



Kontrollutvalget i Karasjok kommune
Kárášjoga gieldda dárkkistanlávdegoddi

Møte nr. 1/2016
11. mai 2016

Arkivkode
4/1 04
Journalnr.
2016/14047-3

I N N S T I L L I N G

Sak 4/2016

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT «RUTINER FOR INTERNKONTROLL»

Saksbehandler: Kate M Larsen

Bakgrunn:

- Karasjok kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016.
- Kontrollutvalgets vedtak i sak 13/2015, Oppstart av Forvaltningsrevisjonsprosjekt – *Rutiner for internkontroll*

Saksdokumenter fra revisjonen (vedlagt):

- Forvaltningsrevisjonsrapporten «*Rutiner for internkontroll.*» Mottatt 04. september 2015.

Saksopplysninger:

Bakgrunn:

Dette prosjektet har sin bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016, vedtatt av kommunestyret i Karasjok 25.04.2013 (sak 30/13). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av kommunens rutiner for internkontroll.

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon sies det følgende om dette fokusområdet:

«Internkontroll handler om systematisk arbeid og dokumentasjon av egen praksis, forbedring av arbeidsmetoder og samhandling for å sikre måloppnåelse, og for å unngå lovbrudd og andre uønskede hendelser.

Det overordnede kontrollansvaret i en kommune er lagt til kommunestyret gjennom kommunelovens bestemmelse om at kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret med sin

forvaltning. Administrasjonssjefen i kommunen er den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon og skal i den forbindelse påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt (§ 23 nr. 2). Det heter videre at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (internkontroll). Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte. I regjeringens forslag til endringer i kommuneloven er det foreslått at det i kommunenes årsberetninger også skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll i virksomheten. Kravet om slik rapportering er ment som et virkemiddel til å sette arbeidet med internkontroll på dagsordenen lokalt.

Etter kommuneloven er det ikke formelle formkrav eller krav om innhold til internkontrollen. Ser en til prinsipper om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det likevel nærliggende å tolke kommuneloven slik at "betryggende kontroll" innebærer et internkontrollsystem som er etterprøvbart og som bidrar til at man er i stand til å føre en kontroll med virksomheten.

Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) uttaler at det er noe uklart hvor omfattende ansvar loven legger på administrasjonssjefen. I snever forstand dreier dette seg om økonomisk internkontroll – altså for eksempel å sørge for gode rutiner for inn- og utbetalinger for å minske muligheter for økonomiske misligheter. I vid forstand dreier det seg om en administrativ leders ansvar for å ha tilstrekkelige systemer til å gi informasjon om hvorvidt virksomheten når de mål som er satt, innenfor rammen av lover og regler, og på en kostnadseffektiv måte.

I tillegg til kommuneloven stiller en rekke andre lover og forskrifter særlige krav om at kommuner skal ha internkontroll innenfor større eller mindre deler av virksomheten. Spesielt gjelder dette innenfor tjenestetilbud (sosialtjenesten/NAV-kontor, helse, pleie- og omsorg, barnevern), arbeidsmiljø og ansettelsesforhold.

En undersøkelse fra 2011 som er gjennomført på vegne av KS og Kommunal- og regionaldepartementet viser at det er ulike løsninger for gjennomføring av internkontroll i kommune-Norge. Det sies at det generelt utøves mye positivt arbeid med internkontroll i kommunene, men at arbeidet i for stor grad gjennomføres fragmentert og usystematisk.

De fleste kommuner og fylkeskommuner har oppmerksomhet på internkontroll, men mange mangler en helhetlig struktur. KS har derfor utgitt et eget arbeidshefte som er ment å gi inspirasjon og veiledning for styrking av den administrative internkontrollen. KS har også etablert et nettverk bestående av 24 kommuner for å styrke rådmannens internkontroll i kommunene. I alt var det 64 kommuner som meldte sin interesse for å delta i dette prosjektet. Karasjok kommune deltar ikke i dette nettverket, og revisjonen er ukjent med om Karasjok var en av kommunene som meldte sin interesse.

Det er uten tvil stor risiko for at det kan mangle system for internkontroll i en kommune eller at allerede etablert(e) system for internkontroll ikke fungerer optimalt. Dette kan skyldes mange forhold, herunder de ulike oppfatninger som finnes om hva internkontroll er, ulike måter å drive internkontroll på, samt at en kommune er en kompleks organisasjon med mange tilsatte og et bredt spekter av tjenester, gjøremål og målsetninger. Denne risikoen er også til stedet i Karasjok kommune.

Området er svært vesentlig fra et bruker- og medarbeiderperspektiv. Videre er området helt klart vesentlig i et organisatorisk, samfunnsmessig, omdømmemessig og økonomisk perspektiv. Området er også vesentlig i et politisk perspektiv.»

Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Karasjok kommune har et forsvarlig system for internkontroll. På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert hvor det er muligheter for forbedringer.

Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i én hovedproblemstilling vedtatt av kontrollutvalget 19.05. 2015 (sak 13/2015). I tillegg har revisjonen utarbeidet fire underproblemstillinger:

Har Karasjok kommune et betryggende system for internkontroll?

Underproblemstillinger:

- 1. Har kommunen et kontrollmiljø?***
- 2. Har kommunen rutiner for risikovurderinger?***
- 3. Har kommunen rutiner for kontrollaktiviteter, oppfølging og overvåkning?***
- 4. Har kommunen systemer for informasjon og kommunikasjon?***

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommune og fylkeskommuner mv. (kommuneloven)
- Diverse krav om internkontroll i henhold til særlovgivning
- ”Intern kontroll – et integrert rammeverk”; COSO-rapporten
- Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus (2012)
- Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus? (2013)

Gjennomføring av undersøkelsen:

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært dokumentanalyse og intervju.

Konklusjoner:

Den overordnede problemstillingen i denne undersøkelsen har vært hvorvidt Karasjok kommune har et betryggende system for internkontroll. Revisjonens undersøkelse viser at Karasjok kommune delvis har dette på plass. Det finnes dermed forbedringspotensial på dette området.

Bakgrunnen for revisjonens konklusjon er som følger:

➤ *Kontrollmiljø:*

Kommunen bør ha på plass et system og rutiner som legger til rette for et betryggende kontrollmiljø. Revisjonen vurderer det slik at Karasjok kommune delvis har et slikt system på plass.

➤ *System for mål- og risikovurderinger:*

Kommunen bør ha et system for mål- og risikovurderinger. Vår undersøkelse viser at Karasjok kommune delvis har et slikt system på plass.

➤ *Kontrollaktiviteter:*

Kommunen bør ha rutiner og aktiviteter som sikrer gjennomføring av tiltak som ledelsen har funnet nødvendige for å håndtere identifisert risiko. Revisjonen vurderer det slik at Karasjok kommune delvis har dette på plass.

➤ *Informasjon og kommunikasjon:*

Kommunen bør ha rutiner som bidrar til effektiv informasjon og kommunikasjon, og som muliggjøre drift og kontroll i kommuneorganisasjonen. Kommunikasjon vil måtte være både av intern og ekstern karakter. Revisjonen vurderer det slik at Karasjok kommune delvis har på plass tilfredsstillende system for intern og ekstern informasjon og kommunikasjon.

Anbefalinger:

På bakgrunn av hovedfunnene i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Karasjok kommune gjør følgende:

- Gjennomfører ny behandling av kommunens etiske retningslinjer
- Vurderer å innføre en særskilt driftsform for kommunens virksomhet (f.eks. balansert målstyring)
- I større grad tar i bruk kommuneplanens samfunnsdel i andre plan- og styringsdokumenter
- Vurderer å redusere kontrollspennet for enkelte ledere i kommunen
- Foretar en gjennomgang av kommunens personalpolitiske retningslinjer
- Fortsetter satsingen på gjennomføring av medarbeidersamtaler
- Fortsetter arbeidet med utarbeiding av kommunale plandokumenter
- Sikrer at det i kommunens årsberetning rapporteres om graden av måloppnåelse sett i forhold til mål fastsatt i kommuneplanens samfunnsdel og budsjett/økonomiplan
- Vurderer å innføre virksomhetsplaner
- Gjennomfører risikovurderinger sett i forhold til kommunens tjenesteproduksjon
- Fortsetter arbeidet med å forbedre kommunens avvikssystem
- Gjøre kommunens varslingsystem bedre kjent blant de ansatte
- Fortsetter arbeidet med å forbedre kommunens varslingsystem
- Gjøre innkallinger, saksdokumenter og protokoller fra politiske organer tilgjengelig på kommunens hjemmeside

Etter sekretariatets vurdering er forvaltningsrevisjonsrapporten fra revisjonen i tråd med intensjonene i Karasjok kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016, og behandler de problemstillinger for prosjektet som kontrollutvalget vedtok i sak 13/2015 samt at det er gitt fullmakt til revisjon å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til den nevnte hovedproblemstillingen.

Ifølge bestemmelsene i kommuneloven skal rådmannen gis adgang til å gi uttalelse før en sak rapporteres til kommunestyret. Rådmann Elfrid Boine har gitt uttalelse til rapporten. Uttalelsen er tatt med i rapporten som vedlegg 1.

Sekretariatet har ingen merknader til de opplysninger og anbefalinger som fremkommer i tilhørende saksdokumenter fra revisjonen.

Sekretariatets tilråding:

1. Kontrollutvalget viser til rapporten «*Rutiner for internkontroll*» utarbeidet av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonene i rapporten til orientering, og slutter seg til anbefalingene som gis i den.
2. Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonene i forvaltningsrevisjonsrapporten «*Rutiner for internkontroll* » til orientering og slutter seg til rapportens anbefalinger. Kommunestyret ber administrasjonssjefen sørge for oppfølging av rapportens anbefalinger og herunder:

- Gjennomfører ny behandling av kommunens etiske retningslinjer
- Vurderer å innføre en særskilt driftsform for kommunens virksomhet (f.eks. balansert målstyring)
- I større grad tar i bruk kommuneplanens samfunnsdel i andre plan- og styringsdokumenter
- Vurderer å redusere kontrollspennet for enkelte ledere i kommunen
- Foretar en gjennomgang av kommunens personalpolitiske retningslinjer
- Fortsetter satsingen på gjennomføring av medarbeidersamtaler
- Fortsetter arbeidet med utarbeiding av kommunale plandokumenter
- Sikrer at det i kommunens årsberetning rapporteres om graden av måloppnåelse sett i forhold til mål fastsatt i kommuneplanens samfunnsdel og budsjett/økonomiplan
- Vurderer å innføre virksomhetsplaner
- Gjennomfører risikovurderinger sett i forhold til kommunens tjenesteproduksjon
- Fortsetter arbeidet med å forbedre kommunens avvikssystem
- Gjøre kommunens varslingsystem bedre kjent blant de ansatte
- Fortsetter arbeidet med å forbedre kommunens varslingsystem
- Gjøre innkallinger, saksdokumenter og protokoller fra politiske organer tilgjengelig på kommunens hjemmeside