

Forvaltningsrevisjonsrapport

Våler kommune

08.09.2021

---

Forvaltningsrevisjon  
**Overordnet intern-  
kontroll**

## Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Prosjektmandat</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Fremgangsmåte</b> .....	<b>6</b>
3.1	Problemstilling og avgrensninger .....	6
3.2	Om revisjonskriterier .....	6
3.3	Revisjonsmetoder .....	7
<b>4</b>	<b>Problemstilling:</b> .....	<b>8</b>
4.1	Fører Våler kommune en systematisk internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges? .....	8
	• I hvilken grad er internkontrollen i Våler kommune tilpasset lovendringene som fremkommer av kommunelovens kapittel 25? .....	8
4.2	Revisjonskriterier .....	8
4.3	Datagrunnlag .....	8
4.3.1	Virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering .....	8
4.3.2	Systemer for risikovurdering, og rutiner for å etablere eller avvikle kontrollprosedyrer på grunnlag av et formalisert risikobilde. ....	11
4.3.3	Rutiner for å avdekke og følge opp avvik .....	12
4.3.4	Nødvendige rutiner og prosedyrer .....	13
4.3.5	Systemer for å evaluere, og ved behov forbedre, skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll .....	14
4.3.6	Administrasjonssjefens rapportering om internkontrollen og om det statlige tilsynet minst én gang i året til kommunestyret .....	15
4.4	Vurderinger .....	15
4.4.1	Virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering .....	15
4.4.2	Systemer for risikovurdering, og rutiner for å etablere eller avvikle kontrollprosedyrer på grunnlag av et formalisert risikobilde .....	15
4.4.3	Rutiner for å avdekke og følge opp avvik .....	16
4.4.4	Nødvendige rutiner og prosedyrer .....	16
4.4.5	Systemer for å evaluere, og ved behov forbedre, skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll .....	16
4.4.6	Kommunedirektørens rapportering om internkontrollen og om det statlige tilsynet minst én gang i året til kommunestyret .....	17
4.5	Konklusjon og anbefalinger .....	17
<b>5</b>	<b>Kilder</b> .....	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Vedlegg</b> .....	<b>19</b>
6.1	Utleddning av revisjonskriterier .....	19
6.2	Internkontroll i gammel og ny lov .....	19
6.3	Problemstilling 1: .....	20

6.4	Utleddning av revisjonskriterier .....	20
-----	--	----

# 1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen tar for seg Våler kommunens overordnede internkontroll. Kommunedirektørens internkontroll er en del av kommunens egenkontroll. Det fremkommer av KS sin veileder «*Orden i eget hus*» at internkontrollen skal bidra til at vedtatt politikk blir gjennomført, at tjenestene er av god kvalitet og at ressursene brukes effektivt og riktig. Dette er viktig for tilliten til kommunesektoren og lokaldemokratiet. En god internkontroll vil kunne bidra til å forebygge feil og negative hendelser og samtidig bidra til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunenes tjenesteleveranse.

## Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden oktober 2020 til september 2021. Kriteriene er utarbeidet fra kommuneloven, kommunelovens forarbeider, samt kommunedirektørens internkontrollveileder «*Orden i eget hus*». Fakta er innhentet ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer.

## Revisjonens funn og konklusjoner

Det er revisjonens konklusjon at Våler kommune til en viss grad fører en systematisk internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Arbeidet med å etablere et overordnet system for internkontroll i tråd med kommunelovens §25, er i startfasen, og det er fortsatt flere viktige elementer som det bør arbeides videre med. Kommunen har i løpet av et par år utarbeidet sentrale styringsdokumenter som vil utgjøre grunnlaget for den overordnede internkontrollen. Utover dette mangler viktige verktøy for å implementere innholdet i styringsdokumentene i organisasjonen.

Det er i liten grad gjennomført systematiske risikovurderinger av kommunen på overordnet nivå. Risikovurderingene bør identifisere og analysere de risikoer som kan ha betydning for å nå kommunens mål, og hvilke betydning dette eventuelt vil ha. Analyser av risiko bør være grunnmuren i å etablere en hensiktsmessig internkontroll.

Kommunen har ikke utarbeidet et velfungerende og ensartet system for avviksmelding og avviksbehandling eller satt evalueringen av internkontrollen i system. Formålet med en god avviskultur er å hindre gjentakelse av avvik og sikre en god forbedringskultur. Oppfølgingen av internkontrollen vil i stor grad sikre at den til enhver tid er oppdatert og fungerer etter hensikten.

## Revisjonens anbefalinger

Kommunen bør:

- systematisere arbeidet med risikovurderinger.
- fortsette arbeidet med å etablere et ensartet system for avviksmelding og avviksbehandling.
- fortsette arbeidet med å implementere en kultur hvor avviksrapportering oppfattes som et bidrag til høyere kvalitet i tjenestene.
- sette evalueringen av kommunens internkontroll i system, og etablere rutiner for å justere og forbedre rutiner og prosedyrer knyttet til denne.

## 2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger<sup>1</sup>, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Våler kommune i sak 2/17 09.03 2017. Gjennomføringstidspunktet for denne revisjonen ble flyttet til 2020, jamfør sak 18/24 behandlet i kontrollutvalget 06.12.18.

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 07.10.2020, i sak 20/22. Prosjektplanen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Revisjonen har gjort mindre tilpasninger i problemstillingen i etterkant av kontrollutvalgets vedtak, slik at den er bedre tilpasset gjeldende lov, i og med at nye bestemmelser i kommuneloven om internkontroll trådte i kraft 1.1.2021. Rapporten har også blitt gitt en ny tittel som passer mer med forvaltningsrevisjonens problemstillinger: «*Overordnet internkontroll*», kontra «*Administrasjon og styring*» slik som det sto i prosjektplanen. Prosjektet er gjennomført som en systemrevisjon.

Prosjektet er gjennomført i tidsrommet oktober 2020 til september 2021. Vi har gjennomført oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er tatt hensyn til i prosjektet.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt et avsluttende møte med administrasjonen 1.9.2021 hvor også revisjonens vurderinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av eget vedlegg.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisorer Casper Støten og Kjetil Ramsdal. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre prosjektet.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for godt samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken kommunerevisjon IKS  
Rolvøy, 8. september 2021

Bjørnar B. Eriksen  
oppdragsansvarlig revisor

Casper Støten  
utførende forvaltningsrevisor

Kjetil Ramsdal  
utførende forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

## 3 FREMGANGSMÅTE

### 3.1 Problemstilling og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstilling:

Fører Våler kommune en systematisk internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges?

- I hvilken grad er internkontrollen i Våler kommune tilpasset lovendringene som fremkommer av kommunelovens kapittel 25?

Revisjonen har undersøkt om det er etablert kontrollmekanismer som sikrer at Våler kommune følger lover og forskrifter. I utgangspunktet omfatter kravet til internkontroll alle virksomheter, men av ressursmessige årsaker har det vært nødvendig å avgrense denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen har fokusert på hvilke overordnede rutiner og systemer som er utarbeidet for å sikre Våler kommune sin internkontroll. I denne sammenheng har revisjonen særlig lagt vekt på viktigheten av at kommunen har opprettet systemer for å kartlegge risikoen i organisasjonen på overordnet nivå, og om vurderinger av disse forholdene er førende for hva slags internkontroll det er behov for i Våler kommune. Vi har også hatt fokus på å undersøke om kommunen har etablert et formålstjenlig avvikssystem hvor uønskede hendelser meldes og følges opp, både enkeltvis og samlet. Det har også vært viktig å undersøke i hvilken grad kommunen kan dokumentere internkontrollen i den grad det er hensiktsmessig, noe som innebærer at kommunen blant annet skal ha beskrivelser av kommunens oppgaver, mål og organisering, samt kunne dokumentere systemer, rutiner, instruksjoner og lignende. Skriftlig dokumentasjon skal evalueres og ved behov forbedres.

Revisjonen har med bakgrunn i funnene også vurdert hvorvidt Våler kommune har tilpasset seg endringene som følger av ny kommunelov, spesielt kapittel 25, som trådte i kraft i sin helhet fra 1. januar 2021. Revisjonen vil bemerke at kapittel 25 viderefører kravet om internkontroll, har en ny og mer omfattende regulering enn tidligere.

### 3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjekt. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonsrapportene, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater. I denne rapporten er revisjonskriteriene utledet fra:

- LOV/2018-06-22-83: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forarbeidene til ny lov: Ot.prp. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.

- Kommunedirektørens internkontrollveileder 08092020: «Orden i eget hus»

### 3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer

#### Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er kommunens mest sentrale styringsdokumenter på overordnet nivå viktige for revisjonens undersøkelse. Dette er dokumenter som gir en oversikt over alle sentrale forhold knyttet til organiseringen av kommunale virksomheter, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne og eksterne aktører. Blant disse er dokumentet «*Ledelse og styring*», som er normgivende for utformingen av plansystem, styringsstruktur og virksomhetsstyring. I tillegg gir «*Nytt delegeringsreglement*»<sup>2</sup> og «*Organisasjonsplan 2021*» viktige presiseringer av rollefordelingen mellom og innenfor funksjonsnivåene i kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 5.

Revisjonen har også fått tilsendt dokumentasjon av internkontrollen i de tre kommunalområdene Miljø og teknikk, Helse og velferd og Skole og oppvekst. Samlet gir dette materialet et inntrykk av hvilke områder på seksjonsnivå som har etablerte rutiner og prosedyrer som er relevante for kommunens overordnede internkontroll.

#### Intervjuer

Det er totalt gjennomført seks intervjuer, hvorav tre har vært ordinære intervjuer, mens tre er blitt besvart gjennom oversendt spørreskjema:

- Kommunedirektør
- Stabssjef HR
- Stabssjef Økonomi
- Kommunalsjef Miljø og teknikk (spørreskjema)
- Kommunalsjef Helse og velferd (spørreskjema)
- Kommunalsjef Skole og oppvekst (spørreskjema)

Alle ordinære intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

---

<sup>2</sup> Vedtatt i kommunestyret 18. februar 2021, sak 21/24.

## 4 PROBLEMSTILLING:

### 4.1 Fører Våler kommune en systematisk internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges?

- I hvilken grad er internkontrollen i Våler kommune tilpasset lovendringene som fremkommer av kommunelovens kapittel 25?

### 4.2 Revisjonskriterier

Komplett utledning av revisjonskriterier fremkommer av kapittel 6. Punktvisse kriterier fremkommer under. Kommunen skal kunne dokumentere:

- **en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.**  
Dette innebærer at kommunen bør ha en omtale av hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter, samt at kommunens overordnede mål er dokumentert. Dette kan for eksempel gjøres i ulike styringsdokumenter som blant annet organisasjonskart, delegeringsreglement, funksjonsbeskrivelser, rapporterings- og styringslinjer.
- **systemer for risikovurdering, og rutiner for å etablere eller avvike kontrollprosedyrer på grunnlag av et formalisert risikobilde.**  
Dette innebærer at formaliserte analyser av risikoen for avvik bør brukes som grunnlag for planleggingen av internkontrollarbeidet, for eksempel som en egen fase i et årshjul for internkontrollen.
- **rutiner for å avdekke og følge opp avvik.**  
Dette innebærer at kommunens internkontroll skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, og at avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp.
- **at de har nødvendige rutiner og prosedyrer.**  
Dette innebærer at kommunen har rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, samt at organisasjonens mål nås.
- **systemer for å evaluere, og ved behov forbedre, skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.**  
Dette innebærer at kommunen på seksjons- og sektornivå bør ha et system for å foreta evalueringer av om prosedyrene i internkontrollen er hensiktsmessige for å ivareta kravene i lov og forskrift. På sektorovergripende nivå innebærer dette en løpende evaluering av om internkontrollens utforming bidrar til målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler, og om hvilke endringer som kan være hensiktsmessige.
- **at kommunedirektøren rapporterer minst én gang i året om internkontrollen og om det statlige tilsynet.**

### 4.3 Datagrunnlag

#### 4.3.1 Virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering

Revisjonen har fått tilsendt styringsdokumenter som beskriver kommunens organisering, reglement og prinsippene som legges til grunn for styring og myndighetsutøvelse. I intervju med kommunaldirektøren



beskrives styringsdokumentet «*Ledelse og styring*» som et viktig dokument, spesielt fordi dette er politisk forankret gjennom behandling i kommunestyret<sup>3</sup>. I «*Ledelse og styring*» gis et samlet bilde av de grunnleggende verdier, prinsipper og regler som ledelsen og ansatte i administrasjonen skal følge. Her etableres verdiene åpenhet, troverdighet og gjensidig respekt som grunnleggende verdier. Det etableres prinsipper for god ledelse, og en forventning om at en leder skal «*legge til rette for samarbeidsprosesser hvor medarbeidernes ressurser utnyttes på best mulig måte for å nå fastsatte mål*» (s.4), og at ledere blant annet skal være støttespillere for medarbeidere. Videre beskrives det hvordan et helhetlig plan- og styringssystem bidrar til å «*ivareta både de folkevalgtes ansvar for strategisk styring og prioritering, og kommunedirektørens ansvar for å iverksette politiske vedtak og styringssignaler*».

Kommunen beskrives som en trenivåkommune, med tre fullmaktsnivåer:

1. Kommunedirektør
2. Stabs- og kommunalsjefer
3. Virksomhetslederne

Under kommunedirektøren er det to ulike stabsfunksjoner; Stab økonomi/IT og Stab HR. På kommunal-områdenivå er det tre seksjoner med ansvarsområdene Helse og velferd, Oppvekst og kultur og Miljø og teknikk. Dette gjenspeiles både i delegeringsreglementet og i organisasjonskartet, som vist i figur 1 på neste side.

Delegeringsreglementet beskriver hvilken myndighet kommunestyret har delegert til andre folkevalgte organ, foretak, selskaper og kommunedirektøren. I tillegg beskriver reglement for interndelegering hvordan kommunedirektøren delegerer oppgaver og myndighet gjennom kommunalsjefene til den enkelte virksomhet.

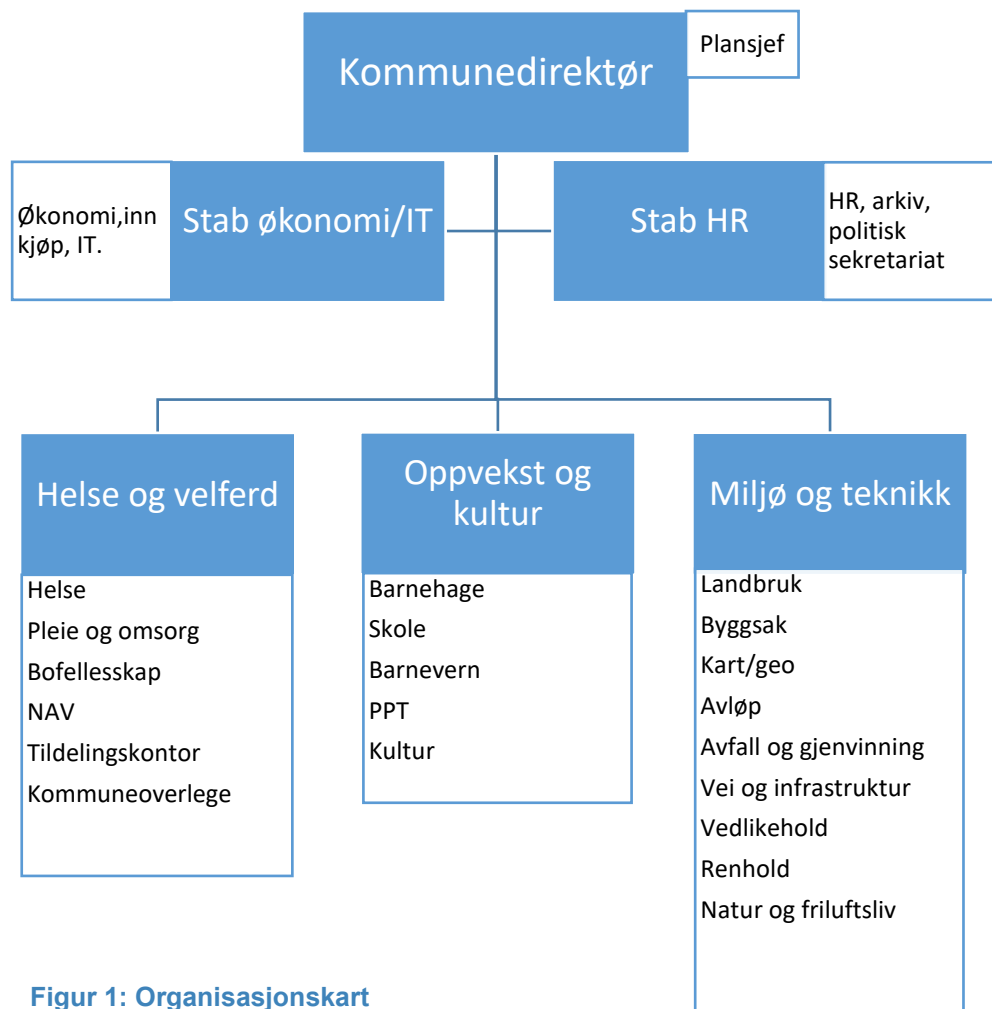
Av styringsdokumentet «*Ledelse og styring*» fremkommer det at stabs- og kommunalsjefer har «*ansvar for å følge opp at den myndigheten som er delegert fra kommunedirektøren blir utøvd forsvarlig. Dette innebærer at både kommunedirektøren og kommunal- og stabssjefer skal ha betryggende kontroll (internkontroll) med virksomheten*» (s. 6).

I vedlegg til ny økonomistyringsmodell som trådte i kraft 1. januar 2020<sup>4</sup>, fremgår det hvordan ansvaret er fordelt i arbeidet med budsjettering i kommunen. Den viser også hvordan stegene i denne prosessen henger sammen. Prosessen fra årsregnskapet presenteres i begynnelsen av året til kommunestyret vedtar budsjettet på slutten av året fremgår av et årshjul. Et eget årshjul synliggjør hvordan internkontrollen kan manifesteres i de ulike leddene av budsjettprosessen. Her nevnes ulike redskaper som kan brukes i det løpende arbeidet med internkontrollen: medarbeiderundersøkelser, risiko- og kontrollmatriser, kommunedirektørens risikovurdering, brukerundersøkelser, oppdateringsrutiner og prosedyrer og planer for analyser, risikovurderinger og forbedringsprosesser neste år.

---

<sup>3</sup> Vedtatt kommunestyret i Sak PS 0073/20, 10.12. 2020.

<sup>4</sup> Vedtatt i kommunestyret i Sak PS 0051/19, 11.07 2019.



Figur 1: Organisasjonskart

I intervju informerer kommunedirektøren om at det fantes lite dokumentasjon av internkontrollen i kommunen da han tiltrådte i 2020, og at internkontroll generelt ikke hadde vært et prioritert område. Dette bekreftes både av HR-sjef og Økonomisjef. Han påpeker at det å utarbeide og forankre sentrale styringsdokumenter er en forutsetning for å kunne implementere en hensiktsmessig internkontroll. Nye lovkrav til skriftlighet har også vært en faktor i arbeidet med å utarbeide sentrale styringsdokumenter. Det har vært viktig for kommunedirektøren å sørge for at disse har fått en forankring gjennom politisk behandling i kommunestyret. Kommunedirektøren forteller at det har vært avholdt et seminar for den utvidede ledergruppen, som består av lederne i staben og i virksomhetene, hvor man gikk gjennom de sentrale styringsdokumentene. Han trekker frem «*Styring og ledelse*» og «*Delegasjonsreglementet*» som eksempler på viktige dokumenter i kommunens overordnede internkontroll.

På seksjonsnivå er systemene for internkontroll i stor grad knyttet til spesifikke krav i særlovgivningen for de enkelte kommunalområdene. I kommunalområde Helse og velferd er internkontrollen forankret i noen sentrale dokumenter. I «*Overordnet rutine for kvalitetsarbeid*» beskrives gangen, innholdet og organiseringen av virksomhetenes planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende av sine aktiviteter. De rent praktiske oppgavene knyttet til dette konkretiseres i «*Vedlegg overordnet rutine*», som beskriver konkrete kontrollhandlinger som kan gjøres på virksomhetsnivå for å sikre at man etterlever kravene i helse- og omsorgslovgivningen.

I kommunalområde Oppvekst og kultur er dokumentene revisjonen har fått oversendt knyttet til skole, barnehage og barnevern. «System for kvalitetsutvikling i skolen», «System for kvalitetsutvikling barnehagene» og «System for kvalitetsutvikling barnevernet» beskriver hvordan internkontrollen skal utføres i hvert av disse tjenesteområdene.

For barnevernet er føringene for kvalitetsutviklingen hovedsakelig definert med henvisning til barnevernloven, og beskriver rutiner for å sikre at loven etterleves. I System for kvalitetsutvikling beskrives hvordan internkontrollen i barnevernet skal fungere. Den tar for seg sentrale temaer, blant annet retningslinjer for å vurdere informasjon og for å vurdere om regelverket etterleves. Den beskriver også blant annet hvordan risikoanalyser skal gjennomføres og inneholder en oversikt over hvor de ulike lovkravene i internkontrollen er hjemlet. I tillegg inneholder den en oversikt over kommunens overordnede planer og strategier. I kapittelet om rapportering og oppfølging beskrives kvalitetssystemet som todelt. For det første en del som inneholder dokumentstyring, hvor rutiner, prosedyrer, vedtekter og maler for barneverntjenesten er samlet, med Teams som elektronisk plattform. For det andre en del som inneholder avviksregistrering, som gjøres i Simployer. I tillegg til kvalitetssystemet er det beskrevet to andre elementer av barnevernets rapportering og oppfølging; kontrollbesøk med barnevernstjenesten og arbeidet med den årlige tilstandsrapporten.

For skoleområdet er begrepet kvalitetsutvikling knyttet til utdanningsmessige målsetninger. I tillegg til kravene til internkontroll i kommuneloven og opplæringsloven bygger dokumentet «System for kvalitetsutvikling i skolen» også på to av Utdanningsdirektoratets verktøy: Nasjonalt Kvalitetsvurderingssystem og Skolebasert vurdering. Dokumentet beskriver gangen i internkontrollen, fra risikovurdering, informasjonsinnhenting, iverksetting av tiltak og oppfølging av tiltak. Som i barnevernet er dokumentstyringen samlet i Teams, mens avviksrapporteringen skjer i Simployer. I forbindelse med at system for kvalitetsutvikling ble vedtatt i kommunestyret 20.12.2020 ble det besluttet å gjennomføre en spørreundersøkelse, samt en kontroll av de ansattes arbeid knyttet til skolemiljø (aktivitetsplikt) og forvaltningskompetanse våren 2021.

#### 4.3.2 Systemer for risikovurdering, og rutiner for å etablere eller avvikle kontrollprosedyrer på grunnlag av et formalisert risikobilde.

Kommunen har vedtatt ny økonomistyringsmodell hvor risikoanalyser er ett element i årshjulet for arbeidet med budsjettet. I «Vedlegg A - Ny Økonomistyringsmodell»<sup>5</sup> er ulike former for internkontroll lagt inn i de enkelte fasene i årshjulet.

Periode	Oppgaver til politisk behandling	Internkontrollverktøy
1. Kvartal	Årsregnskap og -rapport	Evaluere forrige år Medarbeiderundersøkelse Risiko- og kontrollmatriser
2. Kvartal	Strategi og rammer	Kommunedirektørens risikovurdering Brukerundersøkelser Nøkkelkontroller
3. Kvartal	Budsjett og rammer	Oppdateringsrutiner og prosedyrer Forbedringsområder

<sup>5</sup> Vedlegg i Sak PS 0051/19, 07.11 2019.

4. Kvartal	Budsjett og handlingsplan	Planer for analyser, risikovurderinger og forbedringsprosesser neste år.
------------	---------------------------	--

**Tabell 1: Internkontroll i økonomistyringsmodellens årshjul**

Kommunedirektøren beskriver økonomistyringssystemet som et viktig verktøy for å danne seg et helhetlig bilde av driften og av hvilke områder det er risiko for avvik, og at risikovurderinger er en del av årshjulet for budsjettarbeidet. Innarbeidingen av årshjulet i budsjettarbeidet startet i 2021.

Ifølge HR-sjefen brukes avvikssystemet Simployer for å gjennomføre risikovurderinger og avviksbehandling i enkeltsaker, og at aggregerte avvik på HMS-området tas opp i arbeidsmiljøutvalgsmøtene. Mer generelle risikoområder tas opp i ledergruppen, blant annet ved henvisning fra arbeidsmiljøutvalget.

Både HR-sjef og Økonomisjef beskriver flere eksempler på risikoarbeid innenfor de ulike kommunalområdene. Økonomisjefen beskriver tiltak innenfor ansvarsområdene han har. På økonomifeltet trekker han fram anskaffelser som et område hvor man har kommet langt. Med hensyn til IT viser han til at det er utarbeidet en sikkerhetshåndbok med rutiner innenfor områder han har vurdert som å være vesentlige med hensyn til risiko. HR-sjefen forteller at risikoområder innenfor HR-feltet tas opp på overordnet nivå i ledergruppen, og at det gjøres risikovurderinger innenfor kommunalområdene skole og barnevern.

Kommunalsjef Miljø og teknikk viser til at det generelt ligger føringer for å gjøre risikovurderinger i regelverket på de enkelte tjenesteområdene. Kommunalsjef Skole og oppvekst opplyser at det gjøres endringer i rutiner og prosedyrer som følge av risikovurderinger. Innenfor Helse og velferd gjøres, ifølge kommunalsjef, ROS-analyser et gitt antall ganger i løpet av året, og i dokumentet «*Rutine risikoanalyse*» beskrives prosedyren for gjennomføring av risikoanalyse, den inneholder også verktøy for gjennomføringen av disse. «*System for kvalitetsutvikling i skolen*» beskriver risikoanalyse som et ledd i etableringen av et forsvarlig system, som også tar i betraktning kommunelovens §25-1.

#### 4.3.3 Rutiner for å avdekke og følge opp avvik

Det er ikke dokumentert at det foreligger beskrivelser av rutiner for avvikshåndtering på overordnet nivå (utenom i HMS- og IKT-relaterte saker). Kommunen har flere veiledere med rutiner knyttet direkte til oppfølgingen av avvik:

- **Varslingsrutiner HR** beskriver kommunens medarbeidere sin plikt og rett til å varsle om kritikkverdige forhold, gangen i en varslingsprosess, arbeidsgivers aktivitetsplikt, varslingsvern og andre forhold som kan være viktige med hensyn til varslinger.
- **Retningslinjer for melding og oppfølging av helse-, miljø- og sikkerhetsavvik** beskriver formålet, forankringen, omfanget, ansvarsfordelingen og gangen i oppfølgingen av HMS-avvik, og hvordan medarbeidere kan melde avvik i avvikssystemet Simployer.
- **Sikkerhetshåndbok IKT – HR** beskriver hvordan man kan sikre at de enkelte tjenestesteder i kommunen kan «oppnå et nødvendig og riktig sikkerhetsnivå i sin daglige drift»<sup>6</sup>, skape en felles kultur på IKT-sikkerhet, og for å etterleve kravene i den nye Personopplysningsloven.

<sup>6</sup> Sikkerhetshåndbok IKT – HR (Februar 2019), s.2.

- **Hoveddokument informasjonssikkerhet i Våler kommune** er et overordnet styringsdokument som retter seg mot internkontrollen i arbeidet med informasjonssikkerhet i kommunen.

Kommunalsjef Helse og velferd informerer om at avviksrapporter leveres fra avdelingsleder til virksomhetsleder, og videre til kommunalsjef, hvert halvår. De gjennomgås på personalmøter i virksomhetene, og i samarbeidsmøter mellom virksomhetsledere, tillitsvalgte og verneombud. Ifølge økonomisjef bruker kommunen Simployer som avvikssystem. Avvik som registreres behandles av nærmeste leder med personalansvar. HR-sjef og hovedverneombud får også beskjed om alle meldte avvik. Avvik behandles på aggregert nivå i AMU-møtene (arbeidsmiljøutvalg). I disse møtene går det gjennom hvor mange avvik som er meldt, og hvor avvikene har oppstått. Det har vært en formalisering av avvikshåndteringen de siste årene, men den beskrives fortsatt som fragmentert. Kommunalsjef for Skole og oppvekst påpeker også at på de fleste områder innenfor opplæringssektoren er avviksmeldinger lite hensiktsmessige fordi de er av en skjønsmessig karakter og at kvalitetsmessige vurderinger er lite egnet å rapportere i et avvikssystem.

Stabssjef HR forteller at avvik ofte må registreres i ulike systemer, og at dette er med på å understreke behovet for et felles kvalitetssystem.

Kommunedirektør, Stabssjef HR og Stabssjef Økonomi uttrykker alle at det er behov for et felles elektronisk system som kan samordne avvikshåndteringen og som kan knytte internkontrollen sammen mer helhetlig. Kommunedirektør fremhever betydningen av å etablere en kultur hvor feilmeldinger oppleves som nyttige, og at det på dette feltet har vært en positiv utvikling i kommunen i den senere tid. Det har vært diskutert i ledergruppen om kommunen skal ta inn en ressurs som kan utarbeide et system for overordnet internkontroll og følge det opp, men det påpekes av Økonomisjef at kommunen ikke har ressurser til å ha egne stillinger knyttet til kvalitetssystemet.

De tre kommunalsjefene som er intervjuet deler også oppfatningen om at kommunen har behov for et felles elektronisk kvalitetssystem. Ifølge kommunalsjef Miljø og teknikk mangler kommunen et felles kvalitetssystem for dokumentstyring. Seksjonsleder Helse og velferd mener at kommunen har behov for å få på plass et godt og helhetlig digitalt system, mens Kommunalsjef Skole og oppvekst uttrykker at hun har et ønske om et felles digitalt kvalitetssystem for dokumentstyring.

#### 4.3.4 Nødvendige rutiner og prosedyrer

Revisjonen har fått oversendt dokumenter knyttet til overordnede rutiner, for eksempel «*Retningslinjer for intern varsling Våler kommune*» og «*Hoveddokument informasjonssikkerhet i Våler kommune*». I og med at problemstillingen(e) som omfattes av revisjonen dreier seg om den overordnede internkontrollen er ikke rutiner på virksomhetsnivå blitt forespurt.

Det er fem dokumenter som utgjør kommunens overordnede internkontroll:

- **Finansreglement for 2020** har som formål å «*bidra til effektiv og forsvarlig økonomistyring og forvaltning i kommunen*»<sup>7</sup>, og gi et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag til de folkevalgte.
- **Delegeringsreglement for Våler kommune** beskriver hvilke myndigheter kommunestyret har delegert til andre folkevalgte organ, foretak, selskaper og kommunedirektøren.

---

<sup>7</sup> Finansreglement 2020, s. 5.

- **Reglement for interdelegering** beskriver hvordan kommunedirektøren delegerer oppgaver og myndighet gjennom Kommunalsjefene til den enkelte virksomhet.
- **Eierskapsmeldingen** beskriver reglene knyttet til kommunens rolle som eier av interkommunale selskaper, selskaper etter aksjeloven, kommunale foretak osv. Denne har som mål å etablere «*de grunnleggende rutiner for systematisk politisk og administrativ oppfølging av de selskap og samarbeid Våler kommune deltar i*»<sup>8</sup>.
- **Reglement for politiske organer** beskriver kommunens politiske organisering og ansvars- og arbeidsområder, samt reglement for de ulike politiske organenes oppgaver, og forretningsorden.<sup>9</sup>

Ifølge HR-sjefen er arbeidet med internkontroll tett integrert med alle arbeidsoppgaver som gjennomføres på HR-avdelingen fordi avdelingens rutiner og prosedyrer i stor grad er lovregulert. Mye av det grunnleggende knyttet til generell dokumentasjon, rutiner og maler er tatt i bruk på virksomhetsnivå, men hun opplever at kommunen har et behov for en mer overordnet struktur og et felles elektronisk kvalitetssystem. Økonomisjefen beskriver en kommune som er på vei fra mer muntlige rutiner til mer skriftliggjøring, og at det har vært utfordringer knyttet til å tilpasse den daglige driften til de nye kravene som kom i 2021. Som viktige instrumenter knyttet til økonomistyring trekker han fram kommunens rutiner for anskaffelser, finans- og økonomireglementet og de månedlige ledermøtene hvor ledelsen diskuterer ulike temaer knyttet til økonomiområdet. Kommunedirektøren peker på at utgangspunktet for internkontrollen har vært preget av at man har hatt systemer som er tilpasset små forhold, og at disse ikke er blitt tilpasset utviklingen mot en større kommune. Arbeidet med å strukturere internkontrollen på overordnet nivå er relativt nytt for kommunen.

På seksjonsnivå har revisjonen fått tilsendt rutiner og prosedyrer direkte tilknyttet internkontroll som beskrevet over. Innenfor enhetene skole, barnehage, barnevern og innenfor kommunalområdet Helse og velferd dreier det seg om overordnede rutiner og systemer for utarbeidelsen og oppfølgingen av internkontrollen, med henvisning til gjeldende lovverk.

#### 4.3.5 Systemer for å evaluere, og ved behov forbedre, skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

På det overordnede nivået er det ikke dokumentert eller beskrevet et kvalitetssystem som gir en systematisk oversikt over internkontrollen. De overordnede styringsdokumentene retter seg riktignok mot et bredt tilfang av temaer knyttet til internkontrollen, og i noen tilfeller, som i Økonomistyringsmodellen, beskrives systemer for evaluering og forbedringer. Dokumentgjennomgangen gir heller ingen dokumentasjon av eventuelle prosedyrer for å sikre at ansatte på seksjons- og sektornivå medvirker i oppfølgingen og videreutviklingen av internkontrollen.

I dokumentene som er gjennomgått beskrives ingen etablerte systemer for evaluering av internkontrollens utforming og hensiktsmessighet på sektorovergripende nivå. Det beskrives imidlertid relativt utfyllende hvordan dette skal se ut i styringsdokumentet «*Ledelse og styring*», hvor kommunedirektøren

<sup>8</sup> Eierskapsmelding 2021, s 5.

<sup>9</sup> Reglement for politiske organer. Vedtatt av kommunestyre 26.9.2019 k-sak 39/19.

Endret 15.10.2020 k-sak 37/20, 12.11.20 k-sak 66/20.

beskriver krav, føringer og gevinster knyttet til et helhetlig plan- og styringssystem og virksomhetsstyring.

Det uttrykkes gjennomgående i de tre intervjuene som er gjennomført at det har blitt mer fokus på internkontroll den siste tiden, og at administrasjonen arbeider med å få på plass et overordnet kvalitets- og avvikssystem for kommunen. På ledernivå har etableringen av et overordnet kvalitetssystem for internkontrollen, og evalueringer av hvordan internkontrollen kan forbedres vært gjenstand for økt oppmerksomhet i løpet av de senere årene.

#### **4.3.6 Administrasjonssjefens rapportering om internkontrollen og om det statlige tilsynet minst én gang i året til kommunestyret**

Kommunedirektørens rapportering om kommunens internkontroll er å finne i kommunedirektørens årsberetning for 2020. Her fremgår det at: *«Våler kommune har igangsatt arbeidet med å oppdatere sentrale rutiner, prosedyrer og reglement. Det har vært dialog med revisor for å styrke og forbedre internkontrollen på sentrale områder. Det er gjennomført forbedringstiltak i tjenestene etter oppfølging av uønskede hendelser, funn ved forvaltningsrevisjoner (GDPR-revisjon), tilsyn blant annet barnevernet og stikkprøver internt».*

## **4.4 Vurderinger**

I revisjonens undersøkelser i kapittel 4.3 har vi tatt for oss hvert enkelt punkt i kommunelovens §25-1 og §25-2, og innhentet et faktagrunnlag for å kunne vurdere om lovens bestemmelser er fulgt opp.

#### **4.4.1 Virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering**

Det er revisjonens vurdering at kommunen i tilstrekkelig grad har dokumentert virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering på et overordnet nivå. Vi legger her til grunn kommunens styringsdokumenter *«Ledelse og styring»* som blant annet beskriver lederstruktur og rapporterings- og styringslinjer, *«Finansreglement for 2020 – Tilpasset ny kommunelov»* og *«Nytt delegeringsreglement for 2020»*. Ifølge kommunedirektøren startet arbeidet med å tilpasse sentrale styringsdokumenter til ny kommunelov da han tiltrådte i 2020. Revisjonen finner overnevnte tilfredsstillende.

#### **4.4.2 Systemer for risikovurdering, og rutiner for å etablere eller avvikle kontrollprosedyrer på grunnlag av et formalisert risikobilde**

For at internkontrollen skal være systematisk er det en av forutsetningene at den kan tilpasses aktuelle risikoforhold. Det bør benyttes systematiske analyser av risikoen for avvik som grunnlag for planleggingen av internkontrollarbeidet, spesielt knyttet til arbeidet med å etablere hensiktsmessige kontrollprosedyrer. Det er revisjonens vurdering at kommunen i liten grad gjennomfører systematiske risikovurderinger i arbeidet med den overordnede internkontrollen. Risikovurderinger er riktignok en del av årshjulet som presenteres i økonomistyringsmodellen, men denne er begrenset til å gjelde gangen i budsjettarbeidet. Videre fremkommer det at risikovurderinger og ROS-analyser er vanlige på sektor- og virksomhetsnivå. For eksempel brukes slike verktøy regelmessig innenfor sektorene Helse og velferd og Skole og oppvekst i forbindelse med at rutiner og prosedyrer evalueres og oppdateres. Det samme gjelder IKT-feltet, hvor en sikkerhetshåndbok er gjort tilgjengelig, utformet på grunnlag av en risikoanalyse. Dette finner revisjonen tilfredsstillende. Revisjonen mener at kommunen i en viss grad gjennomfører systematiske risikovurderinger, og da spesielt på sektor og virksomhetsnivå.

#### 4.4.3 Rutiner for å avdekke og følge opp avvik

Det er revisjonens vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har utarbeidet en overordnet rutine som beskriver kommunens system for å melde og behandle avvik (med unntak av HMS og IKT-relaterte avvik), samt at kommunens avvikssystem fremstår som for fragmentert. For å ha en godt fungerende internkontroll er det viktig å ha et klart definert og systematisk avviksarbeid i alle ledd i organisasjonen. Det er revisjonens vurdering at kommunen bør utarbeide en felles rutine på området som klart definerer roller, ansvar og forventninger som inngår i kommunens avvikssystem. Revisjonen stiller seg bak ledelsens uttalelser om at det er et behov for et felles system for avviksbehandling. For at avviksmelding og behandling skal fungere i praksis er det avgjørende at det implementeres en god kultur for å melde og følge opp avvik nedover i organisasjonen.

#### 4.4.4 Nødvendige rutiner og prosedyrer

Det er revisjonens vurdering at de overordnede rutiner og prosedyrer som er etablert er i samsvar med forventningene i kommuneloven. Andre overordnede rutiner bør selvsagt alltid overveies, men det er verdt å påpeke at lovkravet er begrenset. For eksempel heter det i forarbeidene til loven at rutiner kan være både skriftlige og muntlige, og at de må vurderes ut ifra hva som anses som nødvendig for å oppfylle behovene for internkontrollen som helhet<sup>10</sup>. Samtidig er det revisjonens inntrykk at ledelsen opplever et behov for å integrere de overordnede rutinene og prosedyrene i et mer helhetlig dokumentgrunnlag som også omfatter rutiner og prosedyrer på seksjons- og virksomhetsnivå. Revisjonen stiller seg positiv til kommunens arbeid på feltet den senere tiden hvor det er utarbeidet en mer systematisk internkontroll på overordnet nivå. Dette arbeidet har også innebefattet at internkontrollen den senere tiden i større grad er skriftliggjort enn hva som var tilfelle tidligere. Samtidig må det påpekes at kommunens overordnede rutiner og prosedyrer ikke er utarbeidet på bakgrunn av systematiske risikovurderinger. Systematiske risikovurderinger bør være bestemmende for hvilke overordnede rutiner og prosedyrer kommunen bør utarbeide, samt hvilke kontrolltiltak kommunen bør fokusere på.

#### 4.4.5 Systemer for å evaluere, og ved behov forbedre, skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Det er revisjonens vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har gjennomført regelmessige kontroller eller evalueringer av om internkontrollen fungerer etter hensikten. Det er revisjonens formening at risikovurderinger og kontrolltiltak bør gjennomgås med jevne mellomrom. Dette vil i stor grad kunne sikre at internkontrollen til enhver tid er oppdatert og fungerer hensiktsmessig. Samtidig bør det bemerkes at kommunen har hatt et økt fokus på internkontrollen i ledergruppen over noe tid. Arbeidet som har blitt gjort de siste to årene er i seg selv et resultat av en vurdering av hvordan kommunen skulle møte kravene i den nye kommuneloven. For eksempel har Økonomisjefen etablert et nytt økonomistyringsreglement, gjort endringer i arkivsystemet og er i ferd med å etablere en politisk forankret anskaffelsesstrategi, noe som bekrefter inntrykket av en kommune som beveger seg i retning av økt systematisering og formalisering.

---

<sup>10</sup> Prop. 46 L, s. 413.



#### 4.4.6 Kommunedirektørens rapportering om internkontrollen og om det statlige tilsynet minst én gang i året til kommunestyret

Det er revisjonens vurdering at det er dokumentert i tilstrekkelig grad at rapportering om internkontroll og statlig tilsyn gjøres i årsberetningen til kommunestyret.

### 4.5 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at Våler kommune til en viss grad fører en systematisk internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Arbeidet med å etablere et overordnet system for internkontroll i tråd med kommunelovens §25, er i startfasen, og det er fortsatt flere viktige elementer som det bør arbeides videre med. Kommunen har i løpet av et par år utarbeidet sentrale styringsdokumenter som vil utgjøre grunnlaget for den overordnede internkontrollen. Utover dette mangler viktige verktøy for å implementere innholdet i styringsdokumentene i organisasjonen.

Det er i liten grad gjennomført systematiske risikovurderinger av kommunen på overordnet nivå. Risikovurderingene bør identifisere og analysere de risikoer som kan ha betydning for å nå kommunens mål, og hvilke betydning dette eventuelt vil ha. Analyser av risiko bør være grunnmuren i å etablere en hensiktsmessig internkontroll.

Kommunen har ikke utarbeidet et velfungerende og ensartet system for avviksmelding og avviksbehandling eller satt evalueringen av internkontrollen i system. Formålet med en god avviskultur er å hindre gjentakelse av avvik og sikre en god forbedringskultur. Oppfølgingen av internkontrollen vil i stor grad sikre at den til enhver tid er oppdatert og fungerer etter hensikten.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- systematisere arbeidet med risikovurderinger.
- fortsette arbeidet med å etablere et ensartet system for avviksmelding og avviksbehandling.
- fortsette arbeidet med å implementere en kultur hvor avviksrapportering oppfattes som et bidrag til høyere kvalitet i tjenestene.
- sette evalueringen av kommunens internkontroll i system, og etablere rutiner for å justere og forbedre rutiner og prosedyrer knyttet til denne.

## 5 KILDER

- LOV/2018-06-22-83: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forarbeidene til ny lov: Ot.prp. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.
- Kommunedirektørens internkontrollveileder 08092020: «*Orden i eget hus*».
- «*Nytt delegeringsreglement*», vedtatt i kommunestyret 18. februar 2021, Sak 21/24.
- «*Ledelse og styring*», fremlagt for kommunestyret i Sak PS 0073/20 10.12. 2020.
- «*Vedlegg A - Ny økonomistyringsmodell*», vedtatt i kommunestyret i Sak PS 0051/19, 11.07. 2019.
- «*Finansreglement for 2020 – Tilpasset ny kommunelov*», vedtatt i kommunestyret 15.10.2020 i Sak 46/20.
- «*Varslingsrutiner HR*», tilsendt revisjonen.
- «*Retningslinjer for melding og oppfølging av helse- miljø- og sikkerhetsavvik*»
- «*Sikkerhetshåndbok IKT – HR*», februar 2019.
- «*Hoveddokument informasjonssikkerhet i Våler kommune*»
- «*Reglement for interndelegering*», tilsendt revisjonen.
- «*Eierskapsmeldingen*», vedtatt i kommunestyret 11.02 2021, i Sak PS 0005/21.
- «*Reglement for politiske organer*», vedtatt av kommunestyret 26.9.2019 i Sak 39/19, Endret 15.10.2020 k-sak 37/20, 12.11.20 k-sak 66/20
- «*Årsmelding – Kontrollutvalget 2020*», behandlet i kommunestyret 25.03 2021, i Sak PS 0013/21.
- «*Organisasjonsplan 2021, februar*», tilsendt revisjonen.
- «*Internkontroll 2021 – skolene*, tilsendt revisjonen.
- «*NOTAT – internkontroll 2021*», tilsendt revisjonen.
- «*Plan for barnehagebasert vurdering Våler*», tilsendt revisjonen.
- «*Plan for skolebasert vurdering i Vålerskolen*» tilsendt revisjonen.
- «*Risiko og internkontroll*» tilsendt revisjonen.
- «*Risikoanalyse internkontroll*» tilsendt revisjonen.
- «*System for kvalitetsutvikling i barnehagen vedtatt av kst. 25.03.2021*», tilsendt revisjonen.
- «*System for kvalitetsutvikling i barnevernet 13.01.21*», tilsendt revisjonen.
- «*System for kvalitetsutvikling i skolen 13.01.21*», tilsendt revisjonen.
- «*B.1.1.6 Rutine for håndtering av avvik*», tilsendt revisjonen.
- «*Overordnet rutine kvalitetsarbeid*», tilsendt revisjonen.
- «*Rutine risikoanalyse*», tilsendt revisjonen.
- «*Vedlegg overordnet rutine*», tilsendt revisjonen.

## 6 VEDLEGG

### 6.1 Utledning av revisjonskriterier

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier, også kalt «foretrukket praksis», er en samlebetegnelse for de krav eller forventninger som brukes som grunnlag for å vurdere kommunens virksomhet. Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder. Også kommunens egne retningslinjer kan utgjøre revisjonskriterier. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes. I dette prosjektet vil revisjonskriteriene utledes fra følgende kilder:

- LOV/2018-06-22-83: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forarbeidene til ny lov: Ot.prp. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Kommunedirektørens internkontrollveileder 08092020: «Orden i eget hus»

### 6.2 Internkontroll i gammel og ny lov

Internkontroll er den administrative delen av egenkontrollen til kommunene, og styres av administrasjonssjefen/kommunedirektøren. I den nå utgåtte kommuneloven av 1992 var kravene til internkontroll bredt definert som at «administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Konkretiseringer av dette kravet var å finne i forarbeidene til loven, i særlovene som gjaldt ulike deler av kommunal virksomhet, og i veiledere som «Orden i eget hus». I tillegg har mange kommuner implementert ulike standardiserte systemer for kvalitets- og risikostyring.

Den nye kommuneloven trådte i kraft 1.1.2020, med unntak bl.a. av § 25-1 om innholdet i internkontrollen. Denne trådte i kraft 1.1.2021. I denne heter det at:

*«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*

- 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.»*

Videre er det i §25-2 et krav om at kommunedirektøren skal rapportere om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året. Denne trådte i kraft fra 1.1. 2020, jmfør overgangsbestemmelsen i ny kommunelov §31-3.

Det er revisjonens vurdering at det i denne sammenheng er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den nye lovens bestemmelser, siden prosjektarbeidet ble startet i januar 2021. Revisjonen legger til grunn at den nye loven i hovedsak retter seg mot forhold som allerede var spesifisert i forarbeider, særlover, forskrifter og veiledere under den gamle loven. Revisjonen er opptatt av å belyse i hvilken grad kommunen har tilpasset seg internkontrollbestemmelsene i ny lov.

### 6.3 Problemstilling 1:

**Fører Våler kommune en systematisk internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges?**

- **I hvilken grad er internkontrollen i Våler kommune tilpasset lovendringene som fremkommer av kommunelovens kapittel 25?**

Revisjonen vil legge til grunn at internkontrollen skal være systematisk. I dette ligger det at arbeidet med internkontroll ikke kan være tilfeldig og spontant, men at det må jobbes med dette på en planmessig og metodisk måte. Revisjonen legger til grunn at internkontrollen skal tilpasses kommunens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I denne sammenheng vil vi særlig legge vekt på viktigheten av at kommunen har opprettet systemer for å kartlegge risikoen i organisasjonen på overordnet nivå og på virksomhetsnivå, og at vurderinger av disse forholdene er førende for hva slags internkontroll det er behov for i Våler kommune. Vi vil også ha fokus på at kommunen har etablert et formålstjenlig avvikssystem som innebærer at uønskede hendelser meldes og følges opp, både enkeltvis og samlet. Det er også viktig at kommunen kan dokumentere internkontrollen i den grad det er hensiktsmessig, dette innebærer at kommunen blant annet skal ha beskrivelser av kommunens oppgaver, mål og organisering, samt kunne dokumentere systemer, rutiner, instruksjoner og lignende. Skriftlig dokumentasjon skal evalueres og ved behov forbedres, og det skal gjøres en evaluering av hvordan kommunen jobber med internkontroll.

### 6.4 Utledning av revisjonskriterier

Av forarbeidene<sup>11</sup> til loven foreslås det at ny kommunelov skal inneholde et «*krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*». Dette er et krav tilsvarende det mange av dagens internkontrollforskrifter har. Det bør i en overordnet beskrivelse være en omtale av hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, samt hvor dette eventuelt er omtalt nærmere. Hvor detaljert en beskrivelse skal gjøres, bør være opp til den enkelte kommune. Men det er sentralt at det finnes en slik overordnet beskrivelse av den kommunale virksomheten som ligger innenfor ansvaret til kommunedirektøren.

At kontrollen skal være systematisk, innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert kontroll. Det må gjøres et planmessig arbeid. Internkontroll i virksomheten må følges opp jevnlig og ved behov. Målet er at feil eller lovbrudd avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte. Hvordan og hvor omfattende dette arbeidet skal være, vil kommunen måtte vurdere selv ut fra den konkrete virksomheten og risikoforholdene.

At internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold menes det at kontrollen skal justeres etter de konkrete forholdene i kommunen og den aktuelle delen av kom-

---

<sup>11</sup> Ot.prp. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>.

munen. Risikovurderinger er sentralt og må gjøres både samlet for hele kommunen og innenfor de enkelte deler av kommunens virksomhet. Det må gjøres en konkret analyse og vurdering av risikoen for at regler og vedtak ikke følges, og hvilken betydning dette eventuelt har. En samlet risikovurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, samt mer konkrete vurderinger av forholdene i den enkelte kommune. Denne vurderingen vil danne grunnlag for å tilpasse og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst. Målet er at internkontrollarbeidet blir mer målrettet og effektivt og at det reduserer risikoen for manglende etterlevelse av regler og vedtak uten at det brukes unødvendig mye ressurser. Det er svært viktig at internkontrollen er omfattende på områder i kommunen som er viktig for innbyggerne, der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

Kommunedirektøren har ansvaret for å følge opp avvik eller risiko for avvik som er oppdaget gjennom internkontrollen. Konkrete feil eller svikt i systemet som er oppdaget gjennom internkontrollen, må rettes opp. I tillegg er det viktig at avvik og risiko for avvik følges opp i et mer langsiktig perspektiv, slik at virksomheten kan lære og korrigere framtidige aktiviteter. Kommunene skal ha stort handlingsrom til selv å velge hvordan de vil følge opp avvik eller risiko for avvik, og oppfølging må besluttes lokalt på bakgrunn av den konkrete situasjonen i det som er avdekket, og lokale forhold ellers. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik faktisk følges opp og at også denne delen av internkontrollarbeidet er systematisk.

Det foreslås i forarbeidene til kommuneloven at internkontrollen skal dokumenteres. Videre fremkommer det at: *«Et dokumentasjonskrav vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og å bevisstgjøre kommunene med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp. Dokumentasjonskravet utformes fleksibelt slik at kommunene får et handlingsrom når det gjelder form og omfang. Utvalget mener at kommunene selv bør kunne vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres på de ulike områdene av kommunens virksomhet, alt ettersom hva som vurderes som nødvendig og formålstjenlig»*. Videre fremkommer det at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll, skal evalueres og ved behov forbedres. En slik evaluering og forbedring er sentralt i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som er tilpasset kommunens virksomhet.

I forarbeidene vektlegges det at kommunene skal ha vesentlig selvråderett i utformingen av internkontrollen: *«Utvalget mener at det ikke er behov for en uttømmende regulering av alle formål og hensyn med en god internkontroll. Flere av målene er dessuten allerede dekket av målet om at lover, forskrifter og vedtak skal følges. Hva som er gode formål og hensyn vil også kunne variere, og det kan være nyttig for kommunene selv å definere nærmere i forbindelse med det konkrete arbeidet med internkontroll. Det vil kunne bidra til at de som jobber med internkontrollen, får et eierskap til den, og at internkontrollen oppleves som nyttig og positivt i kommunens virksomhet»*.



---

**Utsatt offentlighet OfI. §5****Østre Viken Kommunerevisjon IKS  
Råkollveien 103****1664 ROLVSØY****07.09.2021**Vår ref.: **20/1024-6/IN**(bes oppgitt ved henv.)  
Deres ref.:Arkivnr: **217**  
Løpenr.: **13307/21****SVAR - OVERSENDELSE AV HØRINGSUTKAST AV FORVALTNINGSREVISJON  
"OVERORDNET INTERNKONTROLL"**

Det vises til høringsutkast forvaltningsrevisjon «Overordnet internkontroll».

Rapporten er grundig dokumentert og viser etter kommunedirektørens syn de faktiske forholdene.

Som det også kommer frem av rapporten, har det i løpet av den senere tid blitt utarbeidet en rekke overordnede dokumenter samt at eldre grunnlagsdokumenter er gjennomgått og justert. Det er som revisjonen korrekt påpeker fortsatt en del arbeid som gjenstår.

Kommunedirektøren har merket seg de konklusjoner og anbefalinger som revisjonen kommer med. Fra vår side vil dette bli vektlagt i det videre arbeidet med å få til en systematisk internkontroll i tråd med regelverket.

Med hilsen

**Ivar Nævra  
Kommunedirektør**Tlf.: **69 28 91 00**

Vedlegg:

Kopi sendt til:

*Brevet er elektronisk godkjent.*