

# Kartlegging og testing av internkontroll

Frosta kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

# 1 FAKTA OM OPPDRAGET

## FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere status for kommunedirektørens internkontroll i dag og gjennomførte forbedringer, og om internkontrollen er i tråd med regelverket.

## PROBLEMSTILLINGER

1. Har kommunedirektøren etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?
2. Rapporterer kommunedirektøren minst én gang i året til kommunestyret om internkontroll og statlige tilsyn?
3. Har kommunedirektøren etablert system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp?

## TIDS- OG RESSURSBRUK

**Timeforbruk: 300 timer**

**Rapport til sekretær: Usikkert**

## OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Anna Ølnes

aol@rmnsa.no

Tlf. 906 33 713

# 2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

## 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frosta kommune bestilte den 14.02.2023, sak 05/23 en forvaltningsrevisjon med tema internkontroll – status i dag og gjennomførte forbedringer. Bakgrunnen er at det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon om rådmannens internkontroll i 2018. Problemstillingene som ble undersøkt den gangen var:

- 1) Har Frosta kommune etablert tilfredsstillende internkontroll på overordna nivå?
- 2) Har Frosta kommune system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp?

Revisor konkluderte den gangen med at kommunen ikke fullt ut hadde etablert en tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå, og at kommunen i noen grad hadde system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp og iverksatt.

Revisor tolker bestillingen fra kontrollutvalget som at de ønsker en tilsvarende undersøkelse, for å se om det er framgang siden 2018. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3.

## 2.2 Bakgrunnsinformasjon

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) forklarer internkontroll. 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 overlappes med virksomhetsstyring, men er i større grad risikobasert.

### Regelverk

Da gjeldende kommunelov (Kommunal- og distriktsdepartementet 2018) trådte i kraft fra høsten 2019, ble bestemmelsene om kommunedirektørens interne kontroll tydeligere. De nye bestemmelsene i kommuneloven gjelder for internkontroll med kommuneplikter innenfor alle sektorer i kommuner og fylkeskommuner. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren er ikke opphevet og erstattet av kommunelovens bestemmelser.

Kommunedirektørens ansvar for internkontroll er hjemlet i kommuneloven, kapittel 25:

§ 25-1: Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

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

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

§ 25-2. Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Kapittel 25 i kommuneloven vil være utgangspunkt for kriterier som vi vil vurdere våre funn opp mot. Forvaltningsrevisjonen fra 2018 var basert på tidligere kommunelov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1992), hvor hjemmelen for internkontroll var i § 23-2:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter overordna instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I rapporten fra 2018 var en av problemstillingene om Frosta har system, rutiner og prosedyrer for å sikre at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp. I gjeldende kommunelov er det ansvaret hjemlet i § 13-1, 4. ledd:

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

§ 13-1, 4. ledd vil være aktuell i vår undersøkelse.

## Veiledere i internkontroll for kommunesektoren

Både KS og Kommunal- og distriktsdepartementet (KD) har utarbeidet veiledere i internkontroll i kommuner og fylkeskommuner. KS har revidert veilederen «Kommunedirektørens orden i eget hus» (KS 2020).

KDs veileder, «Internkontroll i kommunesektoren» er det siste veiledningsmaterialet innenfor temaet i kommunesektoren (Kommunal og distriktsdepartementet 2021)

### Teoretisk rammeverk

Et anerkjent, teoretisk rammeverk for internkontroll, er COSO-rammeverket<sup>1</sup> (COSO 2017). Rammeverket skal bidra til å gjøre organisasjoner i stand til målrettet og kostnadseffektivt, utvikle internkontrollsystemer som gjør at de kan tilpasse seg endringer i forretningsmiljø og rammebetingelser, redusere risikoer til akseptable nivåer og støtte opp under en hensiktsmessig beslutnings- og styringsprosess. I sammendraget til COSO-veilederen defineres internkontroll slik:

Internkontroll er en prosess, utført av en virksomhets styre, ledelse og øvrige ansatte, utformet for å gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av målsettinger relatert til drift, rapportering og etterlevelse.

Denne definisjonen reflekterer noen grunnleggende konsepter, nemlig at internkontroll:

- er rettet mot oppnåelse av målsettinger i én eller flere kategorier – drift, rapportering og etterlevelse
- er en prosess som består av løpende oppgaver og aktiviteter – et middel for å nå et mål, ikke et mål i seg selv
- igangsettes og gjennomføres av mennesker og omfatter ikke bare håndbøker, systemer og skjemaer, men også mennesker og de handlingene de utfører på alle nivå i organisasjonen for å ivareta internkontrollen
- kan gi rimelig sikkerhet – men ikke absolutt sikkerhet, til virksomhetens toppledelse og styre
- kan tilpasses virksomhetens struktur – kan anvendes på hele virksomheten eller på et datterselskap, en divisjon, en driftsenhet eller en forretningsprosess

Selv om definisjon og begrepsbruk er kjennetegnet ved å rette seg mot private virksomheter, er den også overførbart til offentlige organ, som kommuner. Veilederne for internkontroll i

---

<sup>1</sup> (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission – COSO)

kommunene er inspirert av COSO-modellen. Vi vil i noen grad bruke modellen i denne forvaltningsrevisjonen.

## **2.3 Kommunens organisering**

Frosta kommunes administrasjon og tjenester er organisert med en ledergruppe, med kommunedirektøren og to kommunalsjefer. Kommunalsjefene har ansvar for hvert sitt virksomhetsområde: Oppvekst og velferd og organisasjon og samfunn. Det er til sammen 12 virksomheter, som ledes av hver sin virksomhetsleder. I tillegg er det en stab, som ledes av kontor- og stabssjef og økonomisjef.

Vår undersøkelse vil omfatte kommunedirektørens ledernivå og stabsfunksjonene (inklusive økonomi).

# 3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

## 3.1 Problemstillinger

To av problemstillingene nedenfor (1 og 3) er identiske med de to problemstillingene som ble undersøkt i 2018. Vi har byttet ut «Frosta kommune» med «kommunedirektøren», for å være tydeligere på ansvaret. I tillegg har vi lagt til en problemstilling som tar utgangspunkt i § 25-2 i kommuneloven; om rapportering av internkontroll til kommunestyret.

1. Har kommunedirektøren etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?

- betryggende kontrollmiljø i organisasjonen
- system for gjennomføring av risikovurderinger
- kontrollaktiviteter; reglementer, retningslinjer og rutiner
- system som sikrer informasjonsflyt i organisasjonen
- løpende oppfølging og overvåking av kontrollsystemene

2. Rapporterer kommunedirektøren minst én gang i året til kommunestyret om internkontroll og statlige tilsyn?

- rapporteres det i henhold til eventuelle vedtak eller etablerte rutiner for rapportering av internkontroll
- rapportering om systemer, rutiner og løpende internkontrollarbeid og gjennomførte kontroller

3. Har kommunedirektøren etablert system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp?

- system for registrering av politiske vedtak
- system for å ha oversikt over status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak
- rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart
- rutiner for tilbakemelding til politisk nivå
  - ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
  - når vedtaket er gjennomført
- system som sikrer at kommunen har oversikt over eventuelle avvik knyttet til oppfølging av politiske vedtak

- politiske saker skal være forsvarlig utredet
- vedtak skal iverksettes innen rimelig tid
- vedtak skal fattes av kompetent organ

### 3.2 Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen gjelder kommuneorganisasjonens overordna, administrative nivå. Vi går ikke ned i virksomhetene/tjenesteenhetene.

### 3.3 Kilder til kriterier

Punktene under problemstillingene vil være kriteriene vi gjør vurderinger opp mot. Disse punktene er hentet fra:

- Kommuneloven, §§ 13-1, 25-1 og 25-2
- Veileder i internkontroll. Kommunal- og distriktsdepartementet
- Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll. KS
- Internkontroll – et integrert rammeverk (COSO)

Det vises til kildehenvisning for disse kildene i kapittel 2.2

### 3.4 Metoder for innsamling av data

Siden kontrollutvalget ønsker en oppfølging av rapporten fra 2018, for å se på hvilke forbedringer som er gjort, bør det metodiske opplegget være så likt som mulig. Den administrative kommuneorganisasjonen er litt endret siden den gang, ved at lederfunksjonene kommunalsjef, kontor- og personalsjef er opprettet er opprettet nå. Det er aktuelt å gjennomføre intervju med personer i følgende funksjoner:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef for oppvekst og velferd (barnehage, skole, helse og omsorg)
- Kommunalsjef for organisasjon og samfunn (eiendom og infrastruktur, landbruk og miljø, kultur og idrett)
- Kontor- og personalsjef (personal, arkiv og stabs- og støttefunksjoner)
- Økonomisjef

I prosjektet i 2018 ble enhetsleder for helse og omsorg, rektor, enhetsleder barnehage og rådgiver ved teknisk etat (tidligere konstituert enhetsleder) intervjuet. Av disse funksjonene, er det bare rektor og enhetsledere for barnehage som finnes i dag. Intervjuene vil ta utgangspunkt



i en delvis strukturert intervjuguide, med spørsmål som søker å få svar på alle tre problemstillingene.

Den andre problemstillingen vil bli belyst ved gjennomgang av årsrapport, og eventuelt andre rapporteringsdokument fra 2020 – 2022.

Det vil bli gjennomført en strukturert spørreskjemaundersøkelse blant politikere og saksbehandlere for å belyse den tredje problemstillingen; oppfølging av politiske vedtak. Det ble også gjort i 2018. For at de to undersøkelsene skal bli mest mulig sammenlignbare vil vi i hovedsak gjennomføre spørreskjemaundersøkelsen med de samme spørsmålene og svarkategoriene.

# 4 PROSJEKTORGANISERING

Kontrollutvalget har blitt enig med kommunedirektøren om at det skal være et opphold i forvaltningsrevisjon i kommunen framover, på grunn sterkt press knyttet til saken om kommunelegen. Derfor er flere av milepælene nedenfor usikre.

## 4.1 Prosjektteam

<b>Oppdragsansvarlig revisor</b>	Anna Ølnes
<b>Prosjektmedarbeider</b>	Trine Holter
<b>Kvalitetssikrer</b>	Marit Ingunn Holmvik
<b>Kvalitetssikrer</b>	Marius Johnsborg

## 4.2 Milepælsplan

<b>Bestillingsdato</b>	15.2.2023
<b>Prosjektplan til sekretær</b>	18.4.2023
<b>Oppstartsmøte</b>	Usikkert – tidligst høsten 2023
<b>Datainnsamling ferdig</b>	Usikkert
<b>Rapport til uttalelse</b>	Usikkert
<b>Rapport til sekretær</b>	Usikkert

# KILDER

COSO. 2017. "Internkontroll - et Integrert Rammeverk."

Kommunal og distriktsdepartementet. 2021. "Veilder-Internkontroll\_november-2021."

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 1992. "Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)."

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. "Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)."

KS. 2020. "Orden i Eget Hus - Internkontroll."

# **Revisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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

