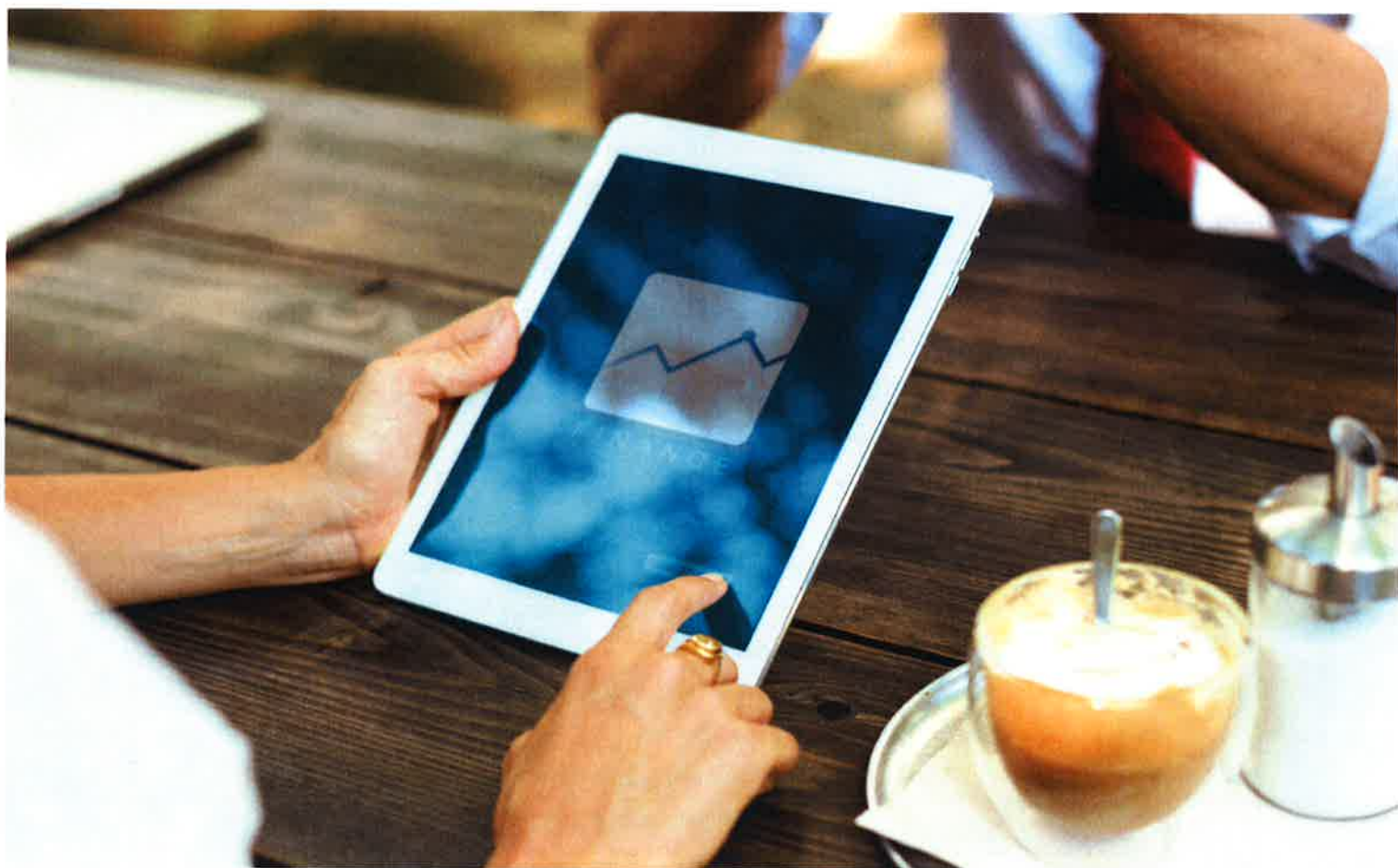


FORVALTNINGSREVISJON
INTERNKONTROLL

Forslag til prosjektplan



Levanger kommune

Juni 2018

FR1047

1 SAMMENDRAG PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>Har Levanger kommune etablert et internkontrollsystem som ivaretar kommunelovens krav om betryggende kontroll.</p> <p>Revisjonen vil se på kommunens overordnede internkontroll, men med fokus på helsesektoren, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none">• I hvilken grad har rådmannen etablert et tilfredsstillende kontrollmiljø i kommunen?• Har rådmannen hensiktsmessige systemer for å sikre god informasjon og kommunikasjon i internkontrollarbeidet?• I hvilken grad blir det gjennomført risikokartlegginger og – vurderinger for å kartlegge fare for svikt, feil eller mangler?• I hvilken grad er det etablert rutiner, kontroll og rapportering som del av internkontrollen i helsetjenesten i kommunen?• Er det etablert rutiner for oppfølging av om internkontrollen fungerer som forutsatt?
Kilder til kriterier	Kommuneloven. Rapport om 85 tilrådninger for å styrke egenkontrollen, veileder fra KS om rådmannens internkontroll. COSO-rammeverket.
Metode	Intervju, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang.
Tidsplan	Her presenteres overordnet tidsplan; <ul style="list-style-type: none">• Inntil 270 timer• Leveres til kontrollutvalgsmøte i februar 2019
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Merete M. Montero (merete.montero@revisjonmidtnorge.no) Prosjektmedarbeider: Johannes Nestvold (johannes.nestvold@revisjonmidtnorge.no) Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Unni Romstad (unni.romstad@revisjonmidtnorge.no)• Anna Ølnes (anna.olnes@revisjonmidtnorge.no)
Kontaktperson kommune	Levanger Rådmann Ola Stene eller den som rådmannen delegerer

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 BESTILLING

Kontrollutvalget (KU) sluttet seg til plan for forvaltningsrevisjon 23.06.2016 i sak 018/16.

I plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 står det følgende om internkontroll:

Rådmannen har de siste årene hatt stor fokus på internkontroll, men samtidig er det områder der denne fortsatt kan forbedres. Det er det siste året tatt i bruk nye elektroniske verktøy for å sikre og dokumentere økonomiske avstemminger innen det økonomiske området. Ellers er ansvar for de ulike interne kontrolloppgavene tydeliggjort, spesielt knyttet mot økonomi og lønnsområdet i kommunen.

I en forvaltningsrevisjon fra 2014 konkluderes det bl.a. med at

- *Ledere på alle nivå kan bli mer bevisst på hvor det er størst økonomisk risiko*
- *Formalisering av roller og ansvar etter omorganiseringen bør fullføres (mangler administrativt delegeringsreglement)*

Revisjonen testet høsten kommunes håndtering av likvidområdet og fant at det var forbedringspotensial i forhold til arbeidsdeling og dokumentasjon.

Vi ber om en tilbakemelding på de forbedringspunkter/kommentarer som er tatt opp i rapporten. Slik tilbakemelding er ikke gitt.

Det er gjennomført opplæring og oppfriskningskurs i bruk av kvalitetslosen å flere enheter/avdelinger i 2015.

Kontrollutvalget peker også på at implementering av regler og ruiner, herunder intern kontroll kan være et tema for forvaltningsrevisjon.

Under punktet oppsummering står følgende om forslag til forvaltningsprosjekt:

Implementering av regler og rutiner/intern kontroll. Her må det velges ut konkrete områder som vi bør se nærmere på.

Det er naturlig at intern kontroll på økonomiområdet eventuelt bestilles av kontrollutvalget i ISK.

2.2 BAKGRUNNSINFORMASJON

2.2.1 Hva er internkontroll?

Kravet om internkontroll i Norges kommuner er forankret i kommunelovens § 23.2.

Kommuneloven § 23 nr. 2 peker på at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal videre sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for «betryggende kontroll».

- Internkontroll er gjerne definert som systematiske tiltak som skal sikre kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen, at lover og regler etterleves og at uønskede hendelser unngås – altså «betryggende kontroll».
- Hva som er «betryggende kontroll» avhenger av hvilke utfordringer kommunen har, hvilken risiko man er villig til å akseptere, de ansattes kompetanse, mm. Det er i stor grad et kommunalt valg å avgjøre hva det vil si å ha betryggende kontroll, men det bør være et bevisst valg.

I rapporten «85 tilrådinge for styrket egenkontroll i kommunene» blir det pekt på at det er viktig at internkontrollen tilpasses den enkelte kommune, ettersom kommunene har ulik organisering, utvikling, ansvarsdeling og kompetanse. Internkontrollforskriften peker også på at det er viktig at internkontrollen i en virksomhet står i forhold til virksomhetens egenart og størrelse. I denne rapporten blir internkontroll definert som:

Prosesser, systemer og rutiner som utformes og gjennomføres av de som har overordnet ansvar for styring og kontroll og av andre medarbeidere, for å gi rimelig sikkerhet for at enhetene når sine mål med hensyn til pålitelig økonomisk rapportering, effektiv drift, samt overholdelse av

gjeldende lover og forskrifter. Administrasjonssjefens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger til administrasjonssjefen etter kommunelovens § 23 nr 2.

Internkontrollarbeidet i kommunen er videre regulert av en rekke lover og forskrifter som enten er sektorovergripende eller som definerer krav til internkontroll innenfor avgrensede områder av virksomheten.

Sektorovergripende regelverk for internkontroll finner man for eksempel innenfor arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften, samt regelverk knyttet til informasjonssikkerhet. Mer sektorspesifikke krav til internkontroll finner man i for eksempel i opplæringsloven, Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten, innenfor barnevern, barnehager, mm.

Rammeverk for internkontroll

Det er ingen formelle form- eller innholds krav til internkontroll, og det foreligger i dag flere ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag i arbeidet med internkontroll. Utvikling, implementering og praktisering av internkontroll vil derfor kunne ha mange ulike tilnærminger. De mest brukte modellene (rammeverkene) er COSO og ISO 9001 og i noen grad Balansert målstyring (BMS).

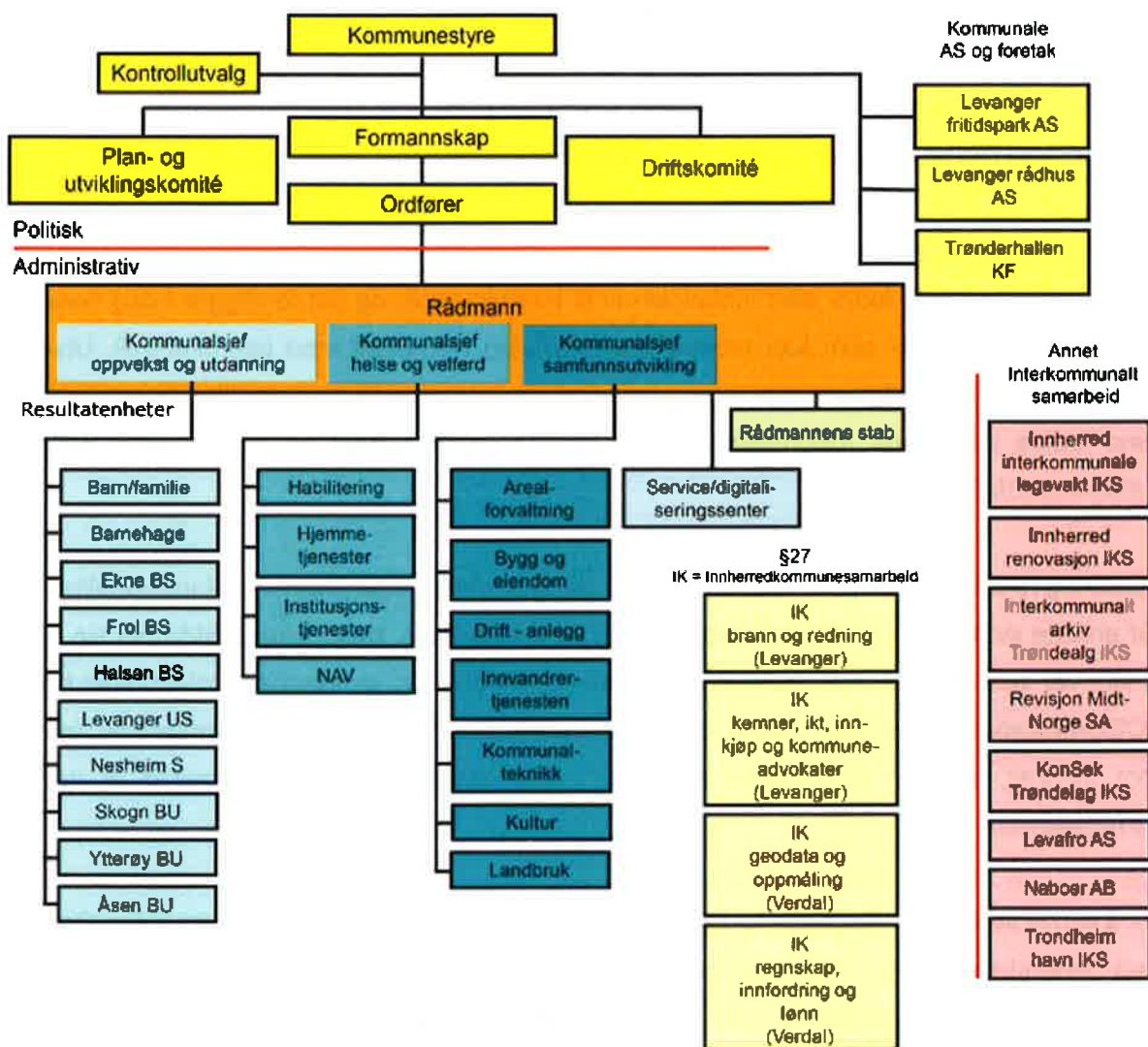
COSO og ISO 9001 fremstår som likeverdige når det gjelder egenskaper og funksjonalitet, men har enkelte svakheter på strategisk styring og kvalitetsutvikling, hvor nettopp BMS har sin styrke. Vi vil i vår vurdering av kommunens forståelse og praktisering av internkontrollarbeidet benytte COSO-modellen. Dette fordi COSO er et rammeverk spesielt utviklet for internkontroll, fremstår som nøytralt, og kan i prinsippet benyttes i alle organisasjoner som ønsker et helhetlig styringsverktøy.

For å kunne sette inn målrettede, forebyggende tiltak må bedriften kjenne sin egen risiko. Sammen med avvikshåndtering, utgjør risikovurdering og risikostyring kjernen i det systematiske internkontrollarbeidet. COSO og ISO 9001 fremstår som likeverdige når det gjelder egenskaper og funksjonalitet, men har enkelte svakheter på strategisk styring og kvalitetsutvikling, hvor nettopp BMS har sin styrke.

2.3 HVORDAN KOMMUNEN ORGANISERER DE AKTUELLE OPPGAVENE SOM ER TEMA FOR PROSJEKTET

2.3.1 Kommunens organisering

Levanger kommune har følgende organisering:



Kommunen bruker Kompilo som kvalitetssystem. Ved forvaltningsrevisjon i 2015 brukte kommunen Kvalitetslosen. Ved revisjonsprosjektet var inntrykket til revisor at retningslinjene, rutinene og prosedyrene for flere av arbeidsprosessene innenfor økonomi spredt på ulike informasjonskilder, som intranett, rundskriv, fellesområdet i datasystemet og i Kvalitetslosen.

2.3.2 Risikoforhold innen sektorer

Risikoer

- Hver kommune må dimensjonere sin internkontroll ut fra rådmannens vurdering av vesentlighet og risiko i lys av lokale behov og prioriteringer. Kommunestørrelse, kompetanse i organisasjonen, mm. påvirker behovet for formalisert internkontroll.
- Vedlikehold er vesentlig for all systematisk virksomhetsstyring. Dokumentasjon som ikke har nødvendig kvalitet, har begrenset verdi.
- Det er ikke tilstrekkelig å ha et velutviklet internkontrollsystem, man må også sikre at systemet brukes. Ved etableringen av internkontroll er det viktig å etablere og gjennomføre systematiske prosesser for å sikre etterlevelse.

Helse og omsorg

Helse – og omsorgssektoren i Levanger består av NAV, institusjonstjenester, hjemmetjenester og habilitering.

Helse – og omsorgstjenesten ble nylig omorganisert. Ved forvaltningsrevisjonen i 2015 var ikke formalisering av roller på plass.

Innenfor helse er det en egen forskrift som regulerer internkontroll.

Oppvekst og utdanning

Oppvekstsektoren i Levanger består av helsestasjon 0-6 med jordmortjeneste, barnehagene med spesialpedagogisk team, skolene, PP-tjenesten, skolehelsetjenesten og barneverntjenesten.

Innen skole er det sektorspesifikke krav til internkontroll. Den er likevel ikke like spesifikk som særlovgivningen innen helse.

Opplæringsloven kapittel 9A trådte i kraft 01.08.2017. Kapitlet omhandler elevene sitt skolemiljø. Det er blant annet et krav om at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene. Nytt regelverk vil kunne utgjøre en risiko for mangler innen internkontroll.

Revisor har inntrykk av at det sjelden rapporteres om avvik innen skolesektoren generelt.

En forvaltningsrevisjon av økonomistyring i barneverntjenesten i 2014 konkluderte med at kommunen har god økonomisk styring innen barnevern, og at det er system og rutiner for budsjettprosessen.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag gjennomførte, i perioden 10.06. – 12.06.14, tilsyn med kommunale barneverntjenester, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester i den kommunale delen av NAV, til barn og familier. Det ble gitt en merknad: Levanger kommune har et forbedringspotensial i å samordne sektorene når det gjelder koordinering av tjenester til utsatte barn og deres familier.

Plan, teknisk sektor og landbruk

Det er ikke utarbeidet kommunedelplan for tekniske områder.

Teknisk område har ikke særlovgivning som regulerer internkontroll.

Revisor ser ikke noen spesielle utfordringer knyttet til internkontroll på dette området. Ved valg av teknisk som fokusområde vil det bli en generell vurdering.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 AVGRENSING

Kommunens internkontrollsystem er et omfattende tema, og det er nødvendig å konkretisere hva som vil være gjenstand for undersøkelse i denne sammenhengen. Revisjonen vil i samråd med KU avklare hvilke områder som revisjonen skal se på.

Revisor foreslår å se på i hvilken grad kommunen har etablert et overordna system for internkontroll, og spesielt se på internkontroll innen én utvalgt sektor. Vi foreslår å ikke gå i dybden på andre områder.

Vi vil fokusere på hvilke system, rutiner og praksis som er etablert, og om dette samsvarer med god praksis for internkontroll.

Vi vil ikke vurdere internkontroll innen økonomi, lønn og regnskap.

Vi foreslår å undersøke hvordan kvalitetssystemet og avvikssystemet blir benyttet i valgte sektor.

3.2 PROBLEMSTILLINGER

Har Levanger kommune etablert et internkontrollsystem som ivaretar kommunelovens krav om betryggende kontroll.

Revisjonen vil se på kommunens overordnede internkontroll, men med fokus på helsesektoren, herunder:

- I hvilken grad har rådmannen etablert et tilfredsstillende kontrollmiljø i kommunen?
- Har rådmannen hensiktsmessige systemer for å sikre god informasjon og kommunikasjon i internkontrollarbeidet?
- I hvilken grad blir det gjennomført risikokartlegginger og –vurderinger for å kartlegge fare for svikt, feil eller mangler?
- I hvilken grad er det etablert rutiner, kontroll og rapportering som del av internkontrollen i helsetjenesten i kommunen?
- Er det etablert rutiner for oppfølging av om internkontrollen fungerer som forutsatt?

3.3 OVERORDNA KRITERIER (KILDER)

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier som innsamlede data kan vurderes mot.

Disse kriteriene benyttes som grunnlag for å vurdere om kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. er i samsvar med krav og forventninger. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som kan foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon.

3.3.1 Lov og forskrift

Det fremgår av kommunelovens § 23.2 at rådmannen *skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*. Kommunelovens § 23.2 gir imidlertid ingen operasjonalisering av betryggende kontroll.

3.3.2 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane

Kommunal – og regionaldepartementet har utgitt en rapport med tittelen «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» om rådmannens ansvar i henhold til kommuneloven. Rapporten foreslår tiltak for å styrke egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner.

3.3.3 Rammeverk for internkontroll

Det er opp til kommunen selv å utvikle et system som sikrer at kommunelovens krav om "betryggende kontroll" blir imøtekommet. Revisjonens vurderinger tar derfor ikke utgangspunkt i konkrete krav til kommunene, men baseres på hva som anses som "beste praksis".

Arbeid med internkontroll skiller seg ikke fra annen ledelse. Dette innebærer at ansvarsdeling for internkontroll bør følge kommunens oppbygging og tilpasses den helhetlige virksomhetsstyringen. En måte å beskrive rolle og ansvar innenfor administrasjonen på er: på avdelingsnivå bør fokuset være tiltak, risiko- og kontrollmatriser samt prosessbeskrivelser. På sektornivå bør fokuset være på forbedringsarbeid, revidere risikoanalyse og sikre tiltak, samt etterlevelse, oppfølging, måling og rapportering. På rådmannsnivå bør fokuset være på å sikre måloppnåelse, aggregere risiko og helhet.

I COSO-rammeverket pekes det på 5 innbyrdes sammenhengende komponenter:

1. Et godt kontrollmiljø

2. Risikovurderinger, med jevnlig utførte risikoanalyser og rapportering
3. Etablering og gjennomføring av aktuelle kontrolltiltak.
4. God kommunikasjon og informasjon
5. Aktiv overvåkning fra ledelsens side.

Komponentene er gjensidig avhengige av hverandre, og likeverdige deler av et internkontrollsystem. De fem komponentene er sammenfattet i en figur, som antyder forholdet mellom dem:

Figur 1: Illustrasjon av COSO-modellen.



1. Kontrollmiljøet:

Kontrollmiljøet setter standarden for holdning til kontroll og styring. Kontrollmiljøet omfatter integritet, etiske verdier, ansattes kompetanse, ledelsens filosofi og driftsform, fordeling av ansvar og myndighet, organisering og utvikling av de menneskelige ressursene.

Revisor vil her se på om kommunen har rutiner og system som dekker:

- Ledelsens holdning til internkontroll
- Fordeling av ansvar og myndighet
- Kompetanse/opplæring
- Etikk

2. Risikovurdering:

Risikovurderingen skal sikre at de arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil eller mangler blir identifisert. Ledelsen må hensynta risikovurderingen i utformingen av internkontroll ved at man fokuserer og avgrenser internkontrollen til de arbeidsprosessene som har høyest risiko. Her bør kommunen også se på styring og håndtering av sammenhengen mellom overordnede mål og daglige operasjonelle aktiviteter.

- Det strategiske perspektivet - vurdere risikoen for at kommunen ikke når sine overordnede mål, herunder å kvalitetssikre at virksomheten tar de riktige valgene i sine mål- og strategiprosesser.
- Det operasjonelle perspektivet: vurdere risikoene for at virksomheten gjennomfører sine aktiviteter og arbeidsprosesser på en utilstrekkelig måte.

Revisor vil her se på om kommunen har:

- Etablert en struktur for hvilke mål den skal styre mot
- Et system for å identifisere og analysere risiko
- Et system for å håndtere identifisert risiko

3. Kontrollaktiviteter:

Kontrollaktivitetene er de tiltakene som blir iverksatt for å sikre etterlevelse av regelverk, retningslinjer og krav til tjenesteutførelse, og for håndtere risiko avdekket i risikovurderingen. Formålet med kontrollaktivitetene er å bidra til at rutiner og system skal fungere slik som bestemt. Aktivitetene skal skje på alle nivå i organisasjonen, og kan bestå i blant annet godkjenninger, anvisninger, verifikasjoner, avstemminger, gjennomgåelse av driften, sikring av ressurser og ansvarsfordeling. Vår oppfatning er at det innenfor alle operasjonelle aktiviteter der eventuelle svakheter i internkontrollen vil ha høy konsekvens, så må det være etablert et kontrollsystem

Revisor vil her se på om kommunen har:

- Dokumenterte rutiner
- Klar organisering av roller og oppgaver
- Håndteringen av avvik
- Oversikt over gjennomføring/status på sentrale kontroller

4. Informasjon og kommunikasjon:

For å oppnå god internkontroll er det ifølge COSO-modellen viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret de er tildelt.

Kommunen bør ha rutiner og system for:

- Å formidle forventninger og krav
- Identifisering og formidling av viktig informasjon
- Årshjul/planarbeid

5. Overvåking:

For å sikre gjennomføring av handlinger eller endringer som er nødvendige for å oppnå god internkontroll, er også ledelsens oppfølging viktig. Resultater skal følges opp for å avdekke om de er i samsvar med virksomhetens strategier og planer.

For rådmannen/rådmannsnivået vil det ikke være mulig – eller ønskelig – å ha detaljert kunnskap hverken om hvilke oppgaver som utføres eller risikoer som finnes. Her må kommunen ha vurdert og avklart hva som skal aggregeres fra tjenestenivå og oppover/videre i organisasjonen.

Kommunen bør ha rutiner for:

- Etterlevelse av besluttede tiltak, regler, krav
- Oppfølging av måloppnåelse
- Oppfølging av avvik
- Iverksetting av korrigerende tiltak

3.3.4 Kommunale vedtak og retningslinjer

Kommunale vedtak og føringer er viktig i vurderingen av kommunens oppgaver, hvordan ansvar og myndighet er delegert samt hvordan arbeidsoppgaver skal gjennomføres.

- Kommunens vedtak/føringer for internkontroll.
- Kommunens egne handlings- og strategiplaner.
- Rutiner og reglement

- Etisk regelverk

3.4 METODER FOR INNSAMLING AV DATA

Fordi valg av metode vil være førende på tidsplan og ressursbruk er det viktig å gjøre vurderinger av det i prosjektplanen.

Intervju av ledere/nøkkelpersoner vil være en viktig del av datainnsamling i denne undersøkelsen. Vi vil intervju sentrale personer i kommunens ledelse, samt medarbeidere helse, for å få innblikk i informasjonsflyten i kommunen, samt den dynamikken som styrer arbeidet med planer/retningslinjer, tiltak, ansvar, økonomi osv.

I dette prosjektet vil det videre være nødvendig å gjennomføre en dokumentanalyse for å se på konsistens mellom planverk, instruksjoner og retningslinjer med mer, sett i forhold til kommunens oppgaveløsning. Vi vil gjennomgå både sentrale og mer spesifikke plan- og retningslinjer for helse, lederavtaler, serviceerklæringer, mm. Utgangspunktet er at helseenhetene gjennom egne internkontrollsystemer skal sikre god styring og kontroll, og det meste av internkontrollen – og de fleste interkontrolltiltakene – skjer på tjenestenivå og dokumenteres og «avsluttes» der.

Det kan være aktuelt med en spørreskjemaundersøkelse til tjenesteområdet.

Trondheim 08.06.18

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

