

Riv Revisjon

Midt-Norge

FORVALTNINGSREVISJON

Internkontroll og forbedring

PROSJEKTPLAN



Levanger kommune

November 2022

Prosjekt-ID

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Har Levanger kommune et tilfredsstillende system for internkontroll på overordnet nivå?2. Blir internkontrollsystemet benyttet på lavere nivå i organisasjonen<ul style="list-style-type: none">• Risikovurderinger• Avvik og avviksoppfølging3. Bidrar data fra internkontrollen til systematiske forbedringer i organisasjonen?<ul style="list-style-type: none">• System for revidering av rutiner• Evaluering av internkontrollrutiner, med rapportering til kommunestyret
Aktuelle kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Kommuneloven med forarbeider• KS: Orden i eget hus – veileder i internkontroll• Kommunal og moderniseringsdepartementet: Internkontroll i kommunesektoren – Veileder• DFØ – veileder til internkontroll• Metodisk faglitteratur, eksempelvis: COSO-rammeverk, balansert målstyring eller ISO-standarder• Kommunens egne rutiner for internkontroll
Metode	Dokumentanalyse, intervju og evt spørreundersøkelser
Antatt tidsbruk	<ul style="list-style-type: none">• 410 antall timer• Prosjektet blir ferdigstilt i oktober 2023
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Marius Johnsborg Marius.Johnsborg@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Arve Gausen Arve.gausen@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe/Kvalitetssikring: Anna Ølnes og Mette Sandvik
Uavhengighetserklæring	Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Levanger kommune	Kommunedirektør Peter Ardon eller den som kommunedirektøren delegerer til.

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Levanger kommune vedtok i sak 22/22, 03.05.2022, å bestille en forvaltningsrevisjon med tema kvalitetsforbedring og internkontroll. Bestillingen er forankret i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, vedtatt i kommunestyret i Levanger kommune 24.06.2020, sak 39/20. Det presiseres i vedtaket om bestilling av forvaltningsrevisjonen at prosjektet avgrenses bort fra den økonomiske internkontrollen i kommunen.

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 områder i kommunen 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.

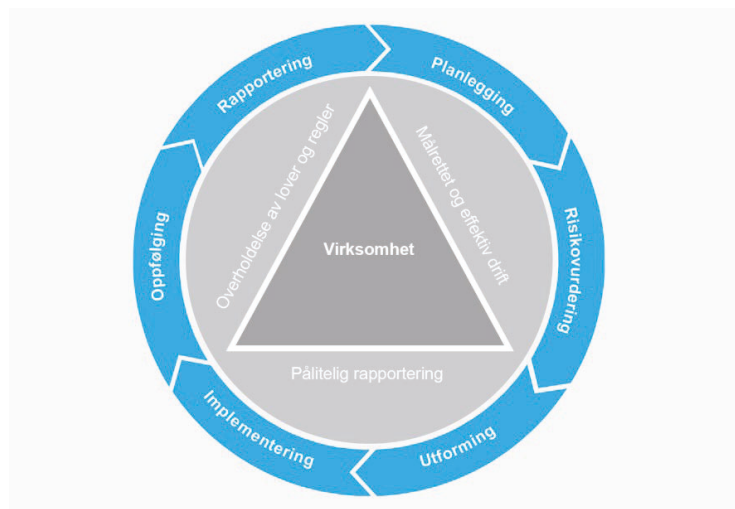
Lovkravene i kommuneloven angir minstekrav til en internkontroll, men gir ikke en legaldefinisjon av internkontrollbegrepet. Det finnes ingen «fasit» på god internkontroll. Hver kommunedirektør bør gjøre seg opp en formening om hva som er god internkontroll, og hvordan den skal innrettes og følges opp i egen kommune. 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 (KS 2020)

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 overlappe 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. 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 kommunen har et godt kontrollmiljø (DFØ, veileder for internkontroll¹). 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
- Systemer for å registrere avvik
- Formalisert rapportering
- Fastlagte kommunikasjonslinjer i organisasjonen

I sum utgjør disse punktene et system for internkontroll i organisasjonen.

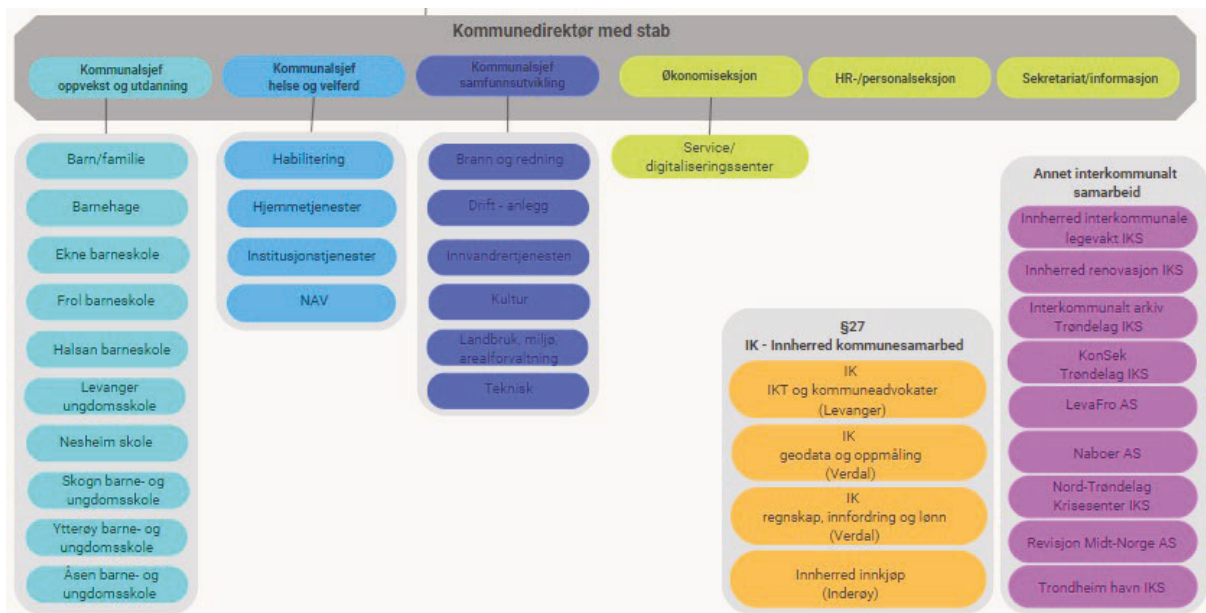
De aller fleste metodene for internkontroll innebærer en form for læring i organisasjonen, eller forbedringsarbeid. Det varierer fra metode til metode hva som skal være drivende for læringsprosessen i organisasjonen. Det kan være kontrollaktiviteter, slik som evaluering, avvikshåndtering, varsling eller stikkprøver. Risikovurderinger er også kilde til læring i mange kjente metoder, deriblant Coso-rammeverket. Metodisk er det helt vanlig å tenke læringen i et kontinuerlig system. Eksempler på dette finner man i DFØs system for internkontroll. Modellen som DFØ beskriver kan forenkles, og utgjør en tradisjonell lærings sirkel i produksjonsstyringen. Den beskriver at man planlegger, utfører, evaluerer og korrigerer prosesser og tjenesteleveranser i organisasjonen. Hensikten er å ha lavest mulig risiko, og høyest mulig effektivitet. Det finnes mange varianter og begreper for slike lærings sirkler, en av dem er the Deming Circle. I en velfungerende organisasjon finner vi slike lærings sirkler på mange nivå, og de går kontinuerlig. Noe som blir et særs viktig bidrag til forbedring. Resultater fra internkontrollen skal gi grunnlag for evalueringspunktene i læringsprosessen. Det setter krav til systematikk, og at lærings sirkler er innarbeidet i årshjul og andre styringsdokument. I tillegg må grunnleggende elementer i internkontrollen fungere.



Figur 1 Modell som viser DFØs lærings sirkel. kilde: Veileder i internkontroll - Hvordan etablere internkontroll? | DFØ (dfo.no)

2.3 Kommunens organisering

Denne forvaltningsrevisjonen skal revidere kommuneadministrasjonen på overordnet nivå. I tillegg har den til hensikt å se om momenter i internkontrollen fungerer som tenkt på lavere nivå. Det vil da bli valgt ut noen enheter som vil bli involvert revisjonen.



Figur 2 - Kommuneadministrasjonen i Levanger kommune, kilde www.levanger.kommune.no/organisasjon/organisasjonskart/

3 PROSJEKTDESIGN

Formålet med denne revisjonen er å undersøke om Levanger kommune har et tilfredsstillende internkontrollmiljø på overordnet nivå. For deretter å se om dette systemet fungerer på et lavere nivå i organisasjonen, og gir et godt grunnlag for å gjennomføre kvalitetsforbedring i tjenesteleveransen til kommunen.

3.1 Problemstillinger

1. Har Levanger kommune et tilfredsstillende system for internkontroll på overordnet nivå?
2. Blir internkontrollsystemet benyttet på lavere nivå i organisasjonen
 - Risikovurderinger
 - Avvik og avviksoppfølging
3. Bidrar data fra internkontrollen til systematiske forbedringer i organisasjonen?
 - System for revidering av rutiner
 - Evaluering av internkontrollrutiner, med rapportering til kommunestyret

3.2 Avgrensing og spesifisering

I problemstilling 2 undersøkes kun utvalgte deler av internkontrollsystemet, angitt som punkter under problemstillingen. I problemstilling 3 vil det være naturlig å se om kommunen har system for revidering av rutiner. Dette gjelder også rutiner for evaluering av internkontroll, med rapportering til kommunestyret.

Hvis revisjonen finner store svakheter i kommunen i tilknytning til problemstilling 1, kan det være aktuelt og avvente revidering av problemstilling 2 og 3.

3.3 Aktuelle kilder til kriterier

- Kommuneloven
- KS: Orden i eget hus – veileder i internkontroll
- Kommunal og moderniseringsdepartementet: Internkontroll i kommunesektoren – Veileder
- DFØ – veileder til internkontroll
- Metodisk faglitteratur, eksempelvis: COSO-rammeverk, balansert målstyring eller ISO-standarder
- Kommunens egne rutiner for internkontroll

3.4 Foreløpig fremdriftsplan

Oppgave	Dato
Bestillingsdato, prosjektplan behandles i levanger KU	30.11.2022
Oppstartsbrev sendes kommunens administrasjon	01.02.2022
Oppstartsmøte med kommunen	01.03.2023
Ferdigstilling av datainnhenting	01.07.2023
Rapport til høring	01.09.2023
Høringsfrist	15.09.2023
Endelig rapport	01.10.2023
Presentasjon av rapport for kontrollutvalget i Meløy	Avstemt med møteplan KU – Høst

3.5 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 intervju et utvalg av lederne kommunedirektørens ledergruppe, samt utvalgte medarbeidere innenfor de ulike enhetene. Det kan være aktuelt å intervju tillitsvalgte og verneombud. 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. I problemstilling 2 trenger man kunnskap fra en større del av organisasjonen. For å få et helhetlig innblikk i hvordan internkontrollmomenter blir ivaretatt lengre ned i organisasjonen kan det være aktuelt og gjennomføre en spørreundersøkelse. Man kan også finne svar på problemstillingen ved hjelp av systemdata.

KILDER

Kommuneloven ¶ LOV-2018-06-22-83 Kommunal- og distriktsdepartementet

COSO (2017) Helhetlig risikostyring. Integrering med strategi og måloppnåelse. Sammendrag. Juni 2017. Oversatt av IIA Norges Fag- og metodekomite våren 2018.

DFØ – Veiledning til internkontroll, Veiledning til intern <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/internkontroll/veiledning-til-internkontrollkontroll> | DFØ (dfo.no), oppdatert 13. september 2022.


KS (2020) Orden i eget hus - kommunedirektørens internkontroll.

KMD (2020) – Internkontroll i kommunesektoren – veileder.

KS – Råd om internkontroll, <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/internkontroll/tre-rad-pa-veien-mot-intern-kontroll/>

Norges Kommunerevisorforbund (2000). RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon. Norges Kommunerevisorforbund 12.08.2020.

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

			
Prosjekt nr:	Kommune:	Levanger Kommune	
Vurdering av uavhengighet - revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:			
Hovedreferanse: 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			
Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>		
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>		
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit</i>		
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>		
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<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>		
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>		
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>		
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>		
	Steinkjer	17.10.2022	
	Marius Johnsborg Oppdragsansvarlig revisor		