

Sammendrag

KS gjennomfører i samarbeid med KRD FoU-prosjektet ”*Styrking av administrasjonssjefens internkontroll og risikovurdering*” og denne rapporten gir svar til fase 1 i dette prosjektet. I rapporten er det internkontroll på fire områder som er fokusert; styring og styringssystem, avvik og avvikshåndtering, anskaffelser og informasjonssikkerhet.

I oppdragsmandatet var det listet ni problemstillinger. Disse besvares i rapporten som en helhet hvor det er vektlagt å sammenstille eksempler, praksiser og pragmatiske rutiner for arbeidet med internkontroll i kommuner og fylkeskommuner. I besvarelsen er det et gjennomgående fokus på 1) hva har kommunen oppnådd, 2) hvordan har den gjort dette, og 3) hva er god praksis på området. I tillegg er KPMG sine oppfatninger om god praksis er beskrevet i egne tekstbokser.

Internkontroll blir i ”*85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*” (KRD 2009) definert som:

...prosesser, systemer og rutiner som utformes og gjennomføres av de som har overordnet ansvar for styring og kontroll og av andre medarbeidere, for å gi rimelig sikkerhet for at enheten når sine mål med hensyn til pålitelig økonomisk rapportering, effektiv drift, samt overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Administrasjonssjefens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger til administrasjonssjefen etter kommuneloven § 23 nr. 2.

Etter kommunelovens ordlyd er det ikke direkte satt formelle form- eller innholdskrav til internkontrollen, ei heller at den skal være skriftlig dokumentert. Ser en til ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det nærliggende å tolke kommuneloven § 23 nr. 2 i retning av 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. Men dette innebærer ikke at det er krav satt til systemets oppbygning og innretting.

I ”kommune-Norge” viser vår datainnsamling at det er ulike løsninger for gjennomføring av internkontroll. Generelt utøves det mye positivt arbeid med internkontroll i kommunene, men arbeidet gjennomføres i for stor grad fragmentert og usystematisk. Dette medfører at internkontrollen ikke blir dokumentert og fullstendig. Vårt datamateriale viser at kommunene oppfatter at de er kommet lengst i etablering av god internkontroll innenfor økonomiområdet. Undersøkelsen viser også at oppfølgingen av at ulike kontrolltiltak reelt sett gjennomføres og virker, ikke har hatt en tilstrekkelig prioritet i kommunene.

Grunnlaget for en god internkontroll bygger på en helhetlig og systematisk tilnærming til kommunens virksomhet. I rapporten vises det konkrete eksempler på kommuner som har etablert en helhetlig systematikk for internkontroll. Det vises bl.a eksempel på en kommune som har oppnådd god og helhetlig kontroll gjennom å begynne med utvikling av et styringssystem - hva skal kommunen gjøre og hvordan skal de gjennomføre – for så å utvikle et kvalitetssystem som dokumenterer og beskriver hva, hvordan, hvem og når i forhold til etterlevelse av regelverk og egne resultatmål. På den måten skapes det også en sammenheng mellom kommunens overordnede planer (strategisk nivå) og de praktiske aktivitetene i kommunen (operasjonelt nivå).

Av prosjektets innhentede data fremgår det en sammenheng mellom det å gjennomføre systematiske risikovurderinger og kommunenes oppfatning av kvaliteten i internkontrollen. Risikovurderinger danner et godt grunnlag for god intern kontroll og vurderingene bør settes i system. For at dette skal fungere i praksis, vil være fordelaktig å dele risiko og kontrollbegrepet i to hovedperspektiver; det strategiske perspektivet og det operasjonelle perspektivet. Det bør gjennomføres risikovurderinger innenfor begge perspektivene. Risikovurderinger i strategisk perspektiv må knyttes til mål på ulike nivå fra et ledelsesperspektiv. Hensikten her er å gi ledelsen oversikt over de mest kritiske risikoer knyttet til virksomhetens mål. Risikovurderinger knyttet til operasjonell perspektiv må knyttes til løpende aktiviteter og prosesser/nøkkelprosesser. Hensikten her er å gi en oversikt over risikoen innenfor de områdene som er mest kritiske for kommunens løpende aktiviteter og tjenesteproduksjon.

Ved etableringen av et internkontrollsystem er det viktig at dette er et system som er i utvikling og gir praktisk nytteverdi. Det innebærer at det følges opp og vedlikeholdes, slik at systemet er tilstrekkelig tilgjengelig og har effekt. Kontinuerlige aktiviteter og prosesser er suksessfaktorer for en levende internkontroll. I rapporten gis det eksempler på verktøy som årshjul og plan for kontinuerlige aktiviteter, eksempelvis gjennom systematiske oppfølginger av brukerundersøkelser og evaluering av måloppnåelse. Flere kommuner rapporterer også internkontroll på gitte parametre til politiske fora på en god måte. Det rapporteres både i forkant av tiltaksgjennomføring og det rapporteres på resultat av tiltak. Det gis også eksempler på organisering og roller i tilknytning til internkontroll i rapporten for å sikre fokus og oppdateringer innenfor området.

Vi ser også at det er en sammenheng mellom de kommuner som har etablert gode systemer og de aktiviteter som er gjennomført for forankring av systemene i organisasjonen. Selve prosessen for å etablere internkontroll er vesentlig da det er denne som gir grobunn for bevissthet og forankring hos medarbeiderne. Uten en inkluderende prosess kan internkontrollen oppleves som fremmed og utilstrekkelig. Denne prosessen er langt på vei uavhengig av kommunestørrelsen.

I sum gir rapporten eksempler på gode løsninger for internkontroll som fungerer i praksis. Flere av disse løsningene er konseptuelt forholdsvis enkle, men suksesskriteriet for kommunen har vært en helhetlig innføring og gjennomføring. Det er en betydelig grad av overføringsverdi mellom kommuner innenfor området og de eksempler som er vist i rapporten kan gi positive effekter ved å spres til andre kommuner.