

Internkontroll

Høylandet kommune
Prosjektplan forvaltningsrevisjon

FR1328
2024



Dokumentet er signert digitalt av:

• MARIUS JOHNSBORG, 23.01.2025

Forseglet av



Posten Norge

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Hensikten med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Høylandet kommunes internkontroll på overordnet nivå er i samsvar med lov, forskrift og anerkjente metoder. Prosjektet kan bidra til at ledere og ansatte kommunen får kunnskap og informasjon om svakheter for å bedre egen internkontroll.

PROBLEMSTILLINGER

- Har kommunen et system for internkontroll på overordnet nivå?
- Har Høylandet kommune delegert myndighet administrativt, og fungerer dette i praksis?
- Hva er kommuneledelsens vurdering av egen internkontroll?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 290

Rapport til sekretær: 20.01.2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Marius Johnsborg

Marius.Johnsborg@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 97 65 74 49



2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Høylandet kommune bestilte den 09.12.2024, sak 34/2024, knyttet til temaet internkontroll. Revisjon Midt-Norge ble bedt om å legge frem en prosjektplan der problemstillingene undersøker internkontrollen på overordnet nivå. Kontrollutvalget ønsket en egen problemstilling knyttet til kommunens delegering, og om den fungerer i praksis. Bestillingen bygger på kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

2.2.1 Om internkontroll i lovverket

Kommunedirektøren skal i henhold til kommunelovens § 13-1 lede den samlede kommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lover, 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. Den skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Kommunedirektøren skal etter denne paragrafen:

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer.
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig.
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

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

Internkontrollen etter kommuneloven fra 01.01.2021 gjelder administrasjonens virksomhet. Det omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Sammenlignet med tidligere kommunelov gis det mer utfyllende bestemmelser om hensikt, innhold og omfang, men kravet er likevel forholdsvis overordnet.



Det finnes også særlovverk og forskrifter som inneholder reguleringer som setter krav til internkontrollen i en kommune. Eksempler kan være Helse- omsorgstjenesteloven (med kvalitetsforskriften), arbeidsmiljøloven, barnevernloven osv. I denne revisjonen vil det ikke bli benyttet revisjonskriterier fra særlovverk.

Kommuneloven slår fast at kommunestyret eller fylkestinget bare kan delegerer myndighet til ett sted i administrasjonen, nemlig til kommunedirektøren, jf kommuneloven § 5.3, 3. ledd. Dette såfremt annet ikke er bestemt ved lov. En viktig oppgave for kommunedirektøren blir derfor å utforme organisasjonen og delegerer myndighet videre ut til lederne for de ulike enhetene som yter tjenester. Dette faller inn under internkontrollbestemmelsene.

Kommunedirektøren må derfor sørge for å få utarbeidet et eget delegeringsreglement for det administrative nivået. Et slikt system er en naturlig del av kommunesektorens overordnede styringssystem. Det må derfor oppdateres og utvikles i takt med de oppgavene og det lovverket kommunen eller fylkeskommunen skal forvalte.

2.2.2 Veiledninger og metoder

Det er laget flere veiledninger for hvordan internkontrollen i en kommune bør bygges opp. De som er mest brukt er KS sin veileder *Orden i eget hus* (KS, 2020) og KMD sin veileder fra 2021 (Regjeringen.no¹).

Det finnes mye litteratur som beskriver ulike metoder for internkontroll. Dette fordi internkontroll har en grenseflate mot generell virksomhetsstyring. Ulike metoder for ledelse kan dermed brukes som metoder for å opprettholde internkontrollen i en kommune. Eksempler kan være Cosorammeverket² og ISO 9001³ (kvalitetsledelse).

¹ Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser - regjeringen.no (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/>)

² COSO ERM - Helhetlig Risikostyring (sammendrag) - IIA <https://iia.no/product/helhetlig-risikostyring-sammendrag/>

³ Ledelsessystemer for kvalitet – ISO 9001 (standard.no), <https://standard.no/fagomrader/kvalitetsstyring---iso-9000/ledelsessystemer-for-kvalitet--iso-9001/>



2.2.3 Suksesskriterier for god internkontroll

KS gir i sin artikkel «tre råd på veien mot intern kontroll»⁴ noen suksesskriterier for hvordan en kommune kan lykkes med tilstrekkelig internkontroll.

- Mer formalisert internkontroll

I dette ligger avklart roller og ansvar i organisasjonen, og at dette er skriftliggjort. Mer formalisering betyr også mer skriftlighet, dvs dokumentasjon. Dette gjelder vedtak og beslutninger, både i tjenesteyting, myndighetsutøvelse og som arbeidsgiver.

- Bedre sammenheng mellom internkontroll og øvrig ledelse og styring

God internkontroll handler i stor grad om god ledelse, organisering og styring av virksomheten. Kommunedirektørens rolle som pådriver i arbeidet, er avgjørende for at kommunen skal lykkes med styrking av internkontrollen. Styrking av internkontroll handler om endring, utvikling og læring. Ledere og medarbeidere på alle nivå er derfor viktig i forbedringsarbeidet.

- Mer risikobasert internkontroll

Å arbeide risikobasert betyr å ha oppmerksomhet på hva som kan gå galt, og deretter gjøre det som er nødvendig for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå. Merk at dette også gjelder arbeidet med internkontrollen i seg selv, ikke bare i tilknytning til tjenesteleveranser.

⁴ Tre råd på veien mot intern kontroll - KS <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/internkontroll/tre-rad-pa-veien-mot-intern-kontroll/>



3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

1. Har kommunen et system for internkontroll på overordnet nivå?
2. Har Høylandet kommune delegert myndighet administrativt, og fungerer dette i praksis.
3. Hva er kommuneledelsens vurdering av egen internkontroll?

Besvarelsen på første og andre problemstilling vil bygge på vurderinger opp mot revisjonskriterier. Tredje problemstilling vil bli besvart med en beskrivelse av kommunens egen vurdering av internkontrollen.

3.2 Avgrensning

Revisjonen vil avgrenses til å treffe organisasjonen på ledernivå.

Det vil ikke bli hentet revisjonskriter fra særlovverk.

3.3 Kommunens organisering (Revidert part)

Forvaltningsrevisjonen vil rette seg mot kommunens samlede ledelse. Ideelt sett skulle revisjonen ha involvert alle ansatte i kommunen. Dette blir ikke gjort på grunn av tid- og ressurs hensyn. Valget av å involvere ledere i stor grad knyttes til at engasjerte ledere ansees som et suksesskriterie for implementering av god internkontroll. Det vil være naturlig å hente informasjon fra enkelte medarbeidere, eksempelvis tillitsvalgte og hovedverneombud.

3.4 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som revidert part blir vurdert opp mot i en forvaltningsrevisjon. Disse er som regel hentet fra lov, forskrifter og beskrivelser av anerkjente standarder.



I denne forvaltningsrevisjonen vil revisor mest trolig utlede kriterier fra

- Kommuneloven
- KS: Orden i eget hus – veileder i internkontroll
- Kommunal og moderniseringsdepartementet: Internkontroll i kommunesektoren – Veileder.
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ): Veileder i internkontroll
- Metodisk faglitteratur, eksempelvis: COSO-rammeverk, balansert målstyring eller ISO-standarder.

3.5 Metoder for innsamling av data

Forvaltningsrevisjonen blir gjennomført etter standarden RSK 001, som definerer god revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner i Norge etter forskrift om revisjon § 7. En kombinasjon av metoder bidrar til å styrke påliteligheten i funn og konklusjoner.

Formalitetskravet står sterkt i gjennomføring av internkontroll. Revisor vil derfor hente inn og gjennomgå relevante dokument, slik som delegeringer, rutiner og prosedyrer og dokumentasjon på registrering samt oppfølging av avvik. Kommunene har som regel støttesystemer til internkontrollen. Eksempler på dette er avvikssystem, rutinearkiv, målstyringssystemer osv. Normalt får revisor tilgang til disse ved en revisjon. Revisor kan da få direkte innblikk og dokumentasjon på at internkontrollsystemet fungerer som tiltenkt.

For å få innsikt og dybdekunnskap i kommunens praksis vil det bli gjennomført intervjuer. Forutsatt at skriftlige rutiner er etablert, vil intervju søke å få frem i hvilken grad rutinene følges opp i praksis. Aktuelle intervjuobjekt er kommunedirektør, kommunalsjefer og eventuelt tillitsvalgte. Det kan bli aktuelt å gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse der alle ledere i organisasjonen deltar. Spørreundersøkelsen har til hensikt å la organisasjonen selv vurdere sin egen internkontroll. Vurderinger som blir gjort vil kunne oppsummeres, og danne et bilde av statusen på internkontrollen til kommunen samlet sett. Undersøkelsen kan også brukes som en benchmark for senere målinger. Det kan danne grunnlaget for et systematisk arbeid for å øke etterlevelsen av lovverket, og en kontinuerlig forbedring av internkontrollen i kommunen. Med metoden vil kommunene kunne sammenligne seg med andre som velger å bruke samme metodikk. Revisor vil ikke kunne konkludere ut fra spørreundersøkelsen alene, men funnene kan vurderes i lys av konklusjonene til første problemstilling. Revisor ønsker å legge opp spørreundersøkelsen slik at den dekker de fleste perspektiv av internkontrollen, og at deltakere sitter igjen med en læringseffekt etter at undersøkelsen er fullført.



4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Marius Johnsborg, Revisjon Midt-Norge
Prosjektmedarbeider	Arve Gausen, Revisjon Midt-Norge
Kvalitetssikrer	Marit Ingunn Holmvik, Revisjon Midt-Norge
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold, Revisjon Midt—Norge

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	09.12.24
Prosjektplan til sekretær	20.01.25
Oppstartsmøte	15.04.25
Rapport til uttalelse	30.08.25
Rapport til sekretær	20.09.25



VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Prosjektnr: FR1238	Kommune: Høylandet
--------------------	--------------------

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 ISA 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 ISA 220 - Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 ISA 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8 Standard for eierskapskontroll RSK 002 pkt. 3
--

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
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>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Steinkjer Dato: 23.01.25
Rolle: Oppdragsansvarlig revisor
Navn: Marius Johnsborg



Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Dokumentet er signert digitalt av:

- MARIUS JOHNSBORG, 23.01.2025

Forseglet av



Posten Norge