



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

MANDAT/ PROSJEKTSKISSE

FORVALTNINGSREVISJON

Hammerfest Havn KF

HAMMERFEST KOMMUNE

1 FAGLIG INNHOLD

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget vedtok 5. mars 2021 (sak 6-2021) å bestille en forvaltningsrevisjon av Hammerfest Havn KF.

Kontrollutvalgets bestilling er formulert slik:

- Kontrollutvalget viser til for Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, og vedtar oppstart av forvaltningsrevisjon av Hammerfest Havn KF med oppstart og gjennomføring i 2021:
Oppstart av de resterende forvaltningsrevisjonene i 2021 i Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 utsettes inntil videre, avhengig av de timeressurser som går til forvaltningsrevisjon om Hammerfest Havn KF.*
- Revisjonen utarbeider prosjektskisse for forvaltningsrevisjon av Hammerfest Havn KF:*
 - Prosjektskissen skal være i tråd med de forutsetningene som framgår av saksframlegget, kontrollutvalgets drøftinger og vedtak i denne oppstartsaken, samt epost sendt til kontrollutvalget.*
 - Det vises også til dokumentet Risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024.*
 - Kontrollutvalget legger til grunn at hver forvaltningsrevisjon skjer innenfor en timeramme på om lag 250 timer.*
 - Kontrollutvalget legger til grunn at forvaltningsrevisjonen av Hammerfest Havn KF kan medføre timebruk utover 250 timer.*
 - Revisjonen oversender prosjektskissen til kontrollutvalget v/sekretariatet innen utgangen av mars 2021.*
- Kontrollutvalget delegerer til leder i kontrollutvalget å godkjenne revisjonens prosjektskisse for denne forvaltningsrevisjonen. Dette gjøres i samråd med sekretariatet.*
- Forvaltningsrevisjonen anses bestilt hos revisjonen når leder i kontrollutvalget har godkjent revisjonens prosjektskisse for denne forvaltningsrevisjonen, og underrettet revisjonen om dette.*
- Sekretariatet følger opp status for gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen slik dette blant annet framgår av kontrollutvalgets vedtatte rutiner for dette.*

Kontrollutvalgets sekretariat har i e-post av 19. mars 2021 utdypet bestillingen. Revisjonens forståelse av oppdraget, jfr. 1.2 nedenfor bygger på kontrollutvalgets vedtak sammenholdt med beskrivelsen i oversendelsen fra kontrollutvalgets sekretariat.

1.2 Revisjonens forståelse av oppdraget

På bakgrunn av saksfremlegget, kontrollutvalgets drøftinger, samtale med kontrollutvalgets leder, samt e-post fra kontrollutvalgets sekretariat forstår vi det slik at kontrollutvalget ønsker at det i undersøkelsen ses nærmere på hvordan havnestyret og foretakets administrasjon sikrer at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret.

Undersøkelsen vil med utgangspunkt i krav til økonomisk internkontroll innbefatte:

- Risikovurderinger med henhold til økonomisk internkontroll
- Etikk
- Habilitet
- Havnestyrets påse-ansvar for å sikre at foretaket har etablert et system for betryggende økonomisk internkontroll.

I hvilken grad foretaket sikrer at fellesskapets midler blir brukt effektivt og som forutsatt, samt hvordan foretaket sikrer at inngåelse og oppfølging av kontrakter/avtaler skjer innenfor de rammene som følger av lover, forskrifter, foretakets formål og vedtekter mv. vil omfattes av undersøkelsen av foretakets internkontroll, men vil også være relevant på områdene habilitet og havnestyrets «påse-ansvar». Det samme gjelder undersøkelse av de påstandene som fremkom i varselet som ble presentert for kontrollutvalget i lukket del av sak 06/2021.

Vi vil som et ledd av undersøkelsen gå gjennom et utvalg av foretakets avtaler og utvalgte reiseregninger i henhold til kontrollutvalgets ønsker. Revisjonen også se nærmere på hvordan foretaket sikrer at virksomheten ivaretar krav om saklighet/ sikrer at det ikke tas utenforliggende hensyn i virksomheten.

Det er for øvrig lagt til grunn at oppdraget avgrenses til å gjelde vesentlige forhold basert på risikovurdering(er), samt at Hammerfest kommunes eieroppfølging av foretaket ikke omfattes av bestillingen.

1.3 Problemstilling

På planleggingsstadiet formuleres problemstillingen for undersøkelsen som følgende:

Er utvalgte sider ved virksomheten med vekt på økonomisk internkontroll i Hammerfest Havn KF tilfredsstillende?

1.4 Revisjonskriterier (foreløpige)

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 grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas og de konklusjoner som trekkes.

Risikovurderinger og økonomisk internkontroll

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn på området:

- Det skal være gjennomført risikovurderinger på økonomiområdet. Risikovurderingene skal være dokumentert og tilstrekkelig oppdatert. Risikovurderingene bør blant annet ha omfattet nøkkelprosesser innen økonomiforvaltning, herunder anskaffelser/innkjøp, inntekter og misligheter
- Identifisert risiko på økonomiområdet som ikke blir akseptert, må være fulgt opp med risikoreduserende tiltak
- Det bør, i tillegg til ordinære saksbehandlingskontroller, som attesting av fakturaer, være definert og gjennomført risikobaserte kontroller som ledd i foretakets økonomiske internkontroll. Resultatene av kontrollene bør følges opp
- Det bør være definert krav til rapportering av kontroller og annen vesentlig styringsinformasjon som del av foretakets økonomiske internkontroll
- Rapporteringskravene bør etterleves, og resultatene bør følges opp
- Det bør være etablert en forsvarlig rolledeling som del av foretakets økonomiske internkontroll. Forventningene til roller og innholdet i fullmakter bør være tydelig avklart og kommunisert

Grunnlaget for kriteriene:

Kommuneloven kapittel 9 regulerer kommunale (og fylkeskommunale) foretak.

Det er daglig leder som er ansvarlig for den daglige ledelsen av foretaket, jfr. kommunelovens § 9-12 første ledd. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjene og påleggene som styret gir. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at den daglig ledelsen ikke omfatter saker som er «av uvanlig art eller av stor betydning for foretaket».

Den lovpålagte plikten til internkontroll i kommunale foretak er hjemlet i kommuneloven § 9-13:

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha internkontroll med foretakets virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Daglig leder i foretaket er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal daglig leder

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

Daglig leders plikt til å rapportere til styret fremgår av §§ 9-14 og 9-15. Daglig leder skal i henhold til § 9-14 minst en gang i året rapportere om internkontroll og om resultater fra statlige tilsyn, mens § 9-15 fastslår at det minimum to ganger i året skal rapporteres til styret om i utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets årsbudsjett.

Etikk

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterium til grunn på området:

- Foretaket bør ha sørget for at kommunens etiske regelverk er tilstrekkelig kommunisert til hele organisasjonen, og at tiltak er iverksatt for å sikre nødvendig etterlevelse.

Vi vil her konsentrere oss her om oppfølgingen av etisk regelverk knyttet til gaver, forretningsetikk, habilitet og forvaltning av fellesmidler.

Grunnlaget for kriteriene:

Etiske regler for ansatte i Hammerfest kommune gjelder alle medarbeidere og folkevalgte i kommunen. Det fremgår blant annet at det regelmessig skal settes av tid til verdiarbeid og etiske refleksjoner på arbeidsplassene i kommunen. Det fremgår av implementeringsplanen at etikk skal settes på dagsorden med «minimum en årlig seanse».

Habilitet

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterium til grunn på området:

- Foretaket skal ha etablert rutiner for behandling av habilitetsspørsmål, herunder rutiner for ansattes bierverv. Foretaket bør også ha iverksatt tiltak for å sikre at rutine og prosedyrene etterleves.

Grunnlaget for kriteriene:

Det følger av kommunelovens §§ 11-10 og 13-3 at *lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) kapittel II gjelder for folkevalgte ved saksbehandling av saker i folkevalgte organer og for ansatt ved behandling av saker i kommunens administrasjon. Forvaltningslovens kapittel II stiller krav til habilitet for å ivareta tilliten til at folkevalgte og ansatte er upartisk.

Styret

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn på området:

- Styret skal påse at foretaket har etablert et system for internkontroll for å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter, vedtekter, formål og fastsatte økonomiske rammer, samt vedtak og retningslinjer Hammerfest kommunestyre evt. har fastsatt
Styret bør blant annet påse at foretaket
 - har gjennomført nødvendige risikovurderinger med tanke på misligheter,
 - korrupsjon og andre uregelmessigheter hva gjelder økonomiske disposisjoner
 - har på plass kontrollaktiviteter på økonomiområdet og iverksatt korrigerende tiltak ved behov
 - har sørget for at kommunens etiske regler er gjort kjent i foretaket og eventuelt andre tiltak som er iverksatt for å sikre etterlevelse av reglene
- Styret skal følge opp informasjon som kan tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll
- Styret skal i løpet av budsjettåret rapportere skriftlig til kommunestyret om utviklingen i inntekt og utgifter, sammenholdt med rammene for foretaket

Grunnlaget for kriteriene:

Kommuneloven kapittel 9 regulerer kommunale (og fylkeskommunale) foretak.

Det er styret som henhold til kommuneloven 9-8 har ansvaret for å påse at virksomheten drives i samsvar med lover forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret. Ansvaret omfatter ikke bare den rent forretningsmessige siden av virksomheten, men også andre sider som gjelder forvaltningen av de verdier kommunen/fylkeskommunen har lagt inn i foretaket.

Styret skal føre tilsyn med at daglig leders ledelse av virksomheten. Omfanget av styrets aktivitetsplikt i denne forbindelse kan variere etter forholdene, men det plikter å sette i verk tiltak hvis det er forhold som kan tyde på at det er svikt i daglig leders ledelse av virksomheten.

Ifølge kommuneloven § 9-13 skal daglig leder sørge for at foretaket har internkontroll med virksomheten for å sikre at lover, forskrifter og overordnede instruksjoner følges. Det er stilt krav om at internkontrollen er systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktivitet og risikoforhold. Styret har et overordnet ansvar for å påse at slike rutiner er etablert. Kommunerevisjonen legger her til grunn at styret skal følge opp informasjon mottatt gjennom rapportering fra foretaket eller på annen måte som kunne tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll.

Styrets plikt til å rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med kommunestyrets vedtatte rammer for foretaket fremgår av kommunelovens § 9-15 andre ledd.

Hammerfest kommune har fastsatt *vedtekter for Hammerfest Havn KF*. Havnestyret er i vedtektenes § 10 gitt myndighet til «å treffe vedtak i alle saker som gjelder havnen og dens virksomhet.

Havnestyret påser at virksomheten drives i samsvar med havnens formål, vedtekt og fastsatte økonomiske rammer, samt vedtak og retningslinjer Hammerfest kommune eventuelt fastsetter». Det følger vider at foretaket har ansvar for- og den myndighet som tilligger Hammerfest kommune etter havne- og farvannsloven. Det er presisert at styret «skal føre tilsyn med havneadministrasjonen, og har overfor denne instruksjons- og omgjøringsmyndighet. Havnestyret har ansvaret for at pålagte oppgaver utføres i henhold til lov, forskrift og eventuelt instruksjoner».

Foretakets formål og ansvarsområdet er beskrevet i vedtektenes § 2.

«Hammerfest havn er Hammerfest kommunes havnefaglige organ, og skal ivareta de administrative og forvaltningsmessige oppgaver Hammerfest kommune er tillagt etter havne- og farvannsloven, og bestemmelser gitt i medhold av denne loven.

For å opprettholde og videreutvikle trafikkgrunnlaget for havnens eiendommer og installasjoner, kan Hammerfest havn engasjere seg i havnetilknyttet virksomhet som finnes hensiktsmessig og fordelaktig for Hammerfest kommunes havnevirksomhet.

Hammerfest havn skal sørge for en effektiv og rasjonell havnedrift, føre tilsyn med trafikken i Hammerfest kommunes havnedistrikt og forvalte Hammerfest havnekapitals eiendommer, innretninger og andre aktiva med sikte på en best mulig ressursutnyttelse til fordel for kommunen og havnens brukere».

1.5 Metode

Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse.

De mest aktuelle framgangsmåtene ved innsamling av data vil være innhenting av skriftlige dokumenter i form av for eksempel styringsdokumenter, rutiner, regnskapsdata, risikovurderinger og skriftlige avtaler, samt ved intervju av relevante informanter.

Dersom det skulle oppstå utfordringer knyttet til datainnsamlingen vil andre metoder bli vurdert.

Det er vår vurdering at denne framgangsmåten som beskrevet ovenfor vil belyse problemstillingene og fremskaffe et relevant og tilstrekkelig grunnlag for vurderingen knyttet til oppdraget.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Gyldigheten av data sikres ved at data samles inn med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både den dokumentasjon som innhentes, hvem som intervjues og hvilke spørsmål vi stiller.

Alle innsamlede data grupperes etter revisjonskriteriene. Evt. regnskapsdata og materiale fra eksterne rapportering som benyttes avgrenses til offisielle, avlagte tall og data.

Dataenes pålitelighet sikres gjennom intern kvalitetssikring, ved verifisering av data fra intervjuer og ved at undersøkte områder søkes belyst med data fra flere kilder.

Usikkerhet og risiko

Prosjektplanen bygger på forutsetningene som er kjent ved prosjektstart og vurderinger knyttet til disse. Ved gjennomføringen av prosjektet kan nye forhold komme til å gjøre det nødvendig med

justeringer i planen. Det må ut fra dette tas forbehold om justeringer eller endringer i alle deler av prosjektplanen.

Dersom revisor ser behov for å endre prosjektets problemstilling eller annet underveis i en slik grad at det har vesentlig betydning i forhold til bestillingen vil dette avklares med kontrollutvalget.

Utover forhold beskrevet ovenfor er det gjort følgende konkrete vurderinger omkring projektrisiko:

Gjennomføring av prosjektet

Vår gjennomgang viser ingen særlige forhold som tilsier at prosjektet ikke kan gjennomføres i henhold til kontrollutvalgets bestilling.

Det hefter imidlertid stor usikkerhet om hvilken ressursramme som er nødvendig. Dokumentbehovet, herunder omfanget av dokumenter som må gjennomgå og analyseres er dette stadiet i planleggingen ikke avklart. Det er heller ikke klart hvor mange informanter det blir nødvendig å intervju. Det er foreløpig satt av ca. 500 timer til prosjektgjennomføringen. I estimatet er det tatt høyde for at prosjektet har middels til høy kompleksitet.

Tidsramme

Anslått timeforbruk er realistisk ut fra kjente forutsetninger og prosjektets kompleksitet. Etter vår vurdering er antatt leveringsdato for rapporten realistisk.

Kritiske faktorer

Kritiske faktorer for prosjektet er at undersøkelsen kan starte opp med oppstartmøte og innledende datainnsamling medio april 2021. Det innebærer:

- at oppstartsbrev kan sendes foretaket innen utgangen av uke 14,
- at oppstartmøte gjennomføres i løpet av uke 15,
- at nødvendige dokumenter gjøres tilgjengelig for analyse innen uke 17 og
- at det er mulig å gjennomføre intervju med relevante informanter med 1-2 ukers «varsel».

2 ORGANISERING OG MILEPÆLER

2.1 Deltagere i prosjektet

Prosjektleder (PL):	Viggo Johannessen
Prosjektmedarbeider (PM)	2 stk. PM (ikke oppnevnt enda)
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor (OR)	Viggo Johannessen
Eventuelt særskilt kvalitetssikrer (SK):	Ikke avklart enda

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen vurdert sin uavhengighet overfor Hammerfest kommune, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

2.2 Milepæl-/ aktivitetsplan

A: Fase 1 – Prosjektplanlegging B: Fase 2 – Oppstart C: Fase 3 – Gjennomføring D: Fase 4 - Avslutning					Prosjektnavn: Hammerfest Havn KF
Dato	A	B	C	D	Milepælsbeskrivelse.
Uke 14/2021	☒				Bestilling/melding om godkjenning av prosjektplan er mottatt fra KU
Uke 14 / 2021	☐	☒			Oppstartsbrev sendes revidert enhet
Uke 15-16/ 2021		☒			Oppstartmøte med revidert enhet (informasjon og revisjonsdialog)
Uke 16-17/ 2021		☐	☒		Oppstart, datainnsamling
Uke 23/2021			☒		Rapporten sendes på verifisering
Uke 24/2021				☒	Rapporten sendes på høring
Uke 26/2021				☒	Rapporten oversendes kontrollutvalget

2.3 Tids og ressursplan

	Tidsperiode	PL	PM	SK
Prosjektplanlegging ¹	05.03 – 31.03	75		
Oppstart ²	05.04 – 16.04	7,5	5	
Dokumentinnhenting og foreløpig analyse	16.04 – 31.05	20	10	
Forberede og utforme spørreundersøkelse	Ikke aktuelt p.t	0		
Gjennomføre spørreundersøkelse	Ikke aktuelt p.t	0		
Forberede og gjennomføre intervju	19.04 – 30.04	50	30	
Verifisering av intervju ³	26.04 – 07.05	50		
Utarbeide rapport ⁴	01.05 – 31.05	150	45	
Kvalitetssikring ⁵	31.05 >	0		15
Verifisering av rapportens datadel	07.06.2021	7,5		
Sendte rapporten på høring	15.06.2021	7,5		
Levere rapporten til KU	01.07.2021	7,5		
Forberedelse/ presentasjon KU	Ikke avklart	10		
Forberedelse/ presentasjon KS	Ikke avklart	10		
Totalt antall timer		395	90	15

¹ Bestillingsfase før vedtak, samt ressurs- og tidsbruk frem til oppstartsbrev er sendt kommunedirektøren

² Forberedelse og gjennomføring av oppstartmøte

³ Utarbeide oppsummering/ referat, oversende til verifisering og etterarbeid

⁴ Inkluderer også analyse av data

⁵ Kvalitetssikring, herunder også kvalitetssikring av rapportens datadel (verifiseringsutkast) og høringsutgaven