

Byrådssak 1037/22

Ny instruks for internkontroll

Saksfremstilling

Rammeverk for internkontroll ble vedtatt som instruks i 2008 (byrådssak 1057/08). Det er siden skjedd en utvikling i nasjonale og internasjonale retningslinjer og rammeverk innen risikostyring og internkontroll, med økt strategisk fokus, større vekt på risikostyring og endringer i risikobildet og økt fokus på organisasjonskultur (styrings- og kontrollmiljø).

I den nye kommuneloven fra 2018 er begrepet internkontroll innført, samtidig som loven er mer utfyllende og konkret på hvordan kommunen skal ivareta kravene, jf. lovens § 25-1 som trådte i kraft 01.01.2021. Kommuneloven fremstiller et minstekrav for å sikre en god internkontroll i kommunene. Loven regulerer imidlertid ikke hvordan kommunens system for internkontroll skal organiseres.

I NOU 2016: 4 Kapittel 24 Ny kommunelov påpekes viktigheten av at kommunen har etablert et internkontrollsystem som sikrer at lover, forskrifter og vedtak etterleves. «En god regeletterlevelse vil bidra til at kommunen når egne og nasjonale mål. Det vil også være grunnleggende for at innbyggerne skal få de rettigheter og tjenester de har krav på. Videre er dette viktig for å redusere risikoen for misligheter og korrupsjon. At lover og forskrifter skal etterleves, er både grunnleggende for den kommunale virksomheten og en selvfølge. Det krever systematisk og gjennomtenkt arbeid. Ved å etablere et system som forebygger brudd på regelverk, og ved å gjennomføre kontroll og avviksrapportering får man innsikt i det kommunen faktisk gjør, og dermed også et godt fundament for å gjøre korrigeringer og forbedringer».

Kommuneloven stiller for øvrig krav om rapportering om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst en gang i året, jf. § 25-2.

Instruks for internkontroll utdyper kravene til internkontroll som mer overordnet følger av instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak xxxx/22).

Instruksen fastsetter krav til etablering av et helhetlig system for internkontroll i kommunens virksomheter. Et dokumentert og velfungerende internkontrollsystem er viktig for å ivareta tilliten til kommunens forvaltning, tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Tillit er samtidig et bærende prinsipp i styring og ledelse i kommunen og det skal legges til rette for en god balanse mellom styring og ledelse, kontroll og oppfølging, jf. byrådssak 1055/17 Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune.

Instruksen gir prinsipper og føringer for hvordan internkontrollsystemet skal bygges opp og inneholder en nærmere beskrivelse av:

- Formål og virkeområde for instruksen
- Definisjon av internkontroll
- Myndighet, roller og ansvar for internkontroll
- Krav til internkontroll

Ansvar for internkontroll

Ansvar for internkontroll følger av kommuneloven og reglement for byrådet. Kommuneloven fastsetter at det er kommunedirektøren i kommunen som er ansvarlig for internkontrollen i administrasjonens virksomhet, jf. § 25-1. I Oslo kommunes parlamentariske styringssystem er byrådet øverste ledelse for kommunens samlede administrasjon. Bestemmelser om kommunedirektørens ansvar gjelder på tilsvarende måte for byrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov, jf. kommuneloven § 10-2.

Byrådet skal i henhold til reglement for byrådet sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll, jf. reglementets § 3.1 fjerde ledd. Videre fremgår det at byrådet og byrådenes instruksjonsmyndighet overfor underliggende virksomheter utøves gjennom vedkommende byrådsavdeling, jf. reglementets § 3.1 femte ledd.

For kommunale foretak er det fastsatt egen bestemmelse i kommuneloven om at daglig leder i foretaket skal ha et ansvar for internkontrollen i foretaket, jf. § 9-13 og styret skal føre tilsyn med at daglig leder ivaretar dette ansvaret, jf. § 9-8.

Det fremgår av instruks for virksomhetsstyring at virksomhetsleder har administrativt, organisatorisk, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten hvis ikke annet er bestemt av overordnet organ. Det nærmere innholdet i myndigheten forstås av og begrenses av budsjettvedtak, delegasjonsvedtak, instruks og reglementer.

Lover og regelverk, tidligere vedtak

Kommuneloven

Byrådssak 1057/08 - Rammeverk for internkontroll, vedtatt 07.05.2008.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Saken har ingen direkte økonomiske konsekvenser. Et sentralt prinsipp i instruksen er at tiltak og kontrollaktiviteter skal iverksettes som følge av gjennomførte risikovurderinger og en kost-nytte vurdering.

Vedtakskompetanse

Byrådet har i henhold til reglement for byrådet § 3-9, myndighet til å vedta administrative regelverk som omhandler støttefunksjoner for administrasjonen.

Byrådslederen innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet vedtar følgende instruks for internkontroll i Oslo kommune

Instruks for internkontroll i Oslo kommune

1. Formål og virkeområde

Formålet med instruksen er å:

- a) fastsette krav til etablering av et helhetlig system for internkontroll i kommunens virksomheter
- b) utdype kravene til internkontroll som mer overordnet fremgår av instruks for virksomhetsstyring, for derigjennom å bidra til å
 - i. sikre grunnlag for effektiv måloppnåelse i henhold til politiske vedtak, tildelt budsjett og relevante lover og forskrifter, instruks og reglementer
 - ii. forebygge styringssvikt og motvirke og bekjempe korrupsjon og misligheter
 - iii. sikre god tjenesteyting og myndighetsutøvelse overfor innbyggerne
 - iv. legge grunnlaget for bedre resultater gjennom helhetlige prosesser for planlegging, gjennomføring, oppfølging og forbedring av kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen

Instruksen gjelder for byrådsavdelinger, etater, bydeler og kommunale foretak.

2. Definisjon av internkontroll

Internkontroll defineres som en prosess iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte og omfatter de systemer, rutiner og tiltak som skal bidra til å sikre:

- målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift og gjennomføring av politiske vedtak
- pålitelig, rettidig og relevant økonomi- og styringsinformasjon
- etterlevelse av lover, forskrifter, instruks og retningslinjer
- at korrupsjon og misligheter forebygges og avdekkes
- at kommunes verdier forvaltes på en forsvarlig måte
- at etiske regler etterleves

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. For å sikre styring og kontroll med krav, rammebetingelser og leveranser må internkontrollen løpende tilpasses endringer i virksomhetens eksterne og interne omgivelser.

3. Myndighet, roller og ansvar

Byrådet er ansvarlig for internkontrollen i kommunen. Kommune-loven fastsetter at det er kommu-nedirektøren i kommunen som er ansvarlig for internkontrollen i administrasjonens virksomhet, jf. kommune-loven § 25-1. I Oslo kommunes parlamentariske styringssystem er byrådet ø-verste ledelse for kommunens samlede administrasjon, og bestemmelser om kommu-nedirektørens ansvar gjelder på tilsvarende måte for byrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov, jf. lovens § 10-2.

For kommunale foretak har daglig leder i foretaket et ansvar for internkontrollen i foretaket, jf. lovens § 9-13 og styret skal føre tilsyn med at daglig leder ivaretar dette ansvaret, jf. § 9-8.

Byrådsavdelingene har på vegne av byrådet ansvar for å påse at underliggende virksomheter har etablert system for internkontroll som etterleves og fungerer tilfredsstillende.

Byrådsavdelingene skal også sikre at internkontroll er tilfredsstillende ivaretatt i egen avdeling.

Risikovurderinger og eventuelle endringer i risikobildet skal dokumenteres og være et fast tema i styringsdialogen og det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontroll-aktiviteter.

Virksomhetsleder har ansvar for å etablere et helhetlig system for internkontroll i egen virksomhet, som etterleves og følges opp på en tilfredsstillende måte. Virksomhetsleder skal iverksette nødvendige tiltak innenfor tildelte rammer og gjeldende krav, og sikre at fokus på forebygging av korrupsjon og misligheter opprettholdes i virksomheten. Virksomhetsleder skal også sikre at ansatte har tilstrekkelig kunnskap til å ivareta oppgaveløsningen og tjenesteproduksjonen på en tilfredsstillende måte.

Alle ansatte skal bidra til å sikre en forsvarlig internkontroll i virksomheten, herunder etterleve lover, forskrifter, instruksjoner, rutiner og kommunens etiske regler og verdier.

4. Krav til internkontroll

For at internkontrollen skal fungere over tid må den være helhetlig og systematisk og ses i sammenheng med hvordan virksomheten styres, ledes og følges opp. Det er viktig å sikre at internkontrollsystemet:

- er målrettet, systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold
- fungerer på en tilfredsstillende måte og er dokumentert slik at det er etterprøvbart
- er integrert i driften og oppgaveutførelsen både på strategisk og operasjonelt nivå:
 - På **strategisk** nivå for å sikre at virksomheten foretar riktige prioriteringer i mål og strategiprosesser og har gode systemer for styring og oppfølging, særlig med tanke på omfattende omstillings- og utviklingsarbeid, og tilstrekkelig observasjon av risikofaktorer som endrer seg utenfor virksomhetens kontroll
 - På **operasjonelt** nivå for å sikre riktige kvalitet i virksomhetens aktiviteter, verktøy og arbeidsprosesser. Internkontrollen gjennomføres som en del av det løpende kvalitets- og forbedringsarbeidet og gjennomføres av de som til daglig arbeider innenfor de aktuelle prosessene

Internkontrollen består av fem integrerte og gjensidig avhengige komponenter:

4.1 Styrings- og kontrollmiljø

Styrings- og kontrollmiljø er grunnmuren i et system for internkontroll og omfatter alt fra kultur, holdninger, adferd, verdier og kompetanse til hvordan ledelsen fordeler ansvar og myndighet, organiserer arbeidet og utvikler virksomhetens menneskelige ressurser. Det skal særlig legges vekt på:

- beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ledelsen og ansattes kompetanse og holdninger til risiko, styring og kontroll

- at etiske verdier og krav til integritet blir kommunisert og fulgt opp
- hvordan roller og ansvar for internkontroll er definert og kommunisert i virksomheten
- dokumenterte fullmakter ved tildeling av ansvar og myndighet
- at det er klart definerte styrings- og rapporteringslinjer
- kultur for forbedring, åpenhet og god kommunikasjon

4.2 Risikostyring

Risikostyring skal være integrert i virksomhetsstyringen. Byrådsavdelingene og virksomhetene skal ha et godt bilde av risiko på eget område, samt et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan aksepteres, jf. instruks for virksomhetsstyring. Det skal etableres et system for risikostyring som er helhetlig, systematisk og dokumentert. Resultater fra gjennomførte risikovurderinger skal danne grunnlag for virksomhetens ressursstyring og prioriteringer. Det skal særlig legges vekt på å:

- integrere risikovurderinger i virksomhetens strategi-, plan- og budsjettprosesser
- gjennomføre risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser på vesentlige områder
- gjennomføre risikovurderinger ved større omstillinger og endringer i virksomheten
- innarbeide risikostyring som en del av prosjektstyringen ved planlegging, endring og gjennomføring av anskaffelser, investeringsprosjekter og øvrige prosjekter
- innarbeide jevnlig risikovurdering og forsvarlig risikostyring i forvaltningen av digitale tjenester og løsninger
- identifisere risiko for korrupsjon og misligheter i virksomheten og oppgaveløsningen

4.3 Tiltak og kontrollaktiviteter

Tiltak og kontrollaktiviteter skal iverksettes som følge av gjennomførte risikovurderinger og en kost-nytte vurdering. Kontrollaktiviteter kan være forebyggende for å forhindre at feil inntreffer eller avdekkende for å sikre at feil som har inntruffet kan korrigeres eller konsekvenser av feil reduseres. Tiltak og kontrollaktivitetene skal være dokumenterte og etterprøvbare. Det skal særlig legges vekt på å:

- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- sikre at ansatte har nødvendig kompetanse for å kunne gjennomføre oppgavene
- etablere nødvendig kvalitetssikring i oppgaveløsningen
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- etablere rutiner for å melde og håndtere varsel om kritikkverdige forhold

4.4 Informasjon og kommunikasjon

God kvalitet i informasjons- og kommunikasjonsflyten på alle nivåer i virksomheten er avgjørende for å oppfylle virksomhetens egne mål og resultater og oppnå felles mål. Pålitelig, rettidig og relevant informasjon er viktig for å sikre god styring og kontroll. Det skal særlig legges vekt på at:

- behovet for styringsinformasjon defineres på alle nivåer

- kommunikasjonen er preget av åpenhet hvor problemer kan tas opp uten frykt for represalier og at varsler håndteres på en forsvarlig måte
- det etableres løpende rapporterings-, informasjons- og kommunikasjonsrutiner som sikrer nødvendig styringsinformasjon for å følge opp planlagte aktiviteter og resultater
- behov for særskilt rapportering i linjen vurderes dersom det foreligger betydelige avvik fra vesentlige forutsetninger
- arenaer for erfaringsutveksling, læring og god samhandling etableres

4.5 Oppfølging og evaluering

Virksomhetens system for internkontroll skal følges opp og evalueres for å sikre at internkontrollen etterleves og fungerer som forutsatt og bidrar til utvikling og forbedring. Rapportering og håndtering av avvik skal inngå som en viktig del av forbedringsarbeidet. Oppfølging innebærer en systematisk vurdering av det etablerte internkontrollsystemet og det skal særlig legges vekt på:

- løpende oppfølging og kontroll som inngår i virksomhetens ordinære driftsaktiviteter
- frittstående oppfølging og evaluering der risiko- eller vesentlighetsvurderinger tilsier det
- Omfanget og hyppigheten av de frittstående evalueringene er primært avhengig av risikovurderinger og av hvor effektive de løpende oppfølgingsaktivitetene er
- uavhengig vurdering, testing og kontroll med vurdering om hele eller deler av internkontrollsystemet er tilstrekkelig, hensiktsmessig og fungerer etter forutsetningene
- å iverksette nødvendige korrigerende tiltak ved avdekking av svakheter og mangler

5. Ikrafttredelse og opphevelse av tidligere instruks

Instruksen trer i kraft fra vedtaksdato. Fra samme dato oppheves rammeverk for god internkontroll vedtatt 07.05.2008 i byråds sak 1057/08.

Byrådslederens kontor, den 31.03.2022

Raymond Johansen

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byrådslederen

Byrådet, den 07.04.2022

Raymond Johansen

Vedlegg: Ingen

