidskommunene

I avtalen er det også fastslått at årsrapport for virksomheten skal sendes deltakerkommunene.

Vi har ikke fått dokumentert at kommunedirektøren i Tinn har delegert myndighet etter krisesenterlova til kommunedirektøren i Skien kommune.

Krisesenteret ved enhetsleder har årlig fast møte med kontaktpersonene i samarbeids-kommunene. Det er avdelingsleder NAV i Tinn som er kommunens kontaktperson. Vi får opplyst at han, eller andre fra kommunen, har deltatt på kontaktmøtene i 2024 og 2025. Krisesenteret i Telemark har skriftlig samarbeidsavtale med barneverntjenestene i Telemark, og det hvert år et møte med barnevernledere i hele Telemark..

Kontaktpersonen i kommunen sier at samarbeidet med Krisesenteret er tema i flere administrative fora dersom det er aktuelle saker å ta opp. Dette kan for eksempel være i sektor Oppvekst, inkludering og kultur sine ledermøter, Navs kontormøter eller i skolenes og barnehagenes planleggingsdager. Han viser til at det er få personer fra Tinn som har brukt tilbudet fra krisesenteret, men at enkeltsaker blir fulgt opp.

Det blir utarbeidet årsmelding for samarbeidet. Vi har fått tilsendt årsmelding for 2024. Denne skal ifølge leder for samarbeidet være sendt kommunen. Vi har ikke funnet at årsrapporten er lagt fram for Utvalg for oppvekst, inkludering og kultur eller kommunestyret i 2025.

Kongsbergsregionens kommunale oppgavefellesskap for tjenesteutvikling

Kommunene i oppgavefelleskapet er Flesberg, Hjartdal, Kongsberg, Nore og Uvdal, Notodden, Rollag, Sigdal og Tinn. Det er Kongsberg som er kontorkommune.

Samarbeidsavtalen ligger ikke i Compilo. Vi har funnet avtalen på Kongsbergsregionens nettsider. Avtalen som ligger der er ikke datert, og det er ikke fylt inn dato og saksnummer for kommunestyrebehandlingene i kommunene som er med i samarbeidet.

Vi har undersøkt om samarbeidsavtalen er i samsvar med minimumskravet i kommuneloven § 19-4:

- I avtalen finner vi oppgavefellesskapets navn og det er fastslått at oppgavefellesskapet ikke er et selvstendig rettssubjekt.
- Hver deltakerkommune har ett medlem (med personlig vara) i representantskapet.

- Om hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet heter det:
    - Oppgavefelleskapet skal levere tjenester til deltakerkommunene i henhold til vedtatt handlingsplan og budsjett. Samarbeidet gis myndighet til å treffe vedtak om interne forhold i samarbeidet. Virksomheten kan også levere tjenester til virksomheter eller selskaper som fullt ut er eiet av deltakerkommunene, eller i selskaper hvor deltakerkommunene har bestemmende innflytelse
- Ifølge avtalen er det ingen innskuddsplikt, men utgifter skal dekkes av deltakerkommunene på følgende måte: Halvparten av utgiftene fordeles likt, mens halvparten fordeles etter folketall.
- Avtalen har fastslått den enkelte deltakers eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsdel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsdelen avviker fra eierandelen
- Oppgavefelleskapet kan ikke ta opp lån eller påføre kommunene forpliktelser, utover det som følger av de budsjetter eller vedtak eierkommunenes styrende organer har fastsatt.
- Ifølge avtalen skal det rapporteres årlig til representantskapet som skal formidle videre til eierkommunene. Rapporteringen skal omfatte årsmelding om oppgavefellesskapets virksomhet og regnskap for driften
- Avtalen fastsetter hvordan en kan tre ut av oppgavefellesskapet og hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, samt hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter oppløsning.

Oppgavefelleskapet utarbeider hvert år en handlingsplan som vedtas av Kommunedirektør-utvalget. Handlingsplanen skisserer felles behov for områdene helse og omsorg, oppvekst og teknisk. Tilsvarende felles behov som er tverrsektorielle. Tiltakene knyttet til behovene for hvert område er prioritet for en periode på fire år med tilhørende budsjettrammer.

Representantskapet er det øverste organet i oppgavefellesskapet, og består av ordførerne i deltakerkommunene, med personlig vara. Videre har oppgavefellesskapet et styre/kommunedirektørutvalg som har møter om lag en gang i måneden. En gjennomgang av referat fra møtene i utvalget viser at kommunedirektøren i Tinn (i ett tilfelle stedfortreder) har vært til stede på alle møtene utvalget i 2024 og 2025.

Det blir hvert år utarbeidet årsrapport for samarbeidet. Årsrapporten blir lagt fram for representantskapet det påfølgende året.

Vi kan ikke se at innkalling til representantskapsmøte er lagt fram for formannskap eller kommunestyret. Vi finner heller ikke at protokoll/årsmelding er lagt fram i noe politisk organ.

Regionalt samarbeid om tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven

Regionalt samarbeid om tilsyn og ulovlighetsoppfølging er et vertskommunesamarbeid. Kommunene Flesberg, Hjartdal, Kongsberg, Nore og Uvdal, Notodden, Rollag, Sigdal og Tinn

deltar i samarbeidet. Det er Kongsberg som er vertskommune. Tinn kommune vedtok i kommunestyresak 97/2021 å slutte seg til samarbeidet.

Vi har ikke fått dokumentert at kommunedirektøren i Tinn har delegert myndighet etter plan- og bygningsloven til kommunedirektøren i Kongsberg kommune.

Samarbeidsavtalen ligger ikke i Compilo. Vi har funnet avtalen på Kongsbergsregionens nettsider. Den er ikke datert, og det er ikke fylt inn dato og saksnummer for kommunestyrebehandlingene i kommunene som er med i samarbeidet.

Vi har undersøkt om samarbeidsavtalen er i samsvar med minimumskravet i kommuneloven § 20-4:

- Avtalen beskriver hvem som deltar i samarbeidet og hvem som er vertskommune.
- Deltakerkommunene overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver knyttet til tilsyn og ulovlighetsoppfølging, samt delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak i ulovlighetssaker, til vertskommunen. Dette er oppgaver hjemlet i § 25-1 og § 25-2 samt § 32-2 til § 32-6 i plan- og bygningsloven.
- Når det gjelder punktet om når oppgaver og myndighet skal overføres heter det i avtalen at «oppgaver og myndighet delegeres på det tidspunkt hvor samarbeidet er reelt etablert og er operativt for ordinær drift». Det framkommer ikke noe nærmere om tidspunktet.
- I «Rutiner for samarbeidet», som følger som vedlegg til samarbeidsavtalen, ligger det bestemmelser om rapportering, herunder hvordan deltakerkommunene underrettes om vedtak fattet i vertskommunen
- Avtalen beskriver hvordan det økonomiske oppgjøret mellom kommunene skal foregå.
- Hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet og hvordan samarbeidet kan oppløses er fastsatt i avtalen.

Samarbeidet er organisert med et ledernettverk for plan, bygg og geodata som består av kommunenes ledere innen plan og byggesak. Dette er øverste administrative myndighet for samarbeidet. Tinn er representert med avdelingsleder for plan, landbruk og miljø. Hun opplyser at det så langt har vært fem møter i 2025. Tinn kommune har vært til stede på alle disse møtene.

Under Plan og byggesakforumet finner vi regionale faggrupper. Faggruppene fungerer som bindeledd mellom kommunene og tilsynskontoret, og møtes jevnlig. Alle kommunene er representert med et fast medlem i faggruppen tilsyn. Fra Tinn møter byggesaksbehandler.

Tilsyns- og ulovlighetskontoret er utførende organ i samarbeidet.

I vedlegg til samarbeidsavtalen ligger detaljerte rutiner for samarbeidet. Om rapportering heter det:

> *Kommunene i regionen skal ha en lokal tilsynsstrategi og skal årlig utarbeide en rapport som ser på hvordan tilsynsvirksomheten har vært i forhold til tilsynsstrategien, jf. SAK10 §15-1, annet ledd.11 Rapporten skal gi en oversikt over hvilke tilsyn som er avholdt og gi*

en begrunnelse dersom evt. planlagte tilsyn ikke er gjennomført. Kommunen skal ha oversikt over hvilke tilsyn som er gjennomført, hvilke tiltak som er iverksatt som følge av tilsynet, hva tilsynet har avdekket og eventuelle sanksjoner m.m.

Rapporten skal også vise hvordan kommunen har gjennomført tilsynsoppgaver etter pbl. § 15-3, de tidsavgrensede krav for tilsyn. Økt informasjon om kommunens tilsynsvirksomhet kan være et bidrag til å sikre økt kvalitet i byggeprosjekter og motvirke ulovlig byggevirksomhet. Kontoret utarbeider årsrapporter som gjøres tilgjengelige for deltakerkommunene.

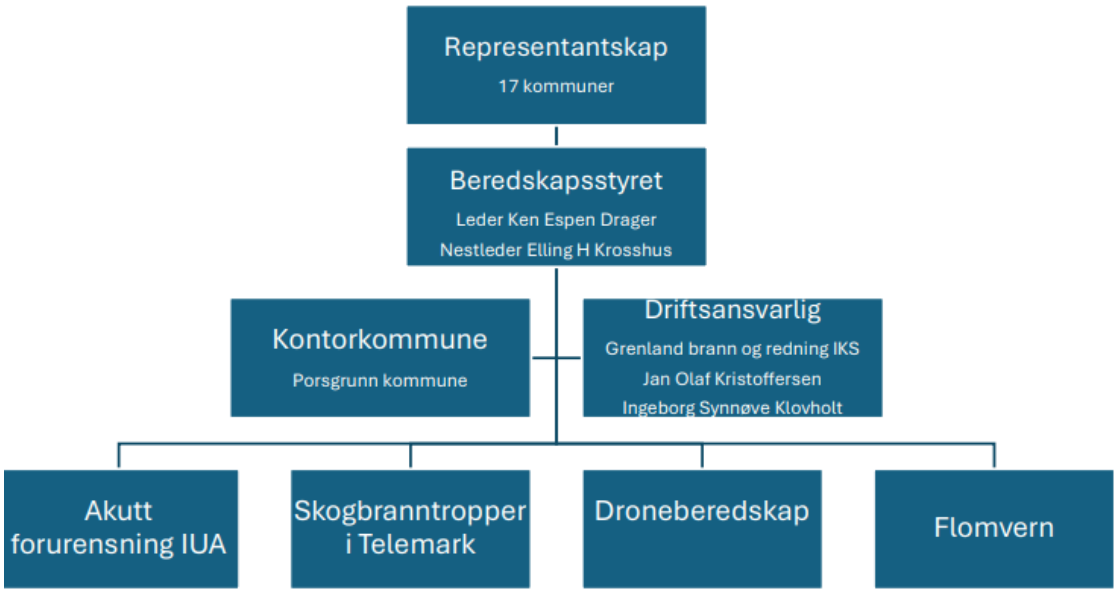
Samarbeidet utarbeider en handlingsplan og årsrapport som kan legges frem for politisk nivå til orientering. Dette avklares med rådmann i den enkelte kommune.

Tilsynsleder i samarbeidet hadde orientering for utvalg for Samfunn og miljøutvalget i Tinn den 5 juni 2024. Hun sier de gjerne stiller opp for orienteringer, men at det er opp til kommunene å etterspørre.

Kommunalt oppgavefellesskap for klima- og miljøberedskap i Telemark

Kommunalt oppgavefelleskap for Klima- og miljøberedskap i Telemark er et samarbeid mellom alle kommunene i Telemark. Porsgrunn kommune er kontorkommune, og Grenland brann og redning IKS har operativt og utførende ansvar. Ifølge Grenland Brann og redning sine nettsider er hensikten å sikre best mulig utnyttelse av samlede ressurser og ha en regional løsning for beredskap mot akutt forurensning, felles reservestyrker mot skogbrann, støttestyrker ved flom og andre klima- og miljøhendelser som kan inntreffe.

Figur 5 Organisasjonskart over Kommunalt oppgavefellesskap for klima- og miljøberedskapen i Telemark



Samarbeidsavtalen (sist revidert i juni 2025) ligger ikke i Compilo, men vi har fått tilsendt avtalen fra oppgavefellesskapet.

Vi har undersøkt om samarbeidsavtalen er i samsvar med minimumskravet i kommuneloven § 19-4.

- I avtalen finner vi oppgavefellesskapets navn og det er fastslått at oppgavefellesskapet ikke er et selvstendig rettssubjekt.
- Hver deltakerkommune har ett medlem (med minst to varamedlemmer) i representantskapet.
- Om hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet heter det:
    - Oppgavefellesskapet skal bidra til å sikre at hver av deltakerkommunene er i stand til å ivareta sin aksjonsplikt og bistandsplikt etter forurensningsloven § 46 og 47 og brann- og eksplosjonsvernloven § 15, jf. brann- og redningsvesen forskriften § 16. Klima- og miljøberedskapen i Telemark har myndighet til å treffe beslutninger og enkeltvedtak om interne forhold og forvaltning av tilskuddsordninger i oppgavefellesskapet
- Ifølge avtalen er det ingen innskuddsplikt, men deltakerkommunene betaler dekningsbidrag etter en fordelingsnøkkel basert på 1/3 innbygger, 1/3 landareal og 1/3 produktiv skog, samt en prosentvis andel risiko for akutt forurensning.
- Avtalen har fastslått den enkelte deltakers eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsdel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsdelen avviker fra eierandelen
- Oppgavefelleskapet kan ikke ta opp lån eller påføre kommunene forpliktelser, utover det som følger av vedtatte budsjettrammer.
- Det skal årlig utarbeides budsjett, årsregnskap og årsberetning som behandles av representantskapet. Årsberetningen er sammen med årsregnskapet oppgavefellesskapets rapportering til deltakerkommunene, og skal inneholde informasjon om relevante forhold knyttet til aksjoner, øvelser, ressurser, utstyr, personell og økonomi
- Avtalen fastsetter hvordan en kan tre ut av oppgavefellesskapet og hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, samt hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter oppløsning.

Når det gjelder ikrafttredelse heter det at «*avtalen trer i kraft når bystyrene/kommunestyrene i alle deltakerkommunene har vedtatt avtalen.* Vi kan ikke se at den nye avtalen (pr 30.10.25) er vedtatt av Tinn kommune.

Vi har gjennomgått møteprotokoller fra representantskapsmøtene i 2024 og 2025. Det var to møter i 2024 og ett i 2025. Avdelingsleder for Bygg, veg og anlegg i Tinn er kommunens representant i representantskapet. Han har vært til stede i de tre representantskapsmøtene vi har undersøkt. Det samme gjelder avdelingsleder for Brann i Tinn kommune. Vedkommende er også leder for beredskapsstyret i samarbeidet.

Oppgavefellesskapet utarbeider årsmelding som blir lagt fram for godkjenning i representantskapet. Årsmeldingen er sammen med årsregnskapet oppgavefellesskapets rapportering til deltakerkommunene, og skal inneholde informasjon om relevante forhold knyttet til aksjoner, øvelser, ressurser, utstyr, personell og økonomi. Årsmelding for 2024 ble godkjent av representantskapet i juni 2025.

Vi kan ikke se at innkalling til representantskapsmøte er lagt fram for formannskap eller kommunestyret. Vi finner heller ikke at protokoll/årsmelding er lagt fram i noe politisk organ.

2.2.3. Revisors vurdering av internkontroll i samarbeid

Avtaler i tråd med minimumskrav
Vår gjennomgang av avtaler om deltakelse i kommunale oppgavefelleskap og vertskommune-samarbeid viser at disse i all hovedsak er i tråd med minimumskravene i kommuneloven §§ 19-4 og 20-4, men det er enkelte mangler:

- I avtalen om barnevernvakten kommer det ikke klart fram hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om. Avtalen har heller ikke bestemmelser om hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet, eller hvordan samarbeidet skal oppløses. Kommuneloven §§ 20-4 stiller krav om at dette skal inngå i avtalen.
- Enkelte av avtalene mangler dato og underskrift fra avtalepartene. Vi mener det hensiktsmessig at det foreligger signerte avtaler. Underskrift viser at alle parter har lest, forstått og er enige om innholdet i avtalen. Dato og underskrift gir trygghet for begge parter, og sikrer at avtalen har juridisk holdbarhet.
- I enkelte avtaler er det vist til at avtalen trer i kraft på det tidspunkt de respektive kommunestyrene har gjort vedtak om å slutte seg til avtalen. Vi mener at i slike tilfeller bør dato og saksnummer for behandlingen i kommunestyrene være påført avtalen.

Kommunens oppfølging
Internkontrollansvaret for deltaker/samarbeidskommunene handler i praksis om å sikre at samarbeidet fungerer som avtalt. Vi mener Tinn kommune følger opp sine samarbeid. Det skjer ved at kommunen, gjerne med sentrale personer, deltar i styringsorgan og faggrupper. Dessuten får kommunen årsmeldinger fra samarbeidene, enten via representantskap og/eller direkte til kommunen.

En generell betraktning er at en i samarbeidsavtaler bør sikre at styringsstruktur er klarlagt og at kommunen får nødvendig rapportering fra virksomhetene. Vi ser at det er tatt inn i noen av avtalene, men ikke alle.

Etter vår vurdering kan det være hensiktsmessig legge fram innkallinger til og protokoller m/ årsmeldinger fra representantskapsmøter til orientering. Årsmeldinger fra vertskommunesamarbeid bør etter vår vurdering også legges fram for fagutvalg og/eller kommunestyret.

Annet

Med unntak av for vertskommunesamarbeidet der Notodden er vertskommune, har vi ikke fått dokumentert at det foreligger delegasjon fra kommunedirektøren i Tinn til kommunedirektørene i vertskommunene. Dette gjelder for avtalene der Skien og Kongsberg er vertskommunekommuner. Kommunedirektøren bør sørge for skriftlig delegasjon foreligger. Det kan være hensiktsmessig at delegasjon til andre kommunedirektører tas inn i kommunedirektørens administrative delegeringsreglement, slik at kommunen har en samlet oversikt over hva som er delegert.

3. Internkontroll – praksis

I hvilken grad fungerer internkontrollen i utvalgte deler av kommunen?

3.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Enhetene bør bruke Compilo som sitt internkontrollsystem**
- **Enhetene må kartlegge risikoforhold for å tilpasse kunne internkontrollen**
- **Ansatte må ha fått opplæring i avviksrapportering**
- **Ansatte skal melde avvik**
- **Avvik må følges opp i samsvar med kommunes rutiner**

Vi ser her nærmere på bruk av internkontrollsystemet Compilo. Det omfatter bruk av dokumentbiblioteket, modul for ROS-analyser og systemet for avvikshåndtering. Vi har undersøkt praksis i avdelingene i de to enhetene Teknisk og Skole.

3.2. Internkontroll i praksis –Skole

3.2.1. Bruk av Compilo

Enhetsleder for Skole opplyser at hun har ledermøter med alle avdelingslederne (rektorene) en til to ganger i måneden. Her tas opp saker av felles karakter. Møtene brukes bl.a. til gjennomgang av eksisterende planer/prosedyrer, og vurdering av om det er behov for nye. I tillegg kommer en-til-en møter med rektorene en gang i uken. Her tas opp aktuelle saker som er mer spesifikt for den enkelte skole/avdeling. Enhetsleder viser også til at hun har en årlig internkontrollgjennomgang med avdelingslederne for å sjekke ut og evaluere hvordan avdelingen ligger an.

Enhetsleder for skole opplyser at alle dokumenter (planer, retningslinjer, prosedyrer m.m.) som gjelder avdelingene i enheten skal legges i Compilo. Det legges opp til at det som er felles for alle avdelingene/skolene skal ligge i felles mapper. Enhetslederen sier det nylig er gjort en oppdatering av innholdet i de to fellesmappene. Dersom det er noe som gjelder spesifikt for en bestemt avdeling kan en legge det i avdelingens mappe. Hun sier videre at avdelingenes mapper er lite i bruk, og at det nok er en del dokumenter der som ikke er oppdaterte.

I dokumentbiblioteket i Compilo er det under kommunalområdet Oppvekst, inkludering og kultur en mappe kalt *Skoleeier*. Det er seks undermapper i mappen *Skoleeier*, og vi har undersøkt innholdet i mappene:[6]

Lover og forskrifter

[6] Undersøkelsene ble gjort fram til 22. oktober 2025.

Mappen inneholder henvisninger til flere lover og forskrifter som er relevante for på opplæringsfeltet. Lenken til opplæringsloven viser til utgått opplæringslov.

Felles skole
Her er det 16 undermapper. Det er en rekke undermapper og/eller dokumenter i alle disse. Vi har tatt noen stikkprøver for å se om dokument er revidert i henhold til oppsatt plan. Stikkprøvene viser at i all hovedsak er dokumentene er revidert i henhold til plan. Noen eksempler:

- Plan for beredskap/ PLIVO i skolen – revidert i 2025
- Plan for kartlegging i barnehage og skole – revidert i 2025
- Rutine for arbeid ned nasjonale prøver – revidert i 2025
- Plan for skolenærvær – revidert i 2025
- Avtale om veiledning av nyansatte – revidert i 2025

Kvalitetssystem skole
På samme måte som mappen *Felles skole* er dette en overordnet mappe for alle avdelingene. Her er det 13 undermapper, og 12 av disse har igjen undermapper og/eller dokumenter.

Våre stikkprøver viser at i all hovedsak er dokumentene er revidert i henhold til plan. Noen eksempler:

- Rutine ved undring eller bekymring for læringsmiljø eller elev – revidert i 2025
- Standpunktvurdering – revidert i 2025
- Retningslinjer for oppfølging av elever med dysleksi – revidert i 2025
- Retningslinjer for føring av fravær – revidert i 2025
- Kartlegging norskkompetanse – revidert i 2024 og her er det henvisning til gammel opplæringslov

Rjukan barneskole
Her er det 19 undermapper. I 13 av disse er det ikke lagt inn dokumenter

- En mappe, *Svømmeopplæring*, har ett dokument vedr. rutiner for svømmeopplæring sist revidert i 2022
- Mappen *Trafikksikkerhet* har fire dokument. De er ikke revidert i henhold til oppsatt revisjonsdato
- Mappen Beredskap og kontinuitet har en rekke dokumenter knyttet til pandemien, bl.a. flere ROS-analyser og en omfattende beredskapsplan.

I en kommentar til at det mangler mye dokumenter i skolens mapper, viser rektor til at det etter endringer i opplæringsloven i 2024, er gjort en ryddejobb i enhetens to fellesmapper i Compilo. Det meste av dokumenter som ikke særskilt gjelder den enkelte skole skal ligge i disse fellesmappene. Mye av det som lå i skolens mappe var utdatert og er derfor slettet.

Rjukan ungdomsskole
Her er det 14 undermapper. I 9 av disse er det ikke lagt inn dokumenter.

Vi har tatt noen stikkprøver i mappene med innhold for å se om det ligger dokument som ikke er oppdaterte der.

- Vedtekter for skolemiljøutvalget er fra 2014, sist oppdatert 2016. Det er henvisning til gammel opplæringslov
- Mappen *Psykososialt og fysisk miljø/HMS- ansatte* inneholder to møtereferat fra møte i HMS-utvalget. Møtene fant sted i 2013. Det ligger også et dokument om miljørettet helsevern i skolen sist revidert i 2022
- Mappen beredskap har bl.a. en omfattende beredskapsplan fra 2024. Den skulle vært revidert i august 2025. Vi ser at det er henvist til gammel opplæringslov og at det er byttet rektor siden planen ble laget.

Atrå barneskole
Her er det 18 undermapper. I 11 av disse er det ikke lagt inn dokumenter

Også her finner vi dokumenter som ikke er revidert henhold til planlagt revisjonstidspunkt.

- Mal for IOP (individuell tilpasset opplæring) – sist revidert i 2014
- Pedagogisk rapport – sist revidert i 2015
- Rutinehåndbok for behandling av persondata i skoleverket – sist revidert i 2016

Kulturskolen
Her er det fem undermapper, der det var dokumenter i fire av disse. Alle dokumentene er reviderte som forutsatt.

Voksenopplæring
Her er det 12 undermapper. I 7 av disse er det ikke lagt inn dokumenter. Det er til sammen 9 dokumenter i de 4 mappene med innhold

- Vi fant at to dokumenter som gjaldt branninstruks og kriseplan beredskap var oppdaterte og sist reviderte i 2025
- Vi finner imidlertid også dokumenter som ikke er revidert som forutsatt. Eksempelvis er det en vedtaksmal (vedtak om opplæring) som er fra 2014 der det er henvist til Introduksjonsloven[7] som er opphevet.

[7] Lov av 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)- opphevet

Enheten bruker også Moava som er et elektronisk system[8] for å sikre at nødvendige oppgaver gjennom året blir gjennomført som forutsatt. Moava fungerer som årshjul, der gjøremålene er lenket til lovverk og veiledninger. Leverandøren opplyser følgende om systemet:

> *Innlogget som kommuneansvarlig får du:*
> - *Oversikt over alle enheter med status på gjøremålene (Fullført/Påbegynt/Ikke gjort).*
> - *Mulighet til å sortere gjøremål på enhetstype og kategorier. • Mulighet til å legge til og redigere gjøremål for alle enhetene.*
> - *Mulighet til å laste opp kommunens egne maler og dokumenter.*
>
> *Innlogget som enhetsleder får du:*
> - *Oversikt over dine gjøremål med status.*
> - *Mulighet til å delegere gjøremål.*
> - *Mulighet til å lage lokale gjøremål for din enhet.*
>
> *I tillegg inkluderer systemet:*
> - *Varselet på e-post før frist.*
> - *Eksport av gjøremålsliste til kalender i Outlook, Thunderbird, Google m.fl. og generere rapporter.*

Systemet er nettbasert og har mulighet for lokal tilpasning. For hvert av gjøremålene ligger det en informasjonstekst med lenker til aktuelle paragrafer i lov og/eller forskrift, og til veiledning som ligger på Utdanningsdirektoratets nettsider.

Det er rektorene på skolene som primært bruker Moava, men enhetsleder for Skole har tilgang til systemet, og kan se status på oppgaver. Hun kan også gi tilbakemeldinger i systemet. Moava brukes som sjekkliste/verktøy for å følge opp de krav og forventninger som ligger i opplæringsloven og opplæringsforskriften. Videre er det mulighet til å legge inn gjøremål som bare gjelder for kommunen og/eller den enkelte skole. Den som er satt opp som ansvarlig for en oppgave, får varsel på e-post dersom fristen ikke blir holdt. Enhetsleder opplyser at de har hatt en gjennomgang for å oppdatere Moava slike at henvisninger til lover, forskrifter og egne planer, retningslinjer og prosedyrer er oppdaterte. Vi har ikke undersøkt bruken av Moava.

I tillegg ligger informasjon, handlingsveiledere, skjemaer m.m. knyttet til BTI (Bedre Tverrfaglig innsats) på kommunens nettsider, og ikke i Compilo. Enhetsleder sier det vil bli lagt lenket til BTI i Compilo for å sikre helet og sammenheng.

3.2.2. Kartlegging av risikoforhold

[8] Moava AS leverer nettbaserte internkontroll-løsninger til skoler og barnehager. Om lag 150 kommuner i Norge bruker systemet.

Vi har spurt enhetsleder for Skole om det er utarbeidet egne føringer for hvilke områder der det skal kartlegges risiko for å vurdere behovet for internkontroll. Hun opplyser at det ikke foreligger detaljerte lister med hvilke områder skolene skal gjennomføre ROS-analyser på, men viser til føringene som ligge ligger i gjeldende lovverk; opplæringsloven, kommuneloven og internkontrollforskriften. På området tilpasset opplæring er det utarbeidet et dokument (*Kartlegging, risikovurdering og tiltak)* som gjelder for alle skolene. Den skal sikre at lovkrav knyttet til opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring blir oppfylt. Dokumentet ligger ikke i Compilo.

Hun opplever at de har gode internkontrollrutiner på plass, og at arbeidet med risikovurdering er en integrert del av det. Hun mener at internkontrollen er tilpasset sektorens egenart og bygger på systematisk vurdering av forhold som kan medføre brudd på regelverk eller svikt i tjenestene. Dette inkluderer blant annet elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, oppfølging av aktivitetsplikten, og HMS-relaterte forhold.

Hun opplyser at avdelingene benytter kommunens overordnede HMS-rutine som rammeverk, men har også utviklet praksis som er tilpasset skolens virkelighet. Risikovurderinger gjennomføres jevnlig, og brukes aktivt i forbedringsarbeid.

I mappen *Felles skole* finner vi *Plan for sikkerhet og beredskap for skolene i Tinn kommune – rutine for PLIVO*, sist revidert i mai 2025. Beredskapsplanen skal være et verktøy til støtte i håndtering av ulike hendelser der det er aktuelt å ta i bruk krisehåndteringstiltak. Enhetsleder sier ROS-analyser ute på avdelingene, og samarbeid med bedriftshelsetjenesten Avonova om håndtering av vold og trusler, har blitt brukt inn i arbeidet med planen.

Vi har undersøkt hvilke risikovurderinger/ROS-analyser som avdelingene i Skole har lagret i Compilo, enten dokumentert ROS-appen/modulen, eller som dokumenter i dokumentbiblioteket.

Rjukan barneskole
Compilo inneholder to ROS-analyser som er utarbeidet av Rjukan barneskole som gjelder fare for ras. I tillegg finner vi flere ROS-analyser fra 2020 knyttet til pandemien. Det er også utarbeidet en *Beredskapsplan smittsomme sykdommer – pandemi.*

Rektor på skolen viser til flere ROS-analyser som er gjort på skolen. Disse er lagret i mapper i Teams. Vi har også fått tilsendt dokumentet *Kartlegging og risikoanalyser ved Rjukan barneskole,* sist revidert i september 2025. Denne inneholder risikovurderinger av en rekke områder. Hun viser også til at skolen gjennomfører vernerunder der risikovurderinger inngår.

Rjukan ungdomsskole
I Compilo ligger det en ROS-analyse som gjelder ansatte, og er knyttet til korona-pandemien. Den ble utarbeidet i desember 2021.

Fra rektor på skolen har vi fått tilsendt en krise og beredskapsplan fra 2010 som sist er revidert 2024. Det ligger en ROS-analyse til grunn for planen. Vi har også fått eksempler på ROS-analyser knyttet til turer skolen har arrangert. Rektor opplyser at disse var lagret i Teams.

Atrå barne- og ungdomsskole
Det ligger ingen ROS-analyser i Compilo.

Vi har fått tilsendt en dokumentet *Internkontroll for miljørettet helsevern i skolen* fra 2020. Rektor opplyser at den ikke er oppdatert. Vi har også fått oversendt flere ROS-analyser av nyere datoer. Disse gjelder turer som skolen har arrangert. Rektor opplyser at disse er lagret i Teams.

Voksenopplæring
Det ligger ingen ROS-analyser i Compilo, men *Krise- og beredskapsplan for Tinn kommunale voksenopplæringssenter* er lagret der. Den er oppdatert i februar 2025. Det ligger en ROS-analyse knyttet til planen.

Kulturskolen
Det ligger en gammel risikovurdering som gjelder Kulturskolen i Compilo. Vi har ikke fått tilbakemelding fra rektor på spørsmål om det foreligger andre risikovurderinger på kulturskolen

I intervjuet med enhetsleder for skole viser vi til funnene over; at det i liten grad ligger ROS-analyser fra avdelingene i Compilo. Hun bekrefter at det kan stemme, og sier at ROS-appen i Compilo ikke brukes i risikovurderinger i hennes enhet. Hun sier at det gjøres svært mange risikovurderinger i avdelingene, men at det foregår «på papir» og eventuelt lagres lokalt. Eksempler på temaer for ROS-analyser kan være om en oppfyller lovkrav, vold og trusler, gjennomføring av skoletur og enkeltelever med utagerende adferd.

Enhetsleder opplyser at det høsten 2023 ble gjennomført opplæring i ROS-analyser på avdelingene i samarbeid med bedriftshelsetjenesten Avonova. Hver skole opprettet en egen beredskapsgruppe som deltok i dette arbeidet. Som eksempel viser hun til ROS analysen på Vold og trusler fra Rjukan barneskole.

3.2.3. Avvikshåndtering

Opplæring
Vi spurte ansatte i enheten Skole om de hadde fått opplæring i å melde avvik i Compilo. Svarfordelingen er vist i tabellen under:

Tabell 2 Svarfordeling i enhet Skole på spørsmål om opplæring i bruk av Compilo. I hele tall og prosent.

Har du fått opplæring i hvordan man melder avvik i Compilo?	Ja, når jeg startet å jobbe i kommunen	Ja, men ikke i forbindelse med at jeg startet å jobbe i kommunen	Nei	Vet ikke/Husker ikke
Antall	18	30	18	12

Prosent	23%	39%	23%	15%

N=78

Rundt 60 % svarte at de har fått opplæring i hvordan man melder avvik i Compilo. De resterende 40 % svarte at de ikke hadde fått eller ikke viste/husket det. Om lag en tredjedel av de som hadde fått opplæring fikk dette i forbindelse med at de startet i jobb i kommunen. De resterende to tredjedeler fikk opplæring på et senere tidspunkt.

Respondentene fikk spørsmål om de vet hvordan man melder avvik i Compilo. Det gav slik svarfordeling:

Tabell 3 Svarfordeling i enhet Skole på spørsmål om hvordan man går fram for å melde avvik. I hele tall og prosent

Vet du hvordan man går fram for å melde avvik i Compilo?	Ja, det vet jeg	Ja, vet det delvis, men måtte funnet mer informasjon eller fått hjelp	Nei
Antall	42	30	6
Prosent	54%	39%	8%

N=78

I all hovedsak svarer respondenten at de vet, eller vet delvis hvordan avvik skal meldes. Bare 8 % svarte at de ikke vet hvordan man melder avvik.

Respondentene ble spurt om å ta stilling til utsagnene i tabellen nedenfor.

Tabell 4 Svarfordeling i enhet Skole på spørsmål om avvikshåndtering. I prosent

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg opplever at det er ønskelig fra ledelsens side at vi melder avvik dersom det oppstår	9%	4%	30%	54%	4%
Jeg opplever at meldte avvik blir fulgt opp av ledelsen på en god måte	1%	19%	24%	35%	21%
Jeg opplever at vi har en felles forståelse av hva avvik er	5%	19%	39%	26%	12%
Avvik er et tema vi diskuterer med jevne mellomrom	9%	30%	33%	22%	6%

N=78

Det er et stort flertall, over 80 %, som er litt eller helt enig i at de opplever at ledelsen ønsker at avvik skal bli meldt inn. Når det gjelder opplevelsen av om avvik blir fulgt opp av ledelsen er det en

større spredning i svarene. Mens om lag 60 % som er litt eller helt enige, er det en del (19 %) som er litt uenig og et fåtall (5 %) som er helt uenig. Det er 21 % som oppgir at de ikke vet.

Meldte avvik
På spørsmål om respondentene har observert avvik på arbeidsplassen som de har latt være å melde inn, er svarfordelingen slik:

Tabell 5 Svarfordeling i enhet Skole på spørsmål om observasjon av avvik på arbeidsplassen som ikke blir meldt inn. I hele tall og prosent.

Har du observert avvik på din arbeidsplass som du har latt være å melde inn?	Ja, mer enn en gang	Ja, en gang	Nei
Antall	39	10	29
Prosent	50%	13%	37%

N=78

Et flertall har en eller flere ganger observert avvik på arbeidsplassen som de har latt være å melde inn. For de fleste av disse igjen har det skjedd mer enn en gang. Det er om lag en tredjedel av de spurte har ikke observert avvik de ikke har meldt inn.

De 49 personene som hadde svart at de hadde observert avvik på arbeidsplassen, men ikke meldt inn avvik, fikk mulighet for å oppgi grunnen(e) til dette. Her kunne en krysse av på flere alternativ.

Tabell 6 Svarfordeling i enhet Skole på spørsmål om grunner for ikke å melde avvik. I hele tall.

	Antall
Jeg hadde ikke tid til å registrere avviket, verken når det skjedde eller senere.	20
Jeg håndterte avviket med en gang og så derfor ikke noe behov for å melde det.	15
Jeg lot være å registrere avviket fordi det kunne blitt ubehagelig for de involverte.	2
Jeg lot være å registrere avviket fordi det kunne blitt ubehagelig for meg.	0
Avviket var ikke alvorlig nok til at det var noe poeng å registrere det.	15
Lignende avvik er meldt så mange ganger tidligere at det ikke var noe vits å melde det flere ganger.	15
Jeg hadde ikke noen tro på at avviket ville bli fulgt opp dersom jeg meldte det.	15
Jeg hadde ikke tilgang til PC eller til systemet for å registrere avvik.	0
Jeg var usikker på hvordan jeg skulle gå frem for å melde avviket.	12

N=49

Grunnen som flest oppgav var mangel på tid. Mange svarte også at grunnen til det ikke ble meldt avvik, var at forholdet ble ordnet opp med én gang eller at avvikene var så lite alvorlig at det ikke var grunn til å melde. Mange svarte også at lignende avvik er meldt så mange ganger tidligere at det ikke var noe vits å melde det flere ganger og at de ikke hadde noen tro på at avviket ville bli fulgt opp dersom det ble meldt inn.

Vi ba de ansatte ta stilling til utsagn som gjaldt om det var god kultur for å melde avvik og god kultur for å følge opp avvik på arbeidsplassen:

Tabell 7 Svarfordeling i enhet Skole på spørsmål om kultur for å melde avvik på arbeidsplassen. I hele tall og prosent

På min arbeidsplass er det en god kultur for å melde avvik	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Antall	6	16	26	18	12
Prosent	8%	21%	33%	23%	15%

N=78

Over 50 % er litt eller helt enige i at det er en god kultur for å melde avvik på arbeidsplassen. Nær 30 % er helt eler litt uenig, men de fleste av disse er litt uenige. 12 % oppgir at de ikke vet.

Tabell 8 Svarfordeling i enhet Skole på spørsmål om kultur for å følge opp avvik på arbeidsplassen. I hele tall og prosent.

På min arbeidsplass er det en god kultur for å følge opp avvik slik at de bidrar til læring	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Antall	7	16	25	15	15
Prosent	9%	21%	32%	19%	19%

N=78

Når det gjelder kultur for oppfølging av avvik er tendensen ganske lik som for spørsmålet om kultur for melde avvik. Over 50 % er litt eller helt enige i at det er en god kultur for å melde avvik på arbeidsplassen. 30 % er helt eller litt uenig, og de fleste av disse er litt uenige. 19 % oppgir at de ikke vet.

Oppfølging av avvik
Vi har her sett på avviksstatistikken for enheten Skole for 2024 og 2025 fram til 30. september 2025.

2024

- I 2024 var det til sammen 79 meldinger i avvikssystemet.
- 18 hadde kategorien lav alvorlighet, 37 middels og 24 høy.

- De fordelte seg på 5 som gjaldt kategorien organisasjon/internt, 41 tjeneste/bruker og 45 gjaldt HMS.[9]
- 18 gjaldt Rjukan barneskole, 33 Rjukan ungdomsskole og 28 Atrå barne- og ungdomsskole.

Antall dager før avviksmeldinger ble lest fordelte seg slik:

Tabell 9 Oversikt over antall avviksmeldinger etter antall dager før lest. Enhet Skole i 2024.

Antall dager før lest	Antall avviksmeldinger
1-9	57
10-19	10
20-29	10
30-39	2

Antall dager før avvik ble lukket fordelte seg slik:

Tabell 10 Oversikt over antall avviksmeldinger etter antall dager før lukket. Enhet Skole i 2024.

Antall dager før lukket	Antall avviksmeldinger
1-9	23
10-19	9
20-29	4
30-39	5
40-49	14
Over 50 eller ikke ferdigbehandlet ved årsslutt	24

2025

- I 2025 var det til sammen 48 meldinger i avvikssystemet
- 8 hadde kategorien lav alvorlighet, 21 middels og 19 høy
- De fordelte seg på 9 som gjaldt kategorien organisasjon/internt, 20 tjeneste/bruker og 31 gjaldt HMS
- 8 gjaldt Rjukan barneskole, 15 Rjukan ungdomsskole og 25 Atrå barne- og ungdomsskole
- Antall dager før avviksmeldinger ble lest fordelte seg slik:

Tabell 11 Oversikt over antall avviksmeldinger etter antall dager før lest. Enhet Skole i 2025.

Antall dager før lest	Antall avviksmeldinger
1-9	42
10-19	6

[9] Enkelte avvik kan gjelde flere kategorier.

Antall dager før avvik ble lukket fordelte seg slik:

Tabell 12 Oversikt over antall avviksmeldinger etter antall dager før lukket. Enhet Skole i 2024

Antall dager før lukket	Antall avviksmeldinger
1-9	32
10-19	5
20-29	3
30-39	1
Over 40 eller ikke ferdigbehandlet pr 30.09.25	7

Enhetsleder på Skole sier at en grunn til at det kan gå noe tid før avvik blir lest av leder, er at avviket allerede er varslet muntlig, og gjerne tatt tak i umiddelbart. Det skal først varsles muntlig og så følges opp direkte på den enkelte skole. Hun presiserer at Compilo ikke er ikke er en egnet kommunikasjonsplattform. Compilo er ikke egnet for å varsle om en del typer avvik. Særlig gjelder det i skole, der det kan være akutte hendelser som må håndteres raskt, f.eks. utagerende adferd. Det er likevel viktig å melde avvikene i Compilo for å kunne systematisere og følge opp med forbedringsarbeid. For eksempel har skolen jobbet med å heve kompetansen på håndtering av utfordrende adferd, og det er med bakgrunn i avviksstatistikk fra Compilo.

Enhetsleder opplyser at avvikshåndtering og avviksstatistikk er temaer som blir tatt opp på skolene, og i enhetens ledermøter. Hun viser også til den årlig internkontroll-gjennomgangen der dette er ett av flere temaer. Hun sier videre at det er opprettet HMS-grupper på avdelingene som skal jobbe med avvik i egen avdeling. Arbeidet vil bl.a. være basert på oppfølging av avvik og statistikk fra Compilo.

På spørsmål om hvorfor det er en del avvik som ikke har blitt lukket innen fristen sier enhetslederen at det har vært noen tekniske utfordringer i systemet etter ny organisering i kommunen. Hun mener at det kan være en del av forklaringen på at en del avvik ikke er blitt lukket innen fristen.

3.3. Internkontroll i praksis – Teknisk

3.3.1. Bruk av Compilo

Enhetsleder på Teknisk opplyser at han har ledermøter med sine avdelingsledere en gang i uken. Der tar de opp og drøfter aktuelle temaer, bl.a. saker som gjelder HMS. I hans tid som enhetsleder (ca. ett år) har det ikke vært noen årlig gjennomgang og evaluering av elementene i internkontrollen, f.eks. risikovurderinger, avviksstatistikk m.m. Enhetsleder viser til et nytt samarbeid i teknisk nettverk i Kongsbergregionen der en skal se på internkontrollrutiner i teknisk sektor. Avdelingen Vann og avløp vil være først ute, og deretter gå videre med Bygg, vei og anlegg.

I Compilo er det under kommunalområdet Samfunn en mappe kalt *Tekniske tjenester*. Det er ni undermapper. I fire av disse er det ingen dokumenter. Vi har undersøkt hva som ligger av rutiner og prosedyrer i de fem andre mappene, og sett på om dokumentene er revidert i henhold til oppsatt plan for revidering.

FDVU-Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling
Mappen har fire undermapper, hvorav to ikke har noe innhold.

- Mappen Arbeid og betjening på elektriske anlegg inneholder en lenke til aktuelt lovverk og syv dokumenter som gjelder arbeid med el-installasjoner. Alle disse var revidert i henhold til plan.
- I mappen *forvaltning-utleie av bygg* er det seks dokumenter der alle er reviderte i 2025.

Vann og avløp
Vann og avløp har tre undermapper.

- I mappen *Beredskap* ligger ett dokument. Det er en kontinuitetsplan for VA-avdelingen. Den beskriver oppgaver og vurderer behov for bemanning opp mot oppgaver. Antall renholdere som er oppgitt i dokumentet stemmer ikke med antall vi har fått opplyst fra Renhold. Dokumentet skulle ifølge metadata vært revidert 20. september 2025.
- I mappen *Renovasjon/Farlig avfall* er det ti dokumenter. Disse gjelder ulike prosedyrer for håndtering av farlig avfall som er fra 2014/15. Renovasjon utføres imidlertid ikke lenger av kommunen selv, men er satt ut til en privat aktør.
- Mappen *Renseanlegg* har undermappene *Internkontroll* og *ROS-analyse*. Ingen av disse inneholder noen dokumenter.

Bygg, veg, anlegg
Mappen *Bygg, vei, anlegg* har syv undermapper, hvorav tre ikke inneholder noen dokumenter.

- I mappen *arbeidsrutiner* er det tre dokumenter, ett som gjelder arbeid i kummer og to som gjelder snørydding. De er opprettet i 2022 og skulle ifølge metadata vært revidert i henholdsvis 2023 og 2024. Revisjon er ikke kvittert ut.
- I mappen *Eiendomsforvaltning* finner vi to varianter av samme dokument (opplastet dokument og fritekst). Det gjelder ansvarsfordeling mellom eier og brukere av kommunale bygg. Dokumentet er opprettet i 2004, og sist revidert i 2016.
- Mappen *HMS* inneholder *Kontinuitetsplan for BVA, Skjema for sikker jobbanalyse* og *Tiltaksplan* for Korona. Dokumentene er ikke revidert som forutsatt.
- Mappen *Trafikksikkerhet* inneholder seks dokumenter som bl.a. gjelder prosedyrer for graving og veivedlikehold. Dokumentene er ikke revidert som forutsatt.

Brannvesenet
Brannvesenet har åtte mapper. Under der igjen finner vi en rekke undermapper. I enkelte mapper er det svært mange dokumenter. For eksempel gjelder det for mappen for *standard operasjonelle rutiner (SOR)*, der vi fant nær 150 rutiner.

Vi har tatt noen stikkprøver i de ulike mappene, og sett på i hvilken grad dokumenter er revidert i henhold til planlagt revisjonsdato.

- Gjennomgående finner vi at dokumenter ikke er revidert til henhold til gitt revisjonsdato. For svært mange dokument er siste revisjon gjennomført i 2021/2022.
- For enkelte dokument er det satt revisjonsdato langt fram i tid, f.eks. 2030. Der vi så slike dokumenter gjaldt dette gjerne statiske dokumenter, f.eks. rapporter, som det ikke er naturlig å revidere.

Renhold
Renhold har ni mapper, hvorav én ikke har innhold. De åtte andre har undermapper og/eller dokumenter direkte i mappen.

Enkelte mapper er svært innholdsrike. For eksempel inneholdt mappen *Renholdsplaner* 32 renholdsplaner for bygg/lokaler avdelingen har ansvaret for renhold i. En annen, *Sikkerhetsblad*, inneholder 56 dokumenter.

Vi har tatt noen stikkprøver i de ulike mappene, og sett på i hvilken grad dokumenter er revidert i henhold til planlagt revisjonsdato.

- Dokumenter som ligger i Renhold, er gjennomgående revidert i henhold til oppsatt dato for revisjon.

Enheten bruker i tillegg fagsystemet FAMAC for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg. Systemet er ment å gi kommunen oversikt og kontroll med dokumentasjon, aktiviteter og avvik for byggene de eier. Enhetsleder sier det er avdelingen Bygg, vei og anlegg som bruker systemet. I systemet kan en bl.a. legge inn dokumentasjon om byggene, tilstandsrapporter, risikoanalyser (f.eks. brann, elektro, basseng, lekeplass), periodisk vedlikehold og avvik knyttet til bygningsmassen. Avvik gjelder tekniske/driftsmessige forhold på byggen, og det er mulig for brukere (skoler, avdelinger m.m.) av byggene å melde inn slike avvik. Enhetsleder sier at for andre avvik er det Compilo som er det naturlige stedet. Vi har ikke nærmere undersøkt kommunens bruk av FAMAC.

3.3.2. Kartlegging av risikoforhold

Enheten har ikke utarbeidet egne føringer for hvilke områder der det skal kartlegges risiko for å vurdere behovet for internkontroll.

Vi har undersøkt oversikten over ROS-analyser som ligger i modulen/appen ROS i Compilo. Videre har vi undersøkt dokumentbiblioteket i Compilo. Tekniske tjenester har ni undermapper, hvorav fire ikke inneholder noen dokumenter. Vi ser her på innholdet i mappene til avdelingene *Vann,avløp,renovasjon, Bygg,vei,anlegg, Brannvesen og Renhold.*

Vann, avløp, renovasjon

I Compilo ligger mappen *Vann, avløp, renovasjon* med undermappene; *Beredskap, renovasjon og Rj. Renseanlegg*. Det er ingen ROS-analyser i mappen *Beredskap*.

I mappen *Renovasjon* ligger det ti dokumenter. To av disse er ROS-analyser som gjelder Mårvik gjenvinningsstasjon. Begge er fra 2014 og dato for neste revisjon var satt til 30. mai 2015 og 20. oktober 2016.

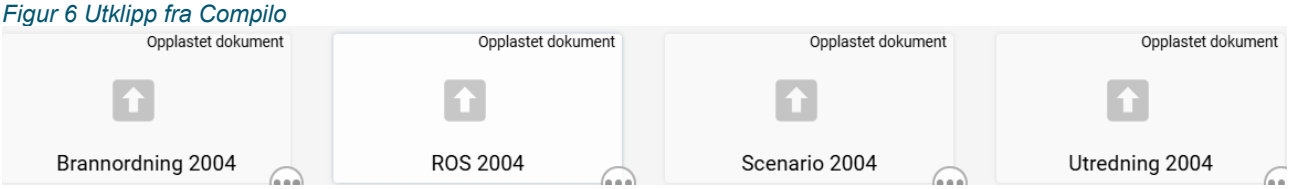
I mappen *Rjukan renseanlegg* er det en undermappe som heter ROS-analyse. Det er ingen dokumenter i den mappen.

Fra leder i avdelingen har vi fått tilsendt fire ROS-analyser som gjelder vannverk og renseanlegg i kommunen. Disse er unntatt offentligheten og lagret «internt». Han opplyser at avdelingen ikke har risikovurdering som gjelder helse, miljø og sikkerhet for ansatte i avdelingen

Bygg/vei/anlegg
Fra avdelingsleder får vi opplyst at det ikke er gjort noe systematisk arbeid med ROS analyser for kartlegging av risikoforhold i avdelingen.

Brann
I Compilo finner vi mappen *G2 – ROS analyser*. Mappen har fire dokumenter som gjelder risikovurderinger:

Figur 6 Utklipp fra Compilo



Vi får opplyst fra brannsjefen at avdelingen har gjort avtale med et konsulentfirma om å oppdatere eksisterende ROS, utarbeide forebyggendeanalyse og utarbeide beredskapsanalyse. Dette arbeidet skal starte i løpet av 2025. Videre viser han til avtale fra mars 2025 med bedriftshelsetjenesten Avonova om plan for oppfølging av HMS-arbeidet i avdelingen.

Brann har også i perioden mai-juni 2025 gjennomført en vurdering av helsestatus hos ansatte knyttet til eksponeringer i arbeidsmiljøet. Rapporten med anbefalinger er laget av en bedriftslege og kvalitetssikret av en spesialist i arbeidsmedisin.

Renhold
I Compilo finner vi to ROS-analyser utarbeidet i avdelingen Renhold. En gjelder psykososialt arbeidsmiljø, den andre det fysiske arbeidsmiljøet. Begge er datert juni 2024. Det ligger også en ROS-analyse for perioden 2016/2019 i systemet.

Avdelingen har handlingsplan for HMS for perioden 2025/2026. Planen er gjort i samarbeid med verneombudet i avdelingen. Dato for neste revisjon er satt til mai 2026.

3.3.3. Avvikshåndtering

Opplæring

I vår spørreundersøkelse fikk ansatte i Teknisk spørsmål om kunnskap om, og praksis i bruk av avviksmodulen i Compilo. Vi spurte først om de hadde fått opplæring i bruk av avvikssystemet:

Tabell 13 Svarfordeling i enhet Teknisk på spørsmål om opplæring i bruk av Compilo. I hele tall og prosent.

Har du fått opplæring i hvordan man melder avvik i Compilo?	Ja, nå jeg startet å jobbe i kommunen	Ja, men ikke i forbindelse med at jeg startet å jobbe i kommunen	Nei	Vet ikke
Antall	9	7	10	6
Prosent	28%	22%	31%	19%

N=32

Halvparten av respondentene svarte at de hadde fått opplæring. Den andre halvparten oppgir at de ikke har fått opplæring, eller ikke visste om de hadde fått det. De fleste som hadde fått opplæring fikk det da de startet å jobbe.

Respondentene fikk videre spørsmål om de vet hvordan man melder avvik i Compilo. Det gav slik svarfordeling:

Tabell 14

Vet du hvordan man går fram for å melde avvik i Compilo?	Ja, det vet jeg	Ja, vet det delvis, men måtte funnet mer informasjon eller fått hjelp	Nei
Antall	13	9	10
Prosent	41%	28%	31%

N=32

Om lag to tredjedeler svare at de vet, eller delvis vet hvordan avvik skal meldes. Det er litt under en tredjedel som oppgav at de ikke vet hvordan man melder avvik.

Respondentene ble spurt om å ta stilling til utsagnene i tabellen nedenfor:

Tabell 15 Svarfordeling i enhet Teknisk på spørsmål om hvordan man går fram for å melde avvik. I hele tall og prosent.

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg opplever at det er ønskelig fra ledelsens side at vi melder avvik dersom det oppstår	19%	6%	25%	31%	19%

Jeg opplever at meldte avvik blir fulgt opp av ledelsen på en god måte	19%	13%	13%	31%	25%
Jeg opplever at vi har en felles forståelse av hva avvik er	13%	9%	31%	28%	19%
Avvik er et tema vi diskuterer med jevne mellomrom	22%	9%	34%	22%	13%

N=32

Det er litt over 50 %, som er litt eller helt enig i at de opplever at ledelsen ønsker at avvik skal bli meldt inn. Nær 20 % er uenige og det er også nær 20% som ikke vet. Når det gjelder opplevelsen av om avvik blir fulgt opp av ledelsen er det ganske stor spredning i svarene. Mens 44 % er litt eller helt enige, er det en 32 % som er litt eller helt uenig. Det er 25 % som oppgir at de ikke vet. Når det gjelder utsagnene om felles forståelse og om avvik er noe som diskuteres er det stor spredning i svarene.

Meldte avvik

På spørsmål om respondentene har observert avvik på arbeidsplassen som de har latt være å melde inn, er svarfordelingen slik:

Tabell 16 Svarfordeling i enhet Teknisk på spørsmål om observasjon av avvik på arbeidsplassen som ikke blir meldt inn. I hele tall og prosent.

Har du observert avvik på din arbeidsplass som du har latt være å melde inn?	**Ja, mer enn en gang**	**Ja, en gang**	**Nei**
Antall	12	4	16
Prosent	38%	13%	50%

N=32

Halvparten av de som svarte hadde en eller flere ganger observert avvik på arbeidsplassen som de har latt være å melde inn. For de fleste av disse igjen har det skjedd mer enn en gang. Den andre halvparten har ikke observert avvik de ikke har meldt inn.

De 16 respondentene som hadde svart at de hadde observert avvik på arbeidsplassen, men ikke meldt inn avvik fikk mulighet for å oppgi grunnen(e) til dette.

Tabell 17 Svarfordeling i enhet Teknisk på spørsmål om grunner for ikke å melde avvik. I hele tall

	Antall
Jeg hadde ikke tid til å registrere avviket, verken når det skjedde eller senere.	0

Jeg håndterte avviket med en gang og så derfor ikke noe behov for å melde det.	4
Jeg lot være å registrere avviket fordi det kunne blitt ubehagelig for de involverte.	1
Jeg lot være å registrere avviket fordi det kunne blitt ubehagelig for meg.	3
Avviket var ikke alvorlig nok til at det var noe poeng å registrere det.	4
Lignende avvik er meldt så mange ganger tidligere at det ikke var noe vits å melde det flere ganger.	6
Jeg hadde ikke noen tro på at avviket ville bli fulgt opp dersom jeg meldte det.	10
Jeg hadde ikke tilgang til PC eller til systemet for å registrere avvik.	1
Jeg var usikker på hvordan jeg skulle gå frem for å melde avviket.	1

N=16

Svaralternativet som oppgitt flest ganger var at de ikke hadde tro på at avviket ville bli fulgt opp. Også det at avviket var meldt mange ganger tidligere, så det ikke hadde noen hensikt, ble oppgitt av flere. Noen grunner som også ble oppgitt var at det ble ordnet opp i der og da, eller at avvikene var så lite alvorlig at det ikke var grunn til å melde avvik.

Vi ba de ansatte ta stilling til utsagn som gjaldt om det var god kultur for å melde avvik og god kultur for å følge opp avvik på arbeidsplassen:

Tabell 18 Svarfordeling i enhet Teknisk på spørsmål om kultur for å melde avvik på arbeidsplassen. I hele tall og prosent

På min arbeidsplass er det en god kultur for å melde avvik	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Antall	9	4	7	8	4
Prosent	28%	13%	22%	25%	13%

N=32

Av de svarte på undersøkelsen på Teknisk var det 47 % som svarte at de er litt eller helt enige i at det er en god kultur for å melde avvik på arbeidsplassen. 41 % er helt eler litt uenig, men de fleste av disse er helt uenige. 13 % oppgir at de ikke vet.

Tabell 19 Svarfordeling i enhet Teknisk på spørsmål om kultur for å følge opp avvik på arbeidsplassen. I hele tall og prosent.

På min arbeidsplass er det en god kultur for å følge opp avvik slik at de bidrar til læring	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke
Antall	8	3	6	10	5

Prosent	25%	9%	19%	31%	16%

N=32

Når det gjelder kultur for oppfølging av avvik er tendensen ganske lik som for spørsmålet om kultur for melde avvik. 50 % er litt eller helt enige i at det er en god kultur for å melde avvik på arbeidsplassen. 34 % er helt eller litt uenig, og de fleste av disse er litt uenige. 16 % oppgir at de ikke vet.

Oppfølging av avvik
Vi har sett på avviksstatstikken for Teknisk enhet for 2024 og 2025 fram til 30. september 2025.

2024

- I 2024 var det til sammen 12 meldinger i avvikssystemet.
- Fem hadde kategorien lav alvorlighet, en middels og seks høy.
- De fordelte seg på tre som gjaldt kategorien tjeneste/bruker, fire som gjaldt organisasjon/internt og åtte som gjaldt HMS.
- To gjaldt avdelingen Vann/avløp, fire Brannvesen og seks Bygg/veg/anlegg.

Antall dager før avviksmeldinger ble lest fordelte seg slik:

Tabell 20 Oversikt over antall avviksmeldinger etter antall dager før lest. Enhet Teknisk i 2024

Antall dager før lest	Antall avviksmeldinger
1-9	6
10-19	3
20-29	-
30-29	-
40-49	3

Antall dager før avvik ble lukket fordelte seg slik:

Tabell 21 Oversikt over antall avviksmeldinger etter antall dager før lukket. Enhet Teknisk i 2024

Antall dager før lukket	Antall avviksmeldinger
1-10	3
10-19	2
20-29	-
30-39	-
40-49	1

Over 50 eller ikke ferdigbehandlet ved årsslutt	6

2025

- I 2025 (til 30. september) var det til sammen fire meldinger i avvikssystemet.
- En hadde kategorien lav alvorlighet, en middels og to høy.
- De fordelte seg på en som gjaldt kategorien tjeneste/bruker og tre som gjaldt HMS.
- En gjaldt avdelingen Renhold og tre Bygg/veg/anlegg.

Antall dager før avviksmeldinger ble lest fordelte seg slik:

Tabell 22 Oversikt over antall avviksmeldinger etter antall dager før lest. Enhet Teknisk i 2025

Antall dager før lest	Antall avviksmeldinger
1-10	3
10-20	-
20-30	-
30-40	-

Antall dager før avvik ble lukket fordelte seg slik:

Tabell 23 Oversikt over antall avviksmeldinger etter antall dager før lukket. Enhet Teknisk i 2025

Antall dager før lukket	Antall avviksmeldinger
1-10	-
10-19	-
20-29	-
30-39	-
40-49	1
Over 50 eller ikke ferdigbehandlet pr 30. september 2025	3

Enhetsleder på Teknisk sier at det generelt er vanskelig å få ansatte til å melde avvik i Compilo. Oppstår det hendelser ute i avdelingene blir det gjerne håndtert der og da, uten videre dokumentasjon. Avvik som har blitt meldt inn i Compilo blir diskutert i avdelingsledermøter.

På spørsmål om hvorfor det har gått lang tid før avvik har blitt lukket har ikke enhetslederen noe opplagt forklaring, men peker på at det har vært mye utskifting av ledelse på kommunalområdet og Teknisk enhet de siste årene. Det har vært stort tidspress på avdelingslederne, og det kan være årsak til enkelte oppgaver ikke har blitt fulgt opp.

3.4. Revisors vurdering av internkontroll i praksis

Bruk av Compilo

Enhetene bruker bare delvis Compilo som sitt internkontrollsystem. I den grad systemet blir brukt, mener vi at bruken er usystematisk og at dokumenter som ligger i Compilo ikke blir oppdatert i tilstrekkelig grad.

Vår undersøkelse i de to enhetene Skole og Teknisk viser også at bruken av Compilos dokumentbibliotek er svært forskjelligartet. Enkelte avdelinger har en logisk mappestruktur med mange og oppdaterte dokumenter. I andre avdelinger er det få mapper og/eller mapper uten innhold. Vi finner at dokumenter ikke er oppdaterte, og at utsjekk/revisjon av dokumentene ikke er gjennomført som forutsatt.

Som tidligere nevnt, mener vi at kommunen bør gi føringer for bruken av Compilo.

Risikovurderinger
Det er store forskjeller når det gjelder praksis for å gjennomføre risikovurderinger i enheter og avdelinger. Vi mener generelt at enhetene ikke har kartlagt risiko i tilstrekkelig grad. Det kan bety at internkontrollen ikke er tilstrekkelig målrettet.

Skole har en felles risikovurdering som gjelder tilpasset opplæring. Skolene har ellers ROS-analyser gjerne knyttet til handlingsplaner som omfatter mange temaer/problemstillinger, deriblant HMS. I tillegg er det også egne risikovurderinger i forbindelse med turer, arrangement o.l. Unntaket er Kulturskolen, der vi ikke har fått dokumentert noen slik risikovurdering.

Renhold har en oppdatert ROS-analyse som er utarbeidet og dokumentert i ROS-appen i Compilo. Brann har en gammel risikovurdering, men gjennomfører i samarbeid med konsulent en risikovurdering i løpet av høsten 2025. I avdelingen Vann og avløp ligger det enkelte gamle og utdaterte risikovurderinger, og det foreligger ROS-analyser som gjelder vannverk og renseanlegg. Det er ikke gjennomført risikovurdering som gjelder helse, miljø og sikkerhet for ansatte i avdelingen Vann og avløp. Det er ikke gjort ROS-analyser i avdelingen Bygg, vei og anlegg.

Med unntak av avdelingen Renhold var det ingen av avdelingene som har fulgt kommunens egne retningslinjer som sier at ROS-analyser skal gjøres i Compilo. Kommunen bør vurdere tiltak for å sikre at avdelingene følger retningslinjene, alternativt endre rutinen slik at den er samsvar med praksis.

Avvikshåndtering
Både Skole og Teknisk har meldt avvik i Compilo i 2024 og 2025. Skole melder langt flere avvik enn Teknisk.

Vår undersøkelse viser at det er en forholdsvis stor andel av de ansatte som oppgir at de ikke har fått opplæring i bruken av avvikssystemet. I Skole var andelen 23 % og i Teknisk 31 %. Det er også en forholdsvis stor andel som svarer at de ikke vet hvordan en går fram for å melde avvik. Det er også ansatte som mener at det ikke er en felles forståelse på arbeidsplassen om hva det

skal meldes avvik om. Vi mener at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har sørget for opplæring i bruk av avvikssystemet.

Som nevnt over, melder begge enhetene avvik, men ansatte i begge enhetene sier at de observert avvik uten å melde fra. Det er også ansatte i begge enhetene som mener at det ikke er god kultur for å melde avvik på arbeidsplassen. Vi mener det er sannsynlig at ikke alle avvik blir meldt i avvikssystemet.

Avvik blir diskutert i de faste avdelingsledermøtene både i Teknisk og Skole. Enheten Skole har også en årlig gjennomgang av internkontrollen i avdelingene (ledelsen gjennomgang) der bl.a. analyse av avviksstatistikk inngår.

Vår gjennomgang av avviksstatistikken viser at det er avvik som ikke er lukket innen fristen på fem uker. I Skole er det en lavere andel av dette enn i Teknisk. I Teknisk er det registrert få avvik de siste to årene, men ingen av disse var lukket innen fristen. I spørreundersøkelsen er det også ansatte i begge enhetene som mener at ledelsen ikke følger opp avvik på en god måte.

Vi mener at dette viser at ikke alle avvik blir fulgt opp i samsvar med kommunens rutiner.

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1. Konklusjoner

Har Tinn kommune overordnet systematisk internkontroll i samsvar med kommuneloven?

Overordnet internkontroll
Tinn kommune har delvis overordnet internkontrollsystem i samsvar med kommuneloven.

Kommunen har et digitalt kvalitets/internkontrollsystem (Compilo) med ulike funksjoner, deriblant et dokumentbibliotek for systematisering og vedlikehold /oppdatering av kommunens dokumenter. Kommunen har ikke gitt føringer for hvordan systemet skal brukes, men sier at all informasjon om driften skal ligge i Compilo, og at systemet skal erstatte rutiner i permer mv. Slik brukes ikke systemet nå. Gjennomgangen av praksis viser at enhetene oppbevarer dokumenter utenfor Compilo (på papir, i Teams, på kommunens nettside). Dette gjør det vanskelig å ha oversikt over hvilke reglement og rutiner som fins i kommunen, og vanskelig å holde disse oppdatert. Det gir risiko for at kommunens internkontroll ikke er tilstrekkelig systematisk og planmessig.

Kommunen har oppdaterte delegeringsreglementer.

Kommunens internkontroll skal være tilpasset risikoforholdene. Kommunen har ikke kartlagt risikoforholdene på overordnet nivå, og heller ikke gitt føringer for hvordan enheter skal kartlegge risiko. Vi mener at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har tiltak for sikre at internkontrollen er tilpasset risikoforholdene.

Kommunen har system og rutiner for å melde og følge opp avvik.

Kommunedirektøren rapporterer årlig til kommunestyret om internkontrollen. Dert er i tråd med kommuneloven § 25-2.

Internkontroll samarbeid
Avtaler om deltakelse i kommunale oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid er i all hovedsak er i tråd med minimumskravene i kommuneloven §§ 19-4 og 20-4.

Tinn kommune følger opp sine samarbeid på en hensiktsmessig måte. Det skjer ved at kommunen, gjerne med sentrale personer, deltar i styringsorgan og faggrupper. Videre at kommunen får årsmeldinger fra samarbeidene, enten via representantskap og/eller direkte til kommunen.

I hvilken grad fungerer internkontrollen i utvalgte deler av kommunen?

Vi mener at internkontrollen i Skole og Teknisk delvis er i samsvar med relevant krav og føringer.

Enhetene bruker bare delvis Compilo som sitt internkontrollsystem. I den grad systemet blir brukt, mener vi at bruken er usystematisk og at dokumenter som ligger i Compilo ikke blir oppdatert i tilstrekkelig grad.

Det er store forskjeller når det gjelder praksis for å gjennomføre risikovurderinger i enheter og avdelinger. De er enkelte avdelinger som ikke har kartlagt risiko i tilstrekkelig grad. Det kan bety at internkontrollen ikke er tilstrekkelig målrettet.

Enhetene melder avvik i avviksmodulen i Compilo, men det er noen utfordringer knyttet til hvordan systemet fungerer/praktiseres i de to enhetene vi har undersøkt. Dette gjelder bl.a. :

- Mangel på opplæring og kunnskap om avvikssystemet.
- Observerte avvik som ikke blir meldt inn.
- Avvik som ikke blir lukket innen fristen

4.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at internkontrollen er planmessig og systematisk
- sikre at internkontrollen er tilpasset risikoforholdene i kommunen
- sikre at avvik meldes og følges opp

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov av 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)- opphevet
Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse og omsorgstjenesteloven)
Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse- miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Elektroniske kilder

Regjeringen, Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser, Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser - regjeringen.no

Regjerningen, Veileder om interkommunalt samarbeid, Veileder om interkommunalt samarbeid - regjeringen.no

KS, veileder «Orden i eget hus», nettside: Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Tinn kommune

Kommunedirektør

Saksbehandler:
Terje Kili

Saksnummer:
2025/472- 16

Dato:
10.11.2025

dag.oftung@vtrevisjon.no

Tilbakemelding på utkast til rapport om forvaltningsrevisjon om kommunedirektørs internkontroll

Jeg viser til mottatt utkast til rapport som er en forvaltningsrevisjon av kommunedirektørens internkontroll.

Rapporten viser at kommunedirektør har forbedringspunkt med hensyn til bruk av internkontrollsystemet Compilo, vurdering av overordnet risiko og hvordan håndtere avvik. Det gis i rapporten anbefalinger til oppfølging som kommunedirektør mener vil være gode tiltak som samlet vil styrke kommunedirektørens internkontroll.

Med hilsen

Terje Kili
kommunedirektør

Dokumentet er signert elektronisk

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Har Tinn kommune overordnet systematisk internkontroll i samsvar med kommuneloven?

Overordnet internkontroll

Krav til internkontroll
Kommuneloven § 25-1 pålegger kommuner og fylkeskommuner å etablere internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at gjeldende lover og forskrifter blir etterlevd. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for at internkontrollen er etablert og fungerer tilfredsstillende.

Internkontrollen utgjør en sentral del av den samlede styringen av kommunen. Internkontrollen skal sikre at tjenester har god kvalitet og blir gitt i samsvar med lovkrav. Den skal også tilrettelegge for kontinuerlig forbedring og effektiv ressursbruk.

Kommuneloven § 25-1 tredje ledd sier følgende:

> *Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren*
>
> *a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
> *b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
> *c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
> *d. dokumenter internkontrollen i den formen og omfang som er nødvendig*
>
> *e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Ifølge kommuneloven § 25-2 skal kommunedirektøren minst en gang i året rapportere til kommunestyret om internkontroll.

I tillegg til krav om internkontroll i kommuneloven finnes det internkontrollkrav i ulike sektorlover/forskrifter, f.eks. i helse- og omsorgslovgivningen og i arbeidsmiljølovgivningen.[10] Internkontrollkravene i disse lovene/forskriftene sammenfaller i all hovedsak med kravene i kommuneloven.

System for internkontroll
I anledning ny kommunelov, blei KS sin veileder «Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll» utarbeidet i april 2020. Veilederen gir råd om hvordan internkontrollen bør utformes.

[10] Helse og omsorgstjenesteloven § 4-1 og Arbeidsmiljøloven §3-1

Blant annet bør internkontrollen være systematisk, formalisert og dokumentert. Internkontrollen skal være risikobasert og det bør være koblinger mellom internkontroll og virksomhetsstyring.

I veilederen er det lagt vekket på at kommunene bør formalisere organiseringen, roller og ansvar. For å svare opp dette er det hensiktsmessig å utarbeide organisasjonskart, delegeringsreglement og stillingsbeskrivelser.

Veilederen peker på at det er opp til kommunedirektøren å vurdere i hvilken form og hvilket omfang det er nødvendig å dokumentere, og internkontrollen skal tilpasses behovene i den aktuelle kommunen. Det er likevel slik at rutiner og prosedyrer, risikoanalyser og avvikshåndtering bør dokumenteres. Videre bør dokumentasjon av internkontroll være strukturert og gjerne samlet på et felles sted for å sikre tilgjengelighet.

Om dokumentasjon sier veilederen blant annet dette:

> *Dokumentasjonen bør også vise den formaliseringen som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart. Selv om det er viktig å snakke sammen og ha en dialog om utforming og ivaretakelse av internkontrollen, er det ikke tilstrekkelig med en muntlig kultur.*
>
> *Kommuneloven sier i § 25-1 bokstav b) at kommunedirektøren skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Med rutiner menes beskrivelser av hvordan vi utfører oppgavene og løser den daglige driften, altså det som er planlagt. Prosedyrer er beskrivelser av hvordan vi møter ulike situasjoner og hendelser som vi vet oppstår, men som ikke alltid er planlagt, og som heller ikke alltid er ønsket.*
>
> *Tilstrekkelig og oppdatert dokumentasjon er en viktig forutsetning for læring og utvikling, både i opplæring av nytilsatte og i vedlikeholds- og forbedringsprosesser. Det vil gjøre dokumentasjonen enklere dersom det finnes ferdige maler og standarder som enkelt kan tas i bruk.*

Noen reglement/rutiner er pålagt. I kommuneloven § 5-4 er det krav om at kommunen skal ha et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. I § 14-2 er det krav om at kommunen skal ha økonomireglement og finansreglement:

I KS sin veileder finn vi også eksempel på andre sektorovergripende reglement/rutiner som kan være hensiktsmessige for å styrke internkontrollen, blant annet:

- Delegering fra kommunedirektøren
- Rutiner som sikrer iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak
- Anskaffelsesstrategi og -reglement
- arbeidsgiverstrategi
- Lederavtaler

- Etiske reglement
- Rutiner for varsling etter arbeidsmiljølov
- Arkivplan
- Datatryggtrygghet og håndtering av personopplysninger (GDPR)
- Helse-, miljø og trygghet
- Krisehåndtering og beredskap

Videre sier veilederen at det å ha et reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og ajourføre reglement og rutiner, gjøre dem kjent i organisasjonen og sikre at de blir fulgt. Tilstrekkelig opplæring er sentralt. Som en del av formaliseringen bør det også avklares hvem som har ansvar for oppdatering av de ulike reglementene/rutinene.

Risikovurdering
Ifølge kommuneloven § 25 -1 andre ledd skal internkontrollen vært tilpasset virksomhetens risikoforhold.

Veilederen «Orden i eget hus» omtaler arbeidet med risikovurderinger. Risikovurdering i en kommune handler om å systematisk kartlegge uønskede hendelser som kan ha negative konsekvenser for virksomheten og/eller innbyggerne. Målet er å finne ut hvor sannsynlig det er at noe skjer, hvilket konsekvensene kan bli, og hvordan kommunen best kan forebygge eller håndtere slike hendelser. Risikovurderinger er viktige for at kommunen skal kunne planlegge og sette inn tiltak for å unngå uønskede hendelser, og minimere konsekvensene dersom de likevel skjer.

Risikovurderinger i kommunen kan gjennomføres på flere nivå, både på operativt tjenestenivå og på et mer overordnet, strategisk nivå. Eksempel på risikovurderinger på tjenestenivå kan være:

- Risiko for vold eller trusler mot ansatte og barn i skole og barnehage.
- Risiko for at brukere ikke får nødvendig helsehjelp ved sykdom eller fravær blant ansatte i hjemmetjenestene.
- Risiko for vannlekkasjer, strømbrudd eller svikt i renovasjonstjenester.
- Risiko for skader ved arrangementer, eller svikt i sikkerhetsrutinene på kommunale idrettsanlegg.

Ifølge KS bør en overordnet risikovurdering, som et minimum, innebære en helhetlig vurdering av internkontrollen. Formålet er å identifisere og vurdere risikoer som kan påvirke om internkontrollen fungerer som han skal. Det kan også være relevant å vurdere om sektorovergripende regelverk er på plass, om delegering og rapportering fungerer godt nok, og om tjenester og støtteprosesser har en risikobasert internkontroll med etablert rutiner.

Arbeidsmiljøloven § 3-1 omhandler krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Her står det blant annet:[11]

> *For å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten.*

Dette omfatter blant annet at arbeidsgiver skal:

> *kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen*.

Internkontrollforskriften[12] har tilsvarende krav om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og dokumentasjon av dette. I Internkontrollforskriften § 5 står det blant annet at virksomheten skal:

> *Kartlegge farer og problemer, på bakgrunn av disse vurdere risiko, og utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.*

Avvikshåndtering
Kommuneloven § 25-1 bokstav c slår fast at kommunedirektøren har ansvar for å avdekke og følge opp avvik.

Avvikshåndtering handler ikke direkte om å redusere risiko, men om å lære av sine feil, slik at risikoen i neste omgang blir mindre. Avvikshåndtering er derfor viktig for læring og forbedring. Registrering, og ikke minst oppfølging, av avvik er med på å forebygge gjentagelse av lignende eller andre avviker.

I KS sin veileder blir det understrekt at verdien i form av bedret internkontroll først blir oppnådd når avvikene blir brukt aktivt til læring og utvikling. Videre påpeker de at en systematisk håndtering av avvik skal innebære at brudd på lover, forskrifter, prosedyrer og rutiner blir registrert. Dette tilrettelegger for læring og utvikling, og bidrar til å redusere risikoen for at tilsvarende hendelser oppstår igjen.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha et internkontrollsystem der:**
  - **oppgave- og ansvarsforhold er avklart**
  - **reglement og rutiner er dokumentert, oppdaterte og tilgjengelige**
- **Kommunen skal ha system og tiltak for å vurdere risiko.**
- **Kommunen skal ha system for å melde og følge opp avvik.**

[11] Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
[12] Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse- miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

Kommunedirektøren skal minst enn gang i året rapportere om internkontroll til kommunestyret.

Internkontroll i samarbeid

Vi vil undersøke samarbeid som ikke er egne rettssubjekt. Det vil i hovedsak si kommunale oppgavefellesskap og/eller vertskommunesamarbeid.

Hjemmelsgrunnlag
Hjemmel for oppretting av kommunale oppgavefellesskap finner vi i Kommuneloven § 19:

> *To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefellesskap.*
> *Et oppgavefellesskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Oppgavefellesskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.*

I et oppgavefelleskap blir begrepet deltakerkommune benyttet om kommuner som er med i fellesskapet. Kommunen der oppgavefellesskapet har kontor blir kalt kontorkommune.
For vertskommunesamarbeid er det § 20 i kommuneloven som er hjemmelsgrunnlaget

> *En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune etter reglene i dette kapitlet, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det.*

Begrep som blir brukt her er vertskommune om kommunen som er delegert ansvar, og samarbeidskommune om de andre kommunene som deltar i samarbeidet.

Krav til avtaler
Når det blir opprettet et oppgavefellesskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefellesskapet. Samarbeidsavtalen skal ifølge kommuneloven § 19-4 fastsatte:

a. oppgavefellesskapets navn
b. om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
c. hvor mange medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet
d. hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
e. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
f. den enkelte deltakers eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsdel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsdelen avviker fra eierandelen
g. om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
h. hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om
i. hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet

j. hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst.

Samarbeidsavtalen for vertskommunesamarbeid skal ifølge kommuneloven § 20-4 minimum inneholde informasjon om:

a. deltakerne i samarbeidet
b. hvem av deltakerne som er vertskommune
c. hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
d. når oppgaver og myndighet skal overføres
e. hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
f. hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
g. hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
h. hvordan samarbeidet skal oppløses
i. annet som etter lov skal fastsettes i avtale

Internkontroll
I kommunal- og distriktsdepartementets veileder om interkommunalt samarbeid blir det vist til at internkontrollplikten også gjelder når kommuner samarbeider om å utfor lovpålagte oppgaver.[13]

Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder om kommunelovens internkontrollregler. Kommunedirektørens for internkontroll i forbindelse med interkommunale samarbeid er beskrevet i kapitel 3.[14]

Oppgavefellesskap
Når kommuner samarbeider gjennom kommunale oppgavefellesskap (eller interkommunale politiske råd), gjelder kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1, så langt det passer. Dette er slått fast i § 19-1 i loven.

I veilederen om kommunelovens internkontrollbestemmelser blir det slått fast at internkontroll er viktig når slike samarbeider utfører lovpålagte oppgaver for kommunene. Dette fordi formålet er å sikre at lover og regler blir fulgt.

I praksis betyr dette at internkontroll skal brukes i den grad samarbeidet er styrt av lover og forskrifter. Når internkontrollkravet gjelder, er det lederen for oppgavefellesskapet, altså den som

[13] Veileder om interkommunalt samarbeid - regjeringen.no

[14] Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser - regjeringen.no

styrer virksomheten eller enheten, som har ansvaret. Det spiller ingen rolle om samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt eller ikke.

Vertskommunesamarbeid

I vertskommunesamarbeid er det kommunedirektøren i vertskommunen som har ansvaret for internkontrollen tilknyttet oppgavene som blir utført gjennom samarbeidet. Dette ansvaret gjelder på samme måte som for andre deler av vertskommunevirksomheten.

Tinn kommune er ikke vertskommune. I veilederen om kommunelovens internkontroll-bestemmelser blir likevel slått fast at kommunedirektørene i samarbeidskommunene også har et visst internkontrollansvar:

> *….. De kan jo ikke gi fra seg hele ansvaret for oppgavene selv om de gir fra seg utførelsen av oppgavene. Følgelig vil også kommunedirektøren i samarbeidskommuene ha et internkontrollansvar. Dette vil bli på samme måte som for andre interkommunale samarbeid og i praksis innebære et ansvar for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i samarbeidskommunen får det de har krav på selv om det er vertskommunen som utfører oppgaven*

Generelt for samarbeid

I et oppsummerende kapitel (3.1.3) i veilederen finner vi dette om hvilke ansvar som ligger til kommunedirektørene i deltaker/samarbeidskommunene ved deltagelse i interkommunale samarbeider:

> *Når en kommune inngår et interkommunalt samarbeid for å løse en lovpålagt oppgave, oppstår det et spørsmål om hvor langt kommunedirektørens interkontrollansvar strekker seg i slike tilfeller overfor samarbeidet. Ved interkommunale samarbeid vil kommunedirektøren i de enkelte kommunene ha et ansvar til å følge opp samarbeidet og arbeidet der, på samme måte som ved bruk av private aktører. Kommunedirektøren må forsikre seg om at arbeidet i det interkommunale samarbeidet utføres på en slik måte at innbyggerne får det de har krav på etter lov og forskrift, uavhengig av hva slags organisasjonsform samarbeidet utføres i. Kommunedirektørens ansvar til å følge opp samarbeidet gjelder dermed uavhengig av om det er et interkommunalt oppgavefellesskap, interkommunalt politisk råd, vertskommune, interkommunalt selskap eller aksjeselskap som utfører oppgaven. Det vil inngå i kommunedirektørens internkontrollansvar å ha rutiner, prosedyrer osv. for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt slik at innbyggerne i egen kommune får det de har krav på uavhengig av om oppgaven utføres i et interkommunalt samarbeid.*

Dette internkontrollansvaret handler i praksis om å sikre at samarbeidet fungerer som avtalt. Deltaker/samarbeidskommunen bør bruke en kombinasjon av rapportering, deltagelse i styringsorgan, kreve innsyn, møter og eventuelt egne kontroller for å sikre at oppgavefellesskapet og vertskommunen gjør som avtalt. Dette kan for eksempel være å:

- Sørge for at samarbeidsavtalen har klare føresegner om rapportering, informasjon og kontrollrutiner.
- Kreve jevnlige rapporter fra vertskommunen om tjenesteproduksjon, økonomi, måloppnåelse og eventuelle avvik.
- Benytt muligheten til å ha representanter i styringsgruppen eller samarbeidsorganet, dersom dette er avtalt.
- Be om tilgang til revisjonsrapporter og regnskapsoversikter. Samarbeidskommunen har rett til innsyn i dokument som gjelder tjenestemottakerne deres.
- Gjennomføre faste møter mellom administrasjonen i samarbeidskommunen og vertskommunen for å drøfte status og utfordringer.
- Undersøke tjenestekvalitet gjennom bruker- eller innbyggerundersøkelser i egen kommune.
- Følge opp klager fra innbyggere. Bruke dette som grunnlag for kontroll.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier for kapittel 2.2:

Kommunen skal ha samarbeidsavtaler i tråd med kravene i kommuneloven.

Kommunen bør ha tiltak for å sikre at tjenester blir levert i tråd med avtalene.

Internkontroll i praksis

I hvilken grad fungerer internkontrollen i utvalgte deler av kommunen?

Revisjonskriteriene til denne problemstillingen bygger på kravene til internkontroll i kommuneloven som er redegjort for foran og på kommunens egne føringer.

Compilo

Tinn kommune har valgt Compilo som sitt internkontrollsystem og ifølge kommunen skal all informasjon om driften ligge i systemet. Vi legger derfor til grunn at enhetene bør bruke Compilo som sitt internkontrollsystem.

Risikovurdering

Vi har redegjort for kravene om at internkontroll skal være tilpasset risikoforholdene foran. Det gjelder også på enhetsnivå.

Avvik

Vi har redegjort for kravene i kommuneloven § 25-1 om at internkontroll skal omfatte å avdekke og følge opp avvik foran.

Kommunen har utarbeidet rutiner for avvikshåndtering. Disse er redegjort for i kapittel 2.1.4. Ifølge rutinene har leder blant annet ansvar for:

- at ansatte får opplæring i avviksrapportering.
- å følge opp og lukke avviket innen 5 uker

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Enhetene bør bruke Compilo som sitt internkontrollsystem.**
- **Enhetene må kartlegge risikoforhold for å kunne tilpasse internkontrollen.**
- **Ansatte må ha fått opplæring i avviksrapportering.**
- **Ansatte skal melde avvik.**
- **Avvik må følges opp i samsvar med kommunes rutiner.**

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 5. mai 2025. Oppstartsmøte ble holdt 21. august med kommunedirektør og systemansvarlig for beredskap til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden august til slutten av oktober 2025.

For å undersøke problemstillingene har vi hatt tilgang til kommunens internkontrollsystem Compilo. Det har gitt oss mulighet for å se hvilke dokument som ligger i dokumentbiblioteket, og eventuelt undersøke disse nærmere. Vi fikk også fått tilsendt en del dokumenter som ikke lå i Compilo. Vi har også kunnet gå inn og undersøke hvilke ROS-analyser som er lagt inn i Compilo. Videre har vi kunnet se på avvikssystemet i Compilo. Dette har vært relevant med tanke på problemstillingen i revisjonen. Skriftlig/elektronisk materiale av den type vi finner i Compilo er etterprøvbart og har høy grad av pålitelighet.

Vi har fått intervjuet og/eller fått informasjon på e-post fra ledere i kommunen. Det gjelder kommunalsjefen for HR og organisasjon, enhetsledere for Skole og Teknisk og avdelingslederne i Skole og Teknisk. Vi har også fått informasjon fra systemansvarlig for Compilo. Dette er fra personer som er sentrale på sine respektive områder. Vi har også fått informasjon fra vertskommunesamarbeidene og de kommunale oppgavefellesskapene som er omfattet av revisjonen. Muntlig informasjon er nedtegnet av revisor, og godkjent av de aktuelle personene.

Vi har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse (Questback) blant ansatte avdelingene som hører inn under enhetene Teknisk og Skole. Undersøkelsen var anonym. Vi mener tilbakemeldingene fra de ansatte om avvikssystemet og avvikshåndtering er relevante tema for problemstillingen om internkontroll i praksis. Det var 186 personer som fikk undersøkelsen, og av de svarte 110 (78 fra enheten Skole og 32 fra Teknisk enhet). Svarprosenten var 79 % i enheten Skole og i Teknisk 37 %. Det gir en samlet svarprosent på 59. Vi mener undersøkelsen, sammen med annen informasjon, gir grunnlag for å si at data er pålitelige.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[15]

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring.[16] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[15] God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

[16] ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.

På vakt for fellesskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?
Ta kontakt med oss:
Telefon: 33 07 13 00
E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

25: 4026 402