

# Riv Revisjon

Midt-Norge

FORVALTNINGSREVISJON

Internkontroll

*PROSJEKTPLAN*



Orkland kommune

November 2022

FR 1229

# 1 OVERSIKT OVER PROSJEKTET

<b>Problemstilling</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Har Orkland kommune et system for internkontroll?</li><li>• Gjennomfører Orkland kommune tilstrekkelig grad av kontrollaktiviteter?</li><li>• Bruker Orkland kommune informasjonen fra internkontrollen til forbedringsarbeid?</li></ul>
<b>Kilder til kriterier</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• KommuneLOven</li><li>• ForvaltningsLOven</li><li>• KS: Orden i eget hus – veileder i internkontroll</li><li>• Kommunal og moderniseringsdepartementet: Internkontroll i kommunesektoren – Veileder</li><li>• Metodisk faglitteratur, eksempelvis: COSO-rammeverk, balansert målstyring eller ISO-standarder</li></ul>
<b>Metode</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Intervju</li><li>• Dokumentanalyse</li><li>• Gjennomgang av støttesystemer</li></ul>
<b>Tidsplan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 350</li><li>• Levering til sekretær 01.09.22</li></ul>
<b>Prosjektteam</b>	Oppdragsansvarlig revisor: Marius Johnsborg, Marius.Johnsborg@revisjonmidtnorge.no  Prosjektmedarbeidar: Marit Ingunn Holmvik  Styringsgruppe og kvalitetssikring: Anna Ølnes og Margrethe Haugum.
<b>Uavhengighetserklæring</b>	Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen. Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.
<b>Kontaktperson i Indre Fosen kommune</b>	Kommunedirektør Ingvill Kvernmo eller den som kommunedirektøren delegerer oppgaven til.

## **2 OPPDRAGET**

### **2.1 Bestilling**

Kontrollutvalget i Orkland kommune vedtok i sitt møte 25.10.22, sak 33/22, bestilling av forvaltningsrevisjon med temaet internkontroll i Ørland kommune.

Kontrollutvalget ber Revisjon Midt-Norge legge fram en prosjektplan for arbeidet. Planen skal ta hensyn til kontrollutvalgets forslag og sendes sekretariatet innen 01.12.22.

Revisjonen følger av kommunens planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020-24.

### **2.2 Bakgrunnsinformasjon**

Kommunedirektøren skal i henhold til kommunelovens § 13-1 lede den samlede kommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir.

I henhold til § 25-1 i kommuneloven skal kommuner og fylkeskommuner ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Kommunedirektøren skal etter denne paragrafen:

- 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) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

I henhold til § 25-2 skal kommunedirektøren rapportere til kommunestyret om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Internkontrollen etter kommuneloven gjelder administrasjonens virksomhet. Det omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Etter loven er hensikten med internkontroll å sikre at lover og forskrifter følges. Sammenlignet med tidligere kommunelov gis det mer utfyllende bestemmelser om hensikt, innhold og omfang, men kravet er likevel forholdsvis overordnet.

Noen fagområder i kommunene har i tillegg egne bestemmelser om internkontroll gjennom særlover og forskrifter. Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) og forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner. Disse kan anses som bestemmelser som utdyper eller utfyller kommunelovens bestemmelser om internkontroll.

Lovkravene i kommuneloven angir minstekrav til en internkontroll, men gir ikke en legaldefinisjon av internkontrollbegrepet. Det finnes ingen «fasit» på god internkontroll. Hver kommunedirektør bør gjøre seg opp en formening om hva som er god internkontroll, og hvordan den skal innrettes og følges opp i egen kommune. Både KS og KMD har laget egne veileder for internkontroll, deriblant *Orden i eget hus (KS2020)* og *Veileder om internkontrollbestemmelsene (KMD 2021)*.

Kommunene kan etablere en internkontroll som går lenger enn de minstekrav som stilles i loven. Når statsforvalteren fører tilsyn med kommunens plikt til å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet, lovlighetstilsyn, er det altså minimumskravet som gis i loven som setter rammene for hva det kan føres tilsyn med.

God internkontroll handler i stor grad om systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge lovbrudd og uønskede hendelser. Internkontroll kan overlape med virksomhetsstyring, men er i større grad risikobasert. Selv om det finnes ulike metoder for å bygge opp en god internkontroll, bygger de på de samme elementene. En helhetlig internkontroll er risikobasert, og gir en god oversikt over utfordringer som truer organisasjonen. Det er også en stor grad av formalisering, slik at roller og ansvar er tydelig. Det samme gjelder også rapportering, og dokumentering av sentrale prosesser. De fleste metodene for internkontroll innebærer en form for læring i organisasjonen. Dette er som regel knyttet til ulike kontrollaktiviteter, slik som evaluering, avvikshåndtering, varsling eller stikkprøver. Tilbakemeldinger skal sikre at organisasjonen er i en kontinuerlig forbedring. For at internkontrollen skal kunne danne et helhetlig bilde av organisasjonen må man kunne aggregere rapportering på ulike nivå. Internkontrollen bør derfor bygges på en felles norm i hele organisasjonen. Man snakker gjerne om at virksomheten har et godt kontrollmiljø (DFØ, veileder for internkontroll). Punkter som kan inngå i en slik definisjon er:

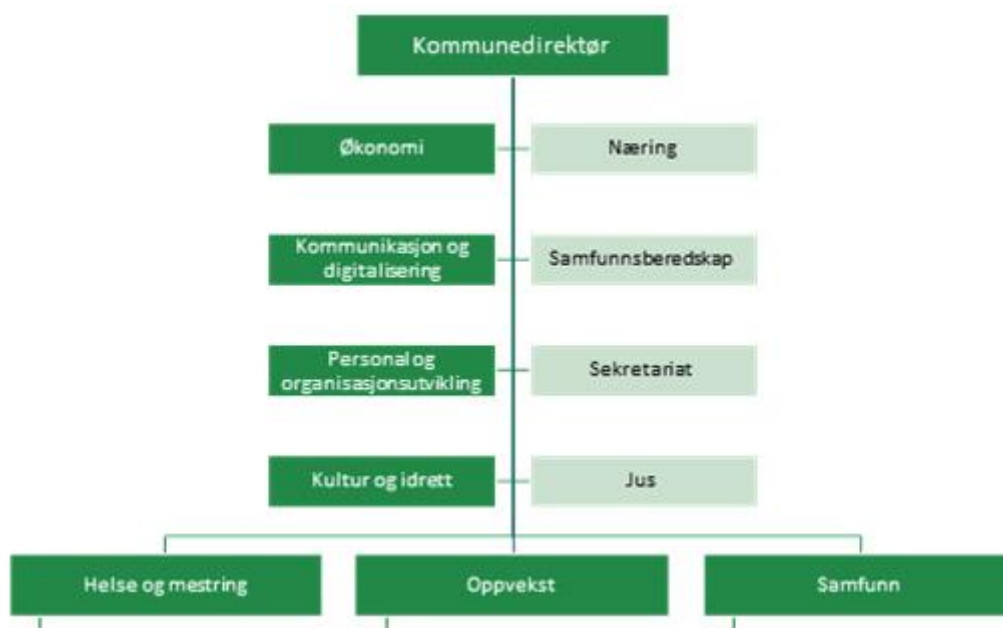
- Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- Dokumenterte risikovurderinger
- Formalisert delegering, roller og ansvar (stillingsbeskrivelser)
- Dokumentasjon av rutiner og prosesser
- Formalisert rapportering

- Tilstrekkelig kompetanse om internkontroll i hele organisasjonen
- Tydelige kommunikasjonslinjer

Et kontrollmiljø kan igjen ligge nært opptil det man kan kalle et system for internkontroll.

## 2.3 Kommunens organisering

Organiseringen i Orkland kommune er vist i figur 1. Den er hentet fra Orkland kommunes hjemmesider og datert etter kommunesammenslåingen i 2020. Etter den tid er det foretatt noen endringer som ikke vises i figuren. Deriblant er stillingen som kommunalsjef næring, arbeid og kultur tatt ut.



Figur 1: Organisasjonskart, Kilde: Hjemmeside Orkland Kommune

## 3 PROSJEKTDESIGN

### 3.1 Problemstillinger

Hensikten med denne revisjonen er å undersøke om Orkland kommune har en helhetlig og systematisk internkontroll. Dette gjøres ved å svare ut tre problemstillinger.

- Har Orkland kommune et system for internkontroll?

Eksempelvis:

- Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- Dokumenterte risikovurderinger
- Formalisert delegering, roller og ansvar
- Dokumentasjon av rutiner og prosesser
- Formalisert rapportering

- Gjennomfører Orkland kommune tilstrekkelig grad av kontrollaktiviteter?

Eksempelvis:

- Avviksmeldinger
- Stikkprøver
- Eventuelt andre mekanismer

- Bruker Orkland kommune informasjonen fra internkontrollen til forbedringsarbeid?

Eksempelvis:

- Enhetlige og aggregerte rapporteringer og risikovurderinger
- Internkontroll som en integrert del av virksomhetsplan og årshjul
- Bruker internkontroll som en del av utviklingsarbeidet
- evalueringer

Å berøre alle sider og perspektiver ved internkontroll i en og samme forvaltningsrevisjon er omfattende. I problemstillingen er det satt opp noen eksempler på kontrollpunkter som revisor mener er tilstrekkelig for å dokumentere et helhetlig bilde av internkontrollen i Orkland kommune.

### 3.2 Avgrensning

Internkontroll i kommuneadministrasjonen er kommunedirektørens ansvar. Dette ansvaret delegeres videre i organisasjonen. Hver enkelt leder får med dette et ansvar. Denne revisjonen vil i all hovedsak konsentrere seg om kommunedirektøren og kommunalsjefer. I tillegg kan det være aktuelt at enkelte enhetsledere og medarbeidere (tillitsvalgte og verneombud) blir berørt.

Det finnes særlovverk som inneholder bestemmelser om internkontroll. Kommunen vil i utgangspunktet ikke bli vurdert opp mot disse.

Økonomisk internkontroll inngår ikke i denne revisjonen.

### **3.3 Kilder til kriterier**

- Kommuneloven
- KS: Orden i eget hus – veileder i internkontroll
- Kommunal og moderniseringsdepartementet: Internkontroll i kommunesektoren – Veileder
- Internkontrollmetodisk faglitteratur, eksempelvis: COSO-rammeverk, balansert målstyring, ISO-standarder eller andre veiledere

### **3.4 Metoder for innsamling av data**

Revisjonen gjennomføres i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001 (Norges kommunerevisorforbund 2020). Denne standarden definerer god revisjonsskikk i henhold til forskrift om revisjon § 7.

Formalisering av ansvar og rutiner er viktig fundament i internkontrollen. Det samme gjelder dokumentering av risikovurdering og risikobehandling på ulike nivå. Data fra dokumentgjennomgangen vil derfor utgjøre en vesentlig del av informasjonsinnhenting i denne revisjonen. Eksempler på dokumenter som vil etterspørres er delegeringer, rollebeskrivelser, risikovurdering og rutinebeskrivelser.

For å få innsikt og dybdekunnskap vil det bli gjennomført intervju. Data fra disse kan få frem forskjeller mellom skrevne rutiner og daglig praksis i kommunen. Revisor vil intervjuere ledere i kommunedirektørens ledergruppe. Det kan også være aktuelt å intervjuere tillitsvalgte, verneombud, og noen enhetsledere.

I revisjonsarbeidet vil revisor også, til en viss grad, måtte sette seg inn i støttesystemene til kommunen. Dette gjelder spesielt system for avviksrapportering, med tilhørende avvikshåndtering.

# UAVHENGIGHETSERKLÆRING

			
<b>Prosjekt nr:</b>	<b>Kommune:</b>	Orkland kommune	
FR1229			
<b>Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:</b>			
Internkontroll			
<b>Hovedreferanse:</b>			
Kommuneloven § 24-4			
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3			
RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4			
RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13			
RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6			
Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8			
<b>Ansettelsesforhold:</b>	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>		
<b>Medlem i styrende Organer</b>	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>		
<b>Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit</b>	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>		
<b>Nærstående</b>	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>		
<b>Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet</b>	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>		
<b>Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver</b>	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>		
<b>Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige</b>	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>		
<b>Andre særegne forhold</b>	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>		
	Steinkjer	01.12.2022	
	Marius Johnsborg		
	Oppdragsansvarlig Revisor		





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)