



BEBOERNES MIDLER

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

INNHold

SAMMENDRAG.....	I
1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunnen for prosjektet	1
1.2 Avgrensinger	1
2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET	1
2.1 Problemstillinger	1
3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET.....	2
3.1 Datainnsamling.....	2
3.2 Bearbeiding og analyse.....	2
3.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet	2
4. ER RETNINGSLINJEN TILFREDSSTILLELLENDE?	3
4.1 Vurderingskriterier	3
4.2 Funn/fakta.....	3
4.3 Revisjonens vurdering.....	4
5. ER RETNINGSLINJEN KJENT OG FØLGES DEN?.....	5
5.1 Vurderingskriterier	5
5.2 Funn/fakta og revisjonens vurdering.....	5
5.3 Samlet vurdering	9
6. ER KONTROLLEN GOD NOK?	10
6.1 Vurderingskriterier	10
6.2 Funn/fakta.....	10
6.3 Revisjonens vurdering.....	10
7. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	11
7.1 Konklusjon	11
7.2 Anbefalinger.....	12

VEDLEGG	1: KRITERIER
	2: RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN

SAMMENDRAG

Målsetting med prosjektet

Dette prosjektet vurderer om kommunen har god nok kontroll med forvaltningen av beboernes midler. Det skal også belyse om kommunens retningslinje for disponering av midler for personer som mottar miljøarbeidertjeneste er tilfredsstillende, kjent og følges.

Dette prosjektet ble vedtatt igangsatt av kontrollutvalget pga. at utvalget har behandlet flere saker om uregelmessigheter/ misligheter knyttet til beboerregnskap. På bakgrunn av dette har vi ønsket å vurdere kommunens retningslinje og kvaliteten på kontrollen generelt. En ønsket effekt av undersøkelsen er at den kan bidra til god kontroll som hindrer feil og sikrer at ansatte ikke mistenkeliggjøres.

For dette prosjektet er formålet brutt ned til følgende problemstillinger:

1. Er retningslinjen tilfredsstillende?
2. Er retningslinjen kjent og følges den?
3. Er kontrollen god nok?

Konklusjon

Revisjonen mener den nye retningslinjen er enklere og bedre enn den gamle. Ansvar og arbeidsfordeling mellom kommunen og hjelpeverge, og ved det enkelte tjenestested, er formalisert, konkretisert og fremgår tydeligere enn i den gamle. Videre er kommunens ansvar for økonomiforvaltning på vegne av brukeren redusert. Dette vil bidra til redusert fremtidig risiko for misligheter og uregelmessigheter. Revisjonen mener retningslinjen kan forbedres ytterligere bl.a. kan det forklares i retningslinjen hvorfor det kreves signatur på kvittering og regnskapsbilag.

Undersøkelsen viser at retningslinjen var kjent ved de tjenestestedene vi besøkte, men vi fant at praksis ikke alltid stemte overens med retningslinjen. Oppfølgingen av midlene blir etter revisjonens mening best om retningslinjen følges og avvikene fra retningslinjen kan reduseres uten stor ressursinnsats.

Tjenestestedene bør etablere rutiner som sikrer at retningslinjen følges. Det bør bl.a. etableres arkiveringsrutiner som sikrer at regnskap og bilag kan forefinnes til en hver tid, også ved skifte av tjenesteledere. De ansatte bør etter revisjonens mening også få mer opplæring slik at de forstår hensikten med arbeidsoppgavene. Et tiltak revisjonen mener er viktig for å bedre praksis, er at avvik fra retningslinjen følges opp slik at de ikke gjentar seg over tid. Kontorsjefer ved områdekantorene bør ved kontroll av tjenestestedene sjekke at tjenestestedet har rutiner som gjør at retningslinjen følges, og følge opp avdekkede svakheter i ettertid. Etter det revisjonen har forstått har et områdekantor iverksatt slik kontroll av tjenestesteder, og de to andre områdekantorene skal iverksette slik kontroll.

Dersom antall personer som fører beboerregnskap begrenses ved det enkelte tjenestested, blir det mindre arbeidskrevende og mer oversiktlig for tjenesteleder å følge opp. Arbeidsdeling

mellom disponering av midler, regnskapsføring og kontroll av regnskap vil etter vår vurdering minske risiko for uregelmessigheter/misligheter.

Revisjonen har ikke funnet misligheter eller uregelmessigheter ved kontroll av regnskapene. Vi mener at undersøkelsen indikerer at det ikke forekommer misligheter eller uregelmessigheter av høyere beløpsmessig størrelse blant midlene som kommunen disponerer på vegne av beboere ved arbeidslagene.

Revisjonen er klar over at disponering av beboernes midler kun er en liten del av de totale arbeidsoppgavene til de ansatte på tjenestestedene og at det ikke alltid er de store beløpene dette omfatter. Kommunen har imidlertid ansvar for en gruppe brukere som ikke er i stand til å disponere sine midler selv. Etter revisjonens vurdering må kommunen ha ekstra gode rutiner for oppfølging av slike midler.

Anbefalinger

1. Arkiveringsrutiner bør etableres ved alle tjenestested.
2. Antall personer som fører beboerregnskap per tjenestested bør begrenses.

September 2005

Per-Martin Svendsen
revisjonssjef

Morten Mjøltnes
fagansvarlig forvaltningsrevisjon

1. INNLEDNING

Prosjektet er gjennomført fra april til august 2005. Charlotte Herje har vært prosjektleder.

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i møte 13.12.04 under sak 82/04 Forvaltningsrevisjonsprosjekter 2005, at revisjonen skulle gjennomføre et prosjekt om beboernes midler. Beskrivelsen av prosjektet sa: *Har kommunen god nok kontroll med forvaltningen av beboernes midler? Er kommunens retningslinje for håndtering tilfredsstillende, og er den kjent/følges den?*

Dette prosjektet ble vedtatt igangsatt av kontrollutvalget pga. at utvalget har behandlet flere saker om uregelmessigheter/ misligheter knyttet til beboerregnskap. På bakgrunn av dette har vi ønsket å vurdere kommunens retningslinje og kvaliteten på kontrollen generelt. En ønsket effekt av undersøkelsen er at den kan bidra til god kontroll som hindrer feil og sikrer at ansatte ikke mistenkeliggjøres.

1.2 Avgrensinger

Dette prosjektet avgrenses til beboerregnskaper ved arbeidslag under Hjemmebaserte tjenester - Pleie og omsorg.

2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

Målsettingen er å undersøke om kommunen har god nok kontroll med forvaltningen av beboernes midler når kommunalt ansatte bistår. Vi vil også vurdere om kommunes retningslinje for håndtering er tilfredsstillende, kjent og følges.

2.1 Problemstillinger

Vi vil dele forvaltningsrevisjonsprosjektet inn i følgende problemstillinger:

1. Er retningslinjen tilfredsstillende?
2. Er retningslinjen kjent og følges den?
3. Er kontrollen god nok?

3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

3.1 Datainnsamling

10 av 34 arbeidslag er kontrollert. Dette utgjør ca 29 % av alle arbeidslagene. Vurderingen er foretatt på to nivåer; overordnet gjennomgang av regnskaper for 2004 og grundigere analyse for et mindre utvalg regnskaper for 2003 og 2004. I tillegg er det foretatt en kartlegging og vurdering av rutiner for regnskapsføring og forvaltning av beboernes midler opp mot ny og gammel *retningslinje for disponering av midler og eiendeler for personer som mottar miljøarbeider tjeneste*.¹ Kartlegging er foretatt ved intervjuer av hovedsakelig tjenesteledere ved de tjenestesteder der regnskap er analysert.

For å få en indikasjon på regnskapenes kvalitet kunne vi ikke gjennomgå samtlige regnskap i dybden, slik vi vanligvis gjør ved innrapportere mistanker om uregelmessigheter/misligheter. Revisjonen har foretatt en mer overordnet gjennomgang av regnskapene der det er foretatt en rimelighetsvurdering av utgiftene og utgiftstypene i regnskapet, med hensyn på om det er indikasjoner på evt. uregelmessigheter/misligheter som har foregått over tid.

3.2 Bearbeiding og analyse

Ved overordnet analyse av regnskaper har vi vurdert følgende:

- Regnskap er ført for alle måneder
- Signert for kontroll av tjenesteleder
- Inngående og utgående beholdning i bank er i samsvar med regnskap
- Inngående beholdning kasse riktig overført til nytt år
- Bilag er signert av to personer (både kvitteringer og bilaget)
- Bilag riktig ført i regnskap (stikkprøver)
- Rimelighetskontroll av utgifter
- Uttak i bank er inntektsført i kasseregnskap

Analysen for et mindre utvalg regnskaper er utført ved at vi har registrert alle inntekter og utgifter per regnskapsår i regneark. Vi vurderte så om forbruket var i samsvar med inntektene, og noenlunde stabilt over tid. Videre vurderte vi om det var samsvar mellom beløp i kasse og bank, i regnearket og i beboerregnskapet. I tillegg utførte vi kontroller nevnt under overordnet analyse.

3.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Som nevnt ovenfor har vi benyttet en annen arbeidsmetode ved dette prosjektet, der vi har valgt revisjonshandlinger med fokus på å avdekke eventuelle misligheter. Denne gjennomgangen vil kun avdekke uregelmessigheter i de utvalgte regnskapene som viser seg ved uforklarte større endringer i forbruk over tid. Gjennomgangen er foretatt som en analyse, og ikke i form av detaljkontroller. Det vil si at det kan forekomme mindre uregelmessigheter i regnskapene som vi ikke har oppdaget ved vår gjennomgang.

¹ Ny retningslinje - *Rutinebeskrivelse for disponering av midler og eiendeler for personer som mottar miljøarbeidertjeneste* - ble iverksatt per 15.04.2005.

Gammel retningslinje - *Disponering av midler og eiendeler for personer som mottar miljøarbeidertjeneste gjeldende fra 16.04.2003*). Vår gjennomgang har vært for regnskaper avsluttet før ny retningslinje. Dermed er begge retningslinjer hensyntatt i prosjektet.

4. ER RETNINGSLINJEN TILFREDSSTILLENDEN?

I utgangspunktet har den enkelte beboer eller dennes hjelpeverge ansvar for egen økonomi. Kommunen kan tilby praktisk hjelp til disponering av midler. I den forbindelse har kommunen har utarbeidet retningslinjer som regulerer disponering av private midler for personer som mottar miljøarbeidertjeneste. Ny retningslinje ble vedtatt og gjelder fra 15.04.05. I dette kapittelet vil vi vurdere om den nye retningslinjen bidrar til at Bærum kommunes forvaltning av private midler foretas på en tilfredsstillende måte.

4.1 Vurderingskriterier

I innledningen til retningslinjen står det: *Rutinebeskrivelsen gir føringer for hvilke tjenester Bærum kommune kan tilby brukere som har behov for praktisk hjelp for disponering av midler og eiendeler. Videre gis det retningslinjer for hvilken måte tjenestene skal utføres. Rutinene skal være en sikkerhet både for bruker og ansatt.* Revisjonen vil vurdere retningslinjen ut fra følgende kriterier:

⇒ Retningslinjen skal gi føringer for hvilken måte tjenestene skal utføres.

⇒ Retningslinjen skal bidra til å redusere mulighetene for misligheter.

4.2 Funn/fakta

Ny retningslinje er i hovedsak lik den gamle. Det er imidlertid foretatt noen endringer. De vesentligste endringer i ny rutinebeskrivelse består av følgende:

- Hjelpeverge skal ha ansvar for hoveddelen av brukers økonomi. Kommunen skal ikke ha ansvar for/eller disponere inntekter, betale regninger eller foretas større innkjøp.
- Det skal avtales skriftlig med hjelpeverge hvor mye midler som kommunen skal disponere på brukers vegne, og hvor mye lommepenger bruker skal kunne disponere. Bruker skal ha kun en brukskonto med minibankkort som kommunen disponerer. Kun regnskapsansvarlig og tjenesteleder skal ha disposisjonsrett til bankkonto.
- Det skal opprettes en bankkonto med minibankkort for felles mat/husholdingspenger.
- Det skal avtales skriftlig hvor ofte regnskap skal sendes hjelpeverge. (I praksis har regnskap som oftest blitt oversendt etter avtale med hjelpeverge, og dette er en formalisering av eksisterende rutine).
- Kontorsjefer skal foreta årlige kontroller av boligene.

Retningslinjen har ingen bestemmelser om at kvitteringer fra matkjøp betalt med bankkort skal leveres til regnskapsansvarlig som underdokumentasjon til samlefaktura for innkjøpene. Av retningslinjene framgår ikke hensikten med at det kreves signatur på kvittering og regnskapsbilag. Hensikten er å bekrefte at beløpet vedrører bruker, og dermed sikre både bruker og ansatt mot økonomiske uregelmessigheter. Som vi vil vise i neste kapittel, ble det avdekket flere avvik vedrørende signering på kvittering eller bilag. En forståelse av formålet med kontrollen vil kunne føre til at flere følger rutinen.

Noen hjelpeverger har trukket seg, og flere har uttrykt ønske om å trekke seg som hjelpeverge på grunn av endringer i retningslinjene. Årsaken er at hjelpevergene får mer ansvar og plikter for å ivareta brukers økonomiske interesser etter ny retningslinje.

Tilbakemeldingene fra tjenestelederne er i hovedsak positive. Retningslinjen har klarere ansvarslinjer enn de gamle, og oppfattes som tidsbesparende for tjenestestedet. Det oppfattes også som positivt at økonomien i stor grad skal styres av hjelpeverge. Imidlertid mener flere at grensen på kr 500,- per bruker som kan oppbevares i bolig, er for lav. Dette vil kreve hyppige kontantuttak for mange brukere, noe som oppleves som tungvint og unødvendig. En tjenesteleder mente at retningslinjen er lite fleksibel om tjenesteleder må føre regnskap ved sykdom eller ferie. Ved slike tilfeller må kontorleder kontrollere regnskap. Det vil være tidsbesparende og mer effektiv bruk av ressurser om en annen ansatt med regnskapskompetanse kan foreta kontrollen. Begrensning av disposisjonsrett på brukers bankkonto kombinert med at det ikke skal oppbevares kontantbeløp over kr 500,-, kan bli problematisk ved ferie eller lengre sykefravær.

Revisjonen har opplevd å ikke bli orientert når misligheter eller mistanke om misligheter blir avdekket, eller at det tar lang tid før vi orienteres. En mulig årsak kan være at det ikke fremkommer i retningslinjen hvorfor revisjonen skal informeres, slik at viktigheten av dette ikke er forstått. Revisjonen har etter Forskrift om revisjon i kommunen og fylkeskommuner² undersøkelses- og rapporteringsplikt når misligheter konstateres. Revisjonen har sendt et brev med nærmere redegjørelse om dette til kommunalsjef med flere.

4.3 Revisjonens vurdering

Retningslinjen er etter vårt syn enklere og mer konkret enn den gamle. Ansvar og arbeidsfordeling mellom kommunen og hjelpeverge, er formalisert, konkretisert og fremgår tydeligere. Dette gjør den nye retningslinjen mer ryddig og brukervennlig, og vil bidra til at de enkelte tjenestestedene vet hvilket ansvar de har. Etter revisjonens vurdering kan endringene føre til mer felles praksis for hvordan økonomiske forhold håndteres for beboere som bor i ulike former for bofellesskap.

Revisjonen mener at det er en forbedring at det kreves skriftlig avtale om hvilke beløpsstørrelser som kommunen skal bistå brukeren med å disponere, og hvilket beløp bruker kan ha i lomme penger. Det er også positivt at kommunen får et mer begrenset ansvar for brukernes økonomi og midler. Etterlevelse av retningslinjene vil etter revisjonens mening redusere risiko for misligheter og uregelmessigheter.

Etter revisjonens vurdering bør det under pkt 5. *Mat og husholdningspenger* fremkomme at kvitteringer fra matkjøp betalt med bankkort, skal leveres til regnskapsansvarlig som underdokumentasjon til fakturaen. Det er også naturlig at faktura kontrolleres mot kvitteringer for å verifisere at den er riktig. Under pkt 6 *Regnskapsplikt* bør det etter revisjonens vurdering forklares hva som er hensikten med signatur på kvittering og regnskapsbilag. Forståelse av formålet kan bidra til at ansatte følger retningslinjen. Revisjonen mener at retningslinjen bør forklare årsaken til at revisjonen skal orienteres tidlig ved mistanke om, eller ved avdekkede misligheter.

Revisjonens samlede vurdering er at de nye retningslinjene gir klare føringer for hvilken måte tjenestene skal utføres, og at de bidrar til å redusere mulighetene for misligheter.

² Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv av 15. juni 2004 §3, 4. avsnitt.

5. ER RETNINGSLINJEN KJENT OG FØLGES DEN?

5.1 Vurderingskriterier

I dette kapitlet vil vi vurdere om retningslinjen er kjent ved tjenestesteder som disponerer midler og eiendeler for personer som mottar miljøarbeidertjenester. Videre vil vi vurdere om praksis ved tjenestestedene er i samsvar med retningslinjen.

Den nye retningslinjen trådte i kraft for kort tid tilbake (15.04.05), og vi må forvente at tjenestestedene trenger tid til å iverksette endringer. Derfor har revisjonen valgt revisjonskriterier som i hovedsak er like i den gamle og den nye rutinen. For nærmere redegjørelse, se vedlegg 1.

- ⇒ *Det skal føres regnskap for hver konto som disponeres / Det er regnskapsplikt på følgende konti: - brukernes brukskonti...³.*
- ⇒ *Regnskapet skal avsluttes månedlig og per 31.12⁴.*
- ⇒ *For tjenestemottakere som har hjelpeverge/ verge oversendes kopi av regnskapsbok og aktuelle kontoutskrifter hver måned/ Hjelpeverge avtaler skriftlig med tjenesteleder hvor ofte regnskap skal oversendes. Regnskapet skal sendes hjelpeverge etter årsavslutning⁵*
- ⇒ *Tjenesteleder skal ta uanmeldte stikkprøver av kontantkasse og regnskap/Tjenesteleder skal kontrollere og godkjenne (signere/datere) regnskapet etter hver månedsavslutning⁶.*
- ⇒ *Kontantbeholdning, minibankkort bør oppbevares slik at tyveri forhindres.*

5.2 Funn/fakta og revisjonens vurdering

5.2.1 Det skal føres regnskap

For alle tjenestesteder vi besøkte var tjenestelederne kjent med retningslinjen, og beboerregnskap ble ført. For et av tjenestestedene ble det også ført beboerregnskap for to beboere der tjenestestedet kun har ansvar for lommepenger. I disse tilfellene er det ikke regnskapsplikt for bruk av midlene.

Retningslinjene sier at regnskapene skal oppbevares i 10 år. Ved seks av de kontrollerte tjenestestedene manglet det regnskap for en eller flere måneder for noen beboere.

Det ble også kontrollert om regnskap 2002 var til stede ved fire tjenestesteder. Ved et tjenestested manglet regnskap for hele 2002 for en beboer. Ved et annet tjenestested var ikke regnskap og bilag fullstendige for fire av beboerregnskapene. Bilag var lånt ut til hjelpeverge for et av disse regnskapene. Hjelpeverge kan ikke huske om bilagene er kastet eller returnert

³ Pkt 4 i de gamle og pkt 6 i de nye

⁴ Pkt 7.2 og 7.3 i de gamle og pkt 6.1- 6.3 i de nye

⁵ Pkt 11 i de gamle / pkt 2 i de nye

⁶ Pkt 6 og 7.2 i de gamle og pkt 7. i de nye

til tjenestestedet. Tjenesteleder hadde ikke fått informasjon om hvor regnskap for tidligere år var arkivert, da tidligere tjenesteleder ikke visste hvor de var.

Pkt 6.1 i ny retningslinje angir at det skal tas utskrift av regnskapet månedlig. Ved ett tjenestested var tjenesteleder i ferd med å skrive ut regnskap for beboerne da vi ankom. De hadde ikke som rutine å oppbevare regnskap per måned i regnskapsmappe.

Flere tjenestesteder opplyste at de hadde problemer med å oppbevare regnskap i 10 år slik det kreves i retningslinjen, pga for lite plass. Sentralarkivet har meldt at de heller ikke har plass til regnskapene.

Når beboer bytter arbeidslag varierer det om regnskapene for tidligere år flyttes til nytt bosted.

Revisjonens vurdering er at det føres regnskap i samsvar med retningslinjen. Praksis for arkivering ved tjenestestedene er ikke alltid i samsvar med retningslinjen. Regnskapene for tidligere år bør oppbevares samlet på et sted, og det bør være begrenset tilgang til dem. Det er uheldig at tjenesteleder ikke kjenner til hvor regnskap for tidligere år er arkivert. Ved skifte av tjenesteleder bør informasjon om dette overføres til ny leder. Disse tiltakene kan sikre at regnskapsmateriale ikke blir borte.

Revisjonen mener at det bør vurderes nøye om originalregnskap og bilag skal lånes ut fra boligen, da dette gir en risiko for at regnskap blir borte. Regnskap og bilag skal til en hver tid være tilgjengelig i boligen for hjelpeverge eller andre, og utlån bør derfor kun skje i spesielle tilfeller. Om utlån foretas må det følges opp at de returneres innen rimelig tid.

Når beboer bytter arbeidslag vil det etter vårt syn være en fordel om regnskapene følger bruker. Dette vil gjøre det lettere å sikre at arkiveringsplikten ivaretas.

5.2.2 Regnskapet skal avsluttes månedlig og per 31.12

Alle tjenestestedene som ble besøkt kjente til denne bestemmelsen i retningslinjen. Flere tjenesteledere opplyste at de ikke rekker å være à jour med månedsavslutning pga for få personalressurser. Utskiftning av personale og ledere kan gi varierende praksis for føring av beboerregnskap, og oppfølging av beboernes midler ved samme tjenestested. Dette fører til at det kan være gode rutiner et år, men dårligere rutiner senere år. Det ble opplyst at enkelte av de som fører beboerregnskap ønsker ikke å ha denne oppgaven, men utfører den da det er en del av stillingen. Organiseringen av regnskapsføringen varierer, eksempelvis ved at primærkontakt fører regnskapet eller at færre personer fører flere regnskaper. I et tilfelle kunne alle som tok ut penger fra kontantkasse føre beboerregnskapene. Ved dette tjenestestedet var det svakheter ved de fleste regnskapene. Et annet tjenestested hadde få som førte regnskap i to av boligene, mens flere førte regnskapene i den siste boligen. Regnskapene var mer ryddige i de to boligene der få personer var involvert i regnskapsføring.

Ved vår gjennomgang av de utvalgte regnskapene har vi funnet noen avvik i forhold til kravene i retningslinjen. De største avvikene var:

- Ved 8 av 10 tjenestesteder manglet det bilag for uttak av lommepenger til beboer, matpenger, annet forbruk og for innskudd i kasse. Noen av de manglende bilagene

var regninger betalt via bank. I disse tilfellene var det ikke mulig å se av regnskap eller kontoutskrift at regningen vedrørte beboer.

- Ved alle kontrollerte tjenestesteder manglet underskrift på enkelte bilag.
- Ved ett tjenestested var det ikke samsvar mellom uttak i kontantkasse- og beboerregnskap.
- Ved 5 tjenestesteder manglet enkelte regnskap kontoutskrift fra bank for noen måneder.

Revisjonens vurdering er at tjenestelederne er kjent med bestemmelsene for føring av regnskap. Vår undersøkelse avdekket imidlertid flere brudd på retningslinjen. Revisjonen mener at dette hovedsakelig skyldes manglende opplæring og forståelse for arbeidsoppgaven, og manglende oppfølging av at bestemmelser i retningslinjen følges. Når mange fører beboerregnskapene ved et tjenestested kan det bli mer arbeidskrevende og uoversiktlig å følge opp at arbeidsoppgaver utføres i samsvar med retningslinjen. Dermed er det mer risiko for at arbeidsoppgaver ikke utføres i samsvar med retningslinjen. Revisjonen mener at antall personer som fører beboerregnskap ved det enkelte tjenestested bør begrenses mest mulig. Det kan også gi arbeidsdeling mellom disponering av midler, regnskapsføring og kontroll av regnskap. Dette bør etter vår vurdering minske risiko for uregelmessigheter/misligheter.

I følge ny retningslinje punkt 6.1, siste avsnitt, skal det være kvitteringer (og dermed bilag) for alle beløp som ikke er ført ut til lommepenger. Rutinens pkt 4 angir at kvittering for mottak av lommepenger skal inngå i regnskapet. Det er naturlig at kvitteringen for uttak av lommepenger foretas på et bilag som dokumenterer føring i beboerregnskapet. Revisjonens vurdering er at det bør være bilag for alle føringer i regnskapene. Vi vil understreke at regninger som betales via bank bør heftes på bilaget, ettersom bankutskrift ikke gir nok opplysninger til å vurdere om regningene vedrører bruker.

5.2.3 Verge skal motta kopi av regnskap og kontoutskrifter

De fleste tjenestestedene har avtalt med hjelpevergene hvor ofte regnskapene skal oversendes. Det varierer fra månedlig til årlig. Enkelte hjelpeverger ønsker kun å se på regnskapene ved besøk i boligen. Tjenestelederne opplyste at beboerregnskap med underdokumentasjon er tilgjengelig for hjelpevergene til en hver tid.

Vi ringte noen hjelpeverger ved 4 av de utvalgte tjenestestedene for å undersøke hvor ofte regnskap ble mottatt. En hjelpeverge hadde ikke fått tilsendt regnskap siden januar 2004. Hjelpevergen ved et annet tjenestested opplyste at det var dårlige regnskapsrutiner og manglende rutine for tilsendelse av regnskap i første halvår 2004 pga skifte av personale. Rutinene ble bedre ved skifte av tjenesteleder. Bortsett fra dette er det i hovedsak samsvar mellom informasjonen fra tjenestested og hjelpeverge.

Samtlige tjenestesteder hadde satt i gang arbeidet med å lage skriftlige avtaler med hjelpeverge i henhold til endringer i den nye retningslinjen.

Revisjonens vurdering er at tjenestestedene hovedsakelig oversender kopi av regnskap etter avtale med hjelpeverge. Avvik fra retningslinjen skyldes etter vår vurdering manglende opplæring av personell, mangelfulle rutiner på tjenestestedet og mangelfull oppfølging fra tjenesteleder.

5.2.4 Tjenesteleder skal kontrollere regnskapet

Ved 7 av 10 steder kontrolleres regnskapene månedlig eller hver andre måned. Et tjenestested kontrollerer regnskapene for alle månedene to ganger per år. Ved to steder er det ikke rutiner for kontroll av regnskap til faste tidspunkt, men regnskapene kontrolleres av og til. Det ble avdekket en del feil i regnskapene ved det ene av disse to tjenestestedene.

Hva som kontrolleres varierer noe mellom tjenestestedene. I hovedsak kontrolleres:

- Saldo i følge kontoutskrift kontrolleres mot banksaldo i regnskap.
- Bilag er riktig ført i regnskap (stikkprøver).
- Regnskap er ført/avsluttet.
- Kasse telles ved månedlig kontroll ved fem av tjenestestedene. Ved tre tjeneststeder telles kontantkasser av og til ved kontroll av regnskapet. Kasse telles ikke i forbindelse med kontroll ved to av de kontrollerte tjenestestedene. Det opplyses imidlertid at tjenesteleder ved begge disse stedene deltar i kassetelling ved uttak av kontakter.

Ved 7 av tjenestestedene manglet signatur for kontroll av regnskapene for enkelte måneder.

I ett regnskap fant vi flere kjøp der varer ble bestilt i primærkontakten sitt navn og privatadresse. Vedkommende hadde også lagt inn kontanter fra egne midler i beboers kontantkasse. Kontoutskrift fra beboers bankkonto viste et uttak fra bank, mens det var ført to uttak fra bank til kasse i regnskapet for samme måned. Dette har ikke blitt avdekket og rettet ved tjenesteleders kontroll av regnskapet.

Vi fant et tilfelle der hjelpeverge hadde overført penger til primærkontakten sin private bankkonto, og et tilfelle der primærkontakt hadde overført midler fra beboers bankkonto til sin private konto. Formålet var å ta ut kontanter til beboernes kontantkasser. Videre fant vi et regnskap der primærkontakten la ut for innkjøp ved bruk av sitt private minibankkort og refunderte beløpet fra beboers kasse. Det foregår også lån av midler mellom beboere ved flere av tjenestestedene. Disse forholdene var etter det vi har forstått ikke avdekket ved tjenesteleders kontroll av regnskapene.

Revisjonens vurdering er at tjenesteledere kjenner til retningslinjens bestemmelse om kontroll av regnskapet. Alle tjeneststeder har imidlertid ikke rutine for faste kontroller av regnskapet, eller kontrolltelling av kontantkasse ved kontroll av regnskapet. I følge ny retningslinje pkt 7 skal tjenesteleder kontrollere og godkjenne regnskapene månedlig. Kontroll og godkjenning skal dokumenteres med dato og signatur. Etter vår vurdering bør kontantkasse kontrolltelles ved månedlig kontroll. Dette er viktig for å avdekke uregelmessigheter/misligheter eller differanser mellom faktisk kassebeholdning og regnskapsført beholdning.

Revisjonen mener at tjenesteleder bør kontrollere følgende:

- om regnskapet er ført og riktig summert
- vurdere om månedens utgifter er rimelige
- om noen tilfeldig valgte bilag er riktig ført i regnskapet
- om det er bilag for alle føringer i regnskapet
- om saldo i kontoutskrift fra bank stemmer med regnskapet
- om beholdningen i kontantkassen er i samsvar med regnskapet

Revisjonen mener en slik kontroll bør avdekke de aller fleste misligheter.

Det er vesentlig at den som kontrollerer regnskapene har fokus på hva det bør reageres på. Spesielt vil revisjonen framheve overførsel av penger til primærkontakts private konto, utlegg foretatt av primærkontakt eller andre og utlån av penger mellom beboere. Det bør også følges opp at det ikke forekommer kjøp til beboer i primærkontakten sitt navn og til vedkommendes privatadresse eller lignende tilfeller. Nevnte forhold er avvik som lett kan føre til uoverensstemmelser i beboernes økonomi og feil i regnskapene. Sammenblanding av beboers og ansattes private midler er også svært uheldig. Det kan lett føre til mistenkeliggjøring av ansatte. Slike situasjoner bør imidlertid ikke forekomme etter ny retningslinje, da hver bruker skal ha minibankkort tilknyttet sin brukskonto. For å få full effekt av kontrollen bør det også foretas oppfølging av feil/svakheter i etterkant for å sikre at de ikke gjentas for fremtiden. Undersøkelsen viser at mange feil gjentok seg over tid.

5.2.5 Kontantbeholdning og minibankkort skal oppbevares slik at tyveri forhindres

Kontantkasser og minibankkort oppbevares hovedsakelig i låsbare skap på kontor, eller i safe med begrenset adgang til nøkler/kode. Det er i hovedsak begrenset adgang til kode på minibankkortet. Ved et tjenestested var kodene notert ned på en lapp og lå sammen med minibankkort. På dette stedet har det vært tyveri som førte til at midler ble tatt ut ved bruk av minibankkortene. På to tjenestesteder var nøkler til låsbare skap oppbevart i medisinskap/nøkkelskap på samme kontor. De låsbare skapene kan være lette å bryte opp.

Revisjonens vurdering er at tjenestestedene i stor grad har fokus på sikker oppbevaring av kontanter og lignende. Vi mener at anskaffelse av safe/stålskap vil gi sikrere oppbevaring av kontanter enn låsbare arkivskap og lignende. Vi vil påpeke at kode til minibankkort må begrenses til den som benytter kortet, og at nøkler til safe/skap ikke bør oppbevares på samme kontor som safen/skapet.

5.3 Samlet vurdering

Revisjonen mener at kommunens retningslinje er rimelig godt kjent blant lederne ved de tjenestestedene som disponerer midler og eiendeler for personer som mottar miljøarbeidertjenester. Vi avdekket en del avvik fra retningslinjen. Avvik fra retningslinjene fører ikke nødvendigvis til uregelmessigheter/misligheter, eller store feil i regnskapene, men risikoen for dette øker. Etter vår vurdering er hovedårsaken til avvikene en kombinasjon av:

- Manglende rutiner som sikrer at retningslinjen følges ved tjenestestedene
- Utilstrekkelig opplæring/forståelse for hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres
- Tjenesteleders kontroll av regnskapene har ikke fanget opp avvik
- Manglende oppfølging av avvik fra retningslinjen for å unngå gjentakelser av avvik.

Revisjonen mener at de ulike tjenestestedene bør etablere gode rutiner i større grad. I tillegg må ansatte få tilstrekkelig opplæring slik at de forstår arbeidsoppgavene og utfører de i samsvar med retningslinjen. Revisjonen mener at dersom antall personer som fører beboerregnskap begrenses ved det enkelte tjenestested, så blir det mindre arbeidskrevende og mer oversiktlig for tjenesteleder å følge opp. Det kan også bli lettere for den som fører regnskapet å sette seg tilstrekkelig inn i retningslinjen. Ved opplæring kan det presiseres hvilke handlinger som ikke bør forekomme, eksempelvis lån av midler mellom beboerne og disposisjoner som fører til sammenblanding av primærkontakts og beboers midler. Avvik bør

følges opp for å sikre at de ikke gjentar seg over tid. Dette kan gjøres uten at det krever alt for mye ressurser.

Kontorsjefer ved områdekontorene bør sikre at tjenestestedene har rutiner som gjør at retningslinjen følges i forbindelse med kontroll av tjenestestedene. Det bør foretas oppfølging i etterkant ved avdekkede svakheter. Etter det revisjonen har forstått har et områdekontor iverksatt slik kontroll av tjenesteder, og de to andre områdekontorene skal iverksette slik kontroll⁷.

6. ER KONTROLLEN GOD NOK?

6.1 Vurderingskriterier

Formålet med kommunens retningslinje og krav om kontroll av regnskap, er å sikre at kommunen har korrekt og enhetlig håndtering av midler til brukere som får praktisk hjelp for disponering av midler og eiendeler. Det er ikke satt noen kvalitetsmål for hvor god kontrollen skal være. En må alltid avveie hvor stor kontrollgraden skal være i forhold til de avvik som kan oppstå. Da dette er brukere som ikke kan ivareta midlene sine selv, har kommunen et stort ansvar. Derfor mener revisjonen at det vil være riktig å sette strenge krav til kontrollen. Den bør være så god at revisjonen ikke vil avdekke større⁸ uregelmessigheter/misligheter ved kontroll.

⇒ Det skal ikke avdekkes større misligheter/uregelmessigheter ved revisjonens kontroll av regnskapene.

6.2 Funn/fakta

Revisjonen har gjennomgått 69 regnskap ved 10 forskjellige arbeidslag. 60 regnskap er kontrollert ved en overordnet analyse, og 9 regnskaper er kontrollert ved at alle enkeltbeløp er ført i regneark og analysert. Ved analysene er det foretatt en rimelighetskontroll av utgiftene og av forbruket i forhold til inntekter i regnskapene. Det er nærmere redegjort for analysene i kapittel 3. Undersøkelsen er egnet til å gå gjennom relativt mange regnskap og avdekke om det mangler større beløp over tid.

Vi har ikke avdekket noe som indikerer uregelmessigheter ved disse 69 regnskapene. Et regnskap ble kontrollert grundigere da det ble avdekket kjøp i primærkontakt sitt navn og adresse, og differanse mellom føringer i regnskap og bevegelser på kontoutskrift fra bank. Kontrollen ble utvidet med kassetelling og vi undersøkte om innkjøp var i beboers besittelse, og det var ingenting som tydet på at midler var urettmessig brukt.

6.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen har ikke funnet misligheter eller funn som indikerer uregelmessigheter i noen av de kontrollerte regnskapene. Vi har tatt et utvalg av regnskaper, og gjør oppmerksom på at regnskap som ikke er kontrollert kan inneholde feil og at det kan være mindre beløpsmessige avvik vi ikke har avdekket. Vi mener at undersøkelsen indikerer at det ikke foreligger misligheter eller uregelmessigheter av høyere beløpsmessig størrelse blant kommunale ansatte som disponerer midler på vegne av beboere i kommunale boliger.

⁷ Pkt 7 i ny retningslinje har bestemmelse om at kontorsjef skal kontrollere boliger årlig

⁸ Den metode vi har valgt for å komme gjennom flest mulig regnskaper gjør at vi har fokusert på større beløp. Her har vi fokusert på årsavvik over 3 000.-

7. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Revisjonen mener den nye retningslinjen er enklere og bedre enn den gamle. Ansvar og arbeidsfordeling mellom kommunen og hjelpeverge, og ved det enkelte tjenestested, er formalisert, konkretisert og fremgår tydeligere enn i den gamle. Videre er kommunens ansvar for økonomiforvaltning på vegne av brukeren redusert. Dette vil etter vårt syn bidra til å redusere risikoen for misligheter og uregelmessigheter. To mulige forbedringer er at det bør fremkomme i retningslinjen at kvitteringer fra matkjøp betalt med bankkort skal leveres til regnskapsansvarlig som underdokumentasjon til samlefactura for innkjøpene. Faktura kan da kontrolleres med hensyn til at den er riktig. En annen forbedring er å forklare i retningslinjen hvorfor det kreves signatur på kvittering og regnskapsbilag. Hensikten er å bekrefte at beløpet vedrører bruker.

Undersøkelsen viser at retningslinjen var kjent blant tjenestelederne ved de stedene vi besøkte. Vi fant likevel en del avvik fra retningslinjen ved vår undersøkelse og revisjonen mener praktiseringen kan forbedres uten stor ressursinnsats:

Tjenestestedene bør etablere rutiner som sikrer at retningslinjen følges. Det bør bl.a. etableres arkiveringsrutiner som sikrer at regnskap og bilag kan forefinnes til en hver tid, også ved skifte av tjenesteledere.

For å bidra til at rutinene følges, bør ansatte få mer opplæring slik at de forstår arbeidsoppgavene, og utfører dem i samsvar med retningslinjen. Avvik fra retningslinje må følges opp for å sikre at de ikke gjentar seg over tid.

Kontorsjefer ved områdekontorene bør i forbindelse med kontroll av tjenestestedene sikre at tjenestestedet har rutiner som gjør at retningslinjen følges. Det bør foretas oppfølging i ettertid ved avdekkede svakheter. Etter det revisjonen har forstått har et områdekontor iverksatt slik kontroll av tjenesteder, og de to andre områdekontorene skal iverksette slik kontroll. Kontorsjefene kan ved kontrollene utføre benchmarking ved at gode rutiner ved tjenestestedene kan videreføres til andre tjenestesteder som har dårligere rutiner.

Revisjonen mener at dersom antall personer som fører beboerregnskap begrenses ved det enkelte tjenestested, så blir det mindre arbeidskrevende og mer oversiktlig for tjenesteleder å følge opp. Det kan også bli lettere for den som fører regnskapet å sette seg tilstrekkelig inn i retningslinjen.

Revisjonen har ikke funnet misligheter eller uregelmessigheter ved kontroll av regnskapene. Vi mener undersøkelsen indikerer at det ikke foretas misligheter eller uregelmessigheter av høyere beløpsmessig størrelse blant kommunale ansatte som disponerer midler på vegne av beboere ved arbeidslagene.

Revisjonen er klar over at disponering av beboernes midler kun er en liten del av de totale arbeidsoppgavene knyttet til personer som mottar miljøarbeidertjenester. Kommunen tar imidlertid ansvar for en gruppe brukere som ikke er i stand til å disponere sine midler selv. Dette medfører etter revisjonens vurdering at kommunen må ha ekstra gode rutiner for

oppfølging av slike midler. Revisjonen vil derfor anbefale følgende tiltak som kan bidra til at praksis på tjenestestedene blir mer i samsvar med retningslinjene uten stor ressursinnsats:

7.2 Anbefalinger

1. Arkiveringsrutiner bør etableres ved alle tjenestesteder.
2. Antall personer som fører beboerregnskap per tjenestested bør begrenses.

LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

Grimstad, Erling (2005): *Korrupsjon kan også ramme kommuner... eller ?*
Kommunerevisoren nr 1 2005.

Bærum kommune (2005): *Rutinebeskrivelse for disponering av midler og eiendeler for personer som mottar miljøarbeidertjeneste*. Iverksatt 15.04.

Kommunal- og arbeidsdepartementet 2004: *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv*. Av 15. juni 2004.

Bærum kommune (2005): 6.2.1 Retningslinjer for økonomisk ansvarsforhold i samlokaliserte boliger,

Bærum kommune (2003): *Disponering av midler og eiendeler for personer som mottar miljøarbeidertjeneste*. Sist oppdatert 16.04.03.

VEDLEGG 1: KRITERIER

⇒ *Det skal føres regnskap for hver konto som disponeres / Det er regnskapsplikt på følgende konti: - brukernes brukskonti... Pkt 4 i de gamle og pkt 6 i de nye.*

I henhold til både nye og gamle retningslinjer er det regnskapsplikt for alle bankkontoer med brukernes midler som Bærum kommune disponerer. I de gamle retningslinjene var det ikke noen begrensninger i antall konti som kunne disponeres per bruker. Det skulle føres regnskap per konto. Det ble også ført beboerregnskap i de tilfellene kommunen bistår brukere med disponering av kontanter fra hjelpeverge istedenfor at bruker har midler på bank. Ut i fra vår forståelse sier ikke retningslinjen noe eksplisitt om regnskapsplikt i slike tilfeller. Imidlertid er dette naturlig, da formålet med retningslinjene er å sikre at det ikke foregår misbruk eller underslag av beboers private midler, eller at det rettes uberettiget kritikk mot de ansatte. Etter den nye retningslinjen skal det kun være en brukskonto som Bærum kommune har disposisjonsrett over.

Regnskapene og bilag skal oppbevares i ti år. De tre siste regnskapsår skal oppbevares i boligen.

⇒ *Regnskapet skal avsluttes månedlig og per 31.12. Pkt 7.2 og 7.3 i de gamle og pkt 6.1- 6.3 i de nye*

Ved føring av beboerregnskap angir retningslinjene noen krav til regnskapsføringen:

*Regnskap skal ajourføres ukentlig og avsluttes per måned og per 31.12.

Dette innebærer bla at regnskap er avsluttet med utregning av kasse- og bankbeholdning, telling av kontantbeholdning, evt. differanser framkommer tydelig av regnskapet. Videre skal regnskapet signeres av den som fører regnskapet. Tjenesteleder skal kontrollere regnskapet og signere for utført kontroll (pkt 7. i de nye retningslinjene).

*Rettelser skal ikke foretas ved bruk av korrekturlakk eller viskes ut.

*Kopier av regnskap skal i ikke forekomme (det er unntak for fordeling av fellesutgifter)

*Den som hjelper bruker/utfører handel på vegne av bruker skal signere kvittering og påføre brukers navn.

*Bilag der utgiftsbilag er påheftet skal underskrives av den som fører regnskap.

Det skal foreligge bilag og kvitteringer for alt forbruk, der bruker selv ikke er i stand til å bruke penger selv. Lompepenger krever ikke kvittering, men det skal kvitteres for mottak (på bilag) og føres ut av regnskapet.

⇒ *For tjenestemottakere som har hjelpeverge/ verge oversendes kopi av regnskapsbok og aktuelle kontoutskrifter hver måned/ Hjelpeverge avtaler skriftlig med tjenesteleder hvor ofte regnskap skal oversendes. Regnskapet skal sendes hjelpeverge etter årsavslutning (pkt 11 i de gamle / pkt 2 i de nye).*

⇒ *Tjenesteleder skal ta uanmeldte stikkprøver av kontantkasse og regnskap/Tjenesteleder skal kontrollere og godkjenne (signere/datere) regnskapet etter hver månedsavslutning (pkt 6 og 7.2 i de gamle og pkt 7. i de nye).*

⇒ *Kontantbeholdning, minibankkort bør oppbevares slik at tyveri forhindres.*

De gamle eller de nye retningslinjene har ikke noen spesielle krav til hvordan kontanter, minibankkort el skal oppbevares. I de gamle retningslinjen pkt 9 *Fellesregnskap*, er det bestemt at kontantbeholdning for felles regnskap skal oppbevares på forsvarlig måte. Sikker oppbevaring av kontanter og/eller minibankkort følger av formålet med retningslinjen som er å forebygge uregelmessigheter eller underslag.

VEDLEGG 2: RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN

Kommunerevisjonen
Rådhuset
Rådhusstorget 4
1304 SANDVIKA

Deres ref.:

Vår ref:
05/28394/TGAM

Dato:
12.09.2005

Høring av forvaltningsrevisjonsprosjekt om Beboernes midler

Vi har nå gått gjennom høringsutkastet til forvaltningsrevisjonsrapporten Beboernes midler. Vi ser meget positivt på at det er gjort en såpass grundig gjennomgang av våre nye retningslinjer for håndtering av beboernes midler i kommunale boliger.

Rådmannen er opptatt av at retningslinjene fungerer, og at de skaper trygghet for både ansatte og for de som vi tilbyr bistand til – beboerne og deres pårørende eller hjelpeverge. Rådmannen er tilfreds med at de nye retningslinjer fungerer såpass bra som det fremgår av rapporten. De avvikene som det vises til, vil bli fulgt opp i det videre arbeid.

Revisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp umiddelbart. Vi har imidlertid behov for å understreke at det i utgangspunktet er den enkelte beboer eller dennes hjelpeverge som i har ansvar for egen økonomi. Kommunen tilbyr bistand til dette på et begrenset område. Videre er det viktig å understreke at disse beboerne ikke bor i institusjon, som fremgår av side 10, men i egne boliger.

I punkt 4 i rapporten framgår det at revisjonen har opplevd å ikke bli orientert når misligheter eller mistanke om misligheter blir avdekket, eller at det har tatt lang tid før revisjonen ble orientert. Vi vil følge opp dette for å sikre at det umiddelbart gis melding til revisjonen ved mistanke om uregelmessigheter.

Med hilsen

Tage Gam
kommunalsjef

Sven Erik Tholander
pleie- og omsorgsleder

