

Forvaltningsrevisjon av internkontroll i Bergen kommune

Loddefjord skole



Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	6
1.1 Hva er internkontroll?	6
1.2 Metode.....	7
1.2.1 Utvalg av resultatenheter.....	7
1.2.2 Dokumentanalyse	7
1.2.3 Revisjonsbesøk	8
1.2.4 Spørreundersøkelse	8
1.2.5 Verifisering og høring.....	8
1.3 Avgrensing.....	8
1.4 Leserveiledning.....	8
1.4.1 Bruk av farger for å vurdere områdene	8
1.4.2 Kapittelinndeling	9
2. Loddefjord skole	10
3. Internkontrollsystem	11
3.2 Revisjonskriterium	11
3.2.1 Lov og forskrift	11
3.2.2 Sektorspesifikke krav til internkontroll innenfor opplæringssektoren	13
3.2.3 Kommunale vedtak og retningslinjer	14
3.3 Oppsummering	14
3.4 Observasjoner og vurderinger.....	14
4. Mål- og resultatstyring	22
4.1 Innledning	22
4.2 Revisjonskriterier	22
4.2.1 Lov og forskrift	22
4.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer	22
4.3 Oppsummering	22
4.4 Observasjoner og vurderinger.....	23
5. Økonomistyring	28
5.2 Revisjonskriterier	28
5.2.1 Lov og forskrift	28
5.2.2 Kommunale vedtak	28
5.3 Oppsummering	29
5.4 Observasjoner og vurderinger.....	30
6. Offentlige anskaffelser	35
6.2 Revisjonskriterier	35
6.2.1 Lov og forskrift	35
6.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer	36
6.3 Oppsummering	37
6.4 Observasjoner og vurderinger.....	37
7. Helse, miljø og sikkerhet (HMS)	40
7.2 Revisjonskriterier	40
7.2.1 Lov og forskrifter	40
7.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer	41

7.3 Oppsummering	43
7.4 Observasjoner og vurderinger	44
8. Informasjonssikkerhet	49
8.1 Innledning	49
8.2 Revisjonskriterier	49
8.2.1 Lov og forskrift	49
8.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer	49
8.3 Oppsummering	50
8.4 Observasjoner og vurderinger	51
9. Avslutning	53
9.1 Innledning	53
9.2 Oppsummering av forslag til tiltak	53
9.2.1 Internkontrollsystem.....	53
9.2.2 Mål og resultatstyring.....	54
9.2.3 Økonomistyring	54
9.2.4 Offentlige anskaffelser	54
9.2.5 HMS	54
9.2.6 Informasjonssikkerhet.....	55
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	56
Vedlegg 2: Revisjonens merknader til høringsuttalelsen.....	59
Vedlegg 3: Dokumentforespørsel.....	62
Vedlegg 4 Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	64

Sammendrag

Deloitte har på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i sak 101/12, 11.12.2012, gjennomført en forvaltningsrevisjon av internkontroll i flere resultatenheter i Bergen kommune. Denne rapporten omhandler internkontroll i resultatenheten Loddefjord skole. Undersøkelsen er basert på to revisjonsbesøk ved enheten, og dokumentasjon som enheten har lagt frem for revisjonen. Rapporten har vært på høring hos Byrådsavdeling for barnehage og skole, og høringsuttalelsen er lagt ved rapporten.

Formålet med gjennomgangen av internkontrollen i resultatenheter er å få gjennomført en effektiv kontroll av system og rutiner, samt etterlevelse av styringsdokumenter og regelverk på sentrale områder i kommunen. For å få et godt innblikk i status for internkontroll i resultatenheter har vi i denne undersøkelsen sett nærmere på i hvilken grad enheten har etablert system og rutiner og etterlever krav knyttet til:

- internkontrollsystem
- mål- og resultatstyring
- økonomistyring
- offentlige anskaffelser
- helse- miljø og sikkerhet (HMS)
- Informasjonssikkerhet

Undersøkelsen viser at enheten ikke har tilfredsstillende internkontroll på flere av områdene som er gjennomgått og at enheten må sette inn tiltak for å sikre at internkontrollen er i samsvar med gjeldende lov og forskriftskrav og interne kommunale vedtak og retningslinjer.

Loddefjord skole har per i dag ikke et formalisert, helhetlig **internkontrollsystem**, som sikrer at alle krav til god internkontroll er ivaretatt. Blant annet gjennomføres det ikke systematiske risikokartlegginger og – vurderinger, og enheten har ikke noe formelt avvikssystem. Det blir opplyst at ulike typer avvik meldes i tjenestelinjen eller gjennom de møter/fora som er etablert ved skolen. Undersøkelsen viser videre at det gjennomføres ulike aktiviteter med det formål å sikre at regelverk, retningslinjer og målsetninger etterleves. Denne internkontrollen utøves i hovedsak gjennom ulike møter og andre fora ved skolen. Det er revisjonens vurdering at de ulike elementene av internkontroll som man har per i dag, i større grad bør inngå i et samlet system slik at man lettere kan avdekke eventuelle mangler i internkontrollen. Mer systematisk internkontroll bestående av blant annet risikokartlegginger og vurderinger, skriftlige rutiner og prosedyrer, samt et velfungerende avvikssystem, vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til større trygghet for at regelverket etterleves. God internkontroll er også en forutsetning for at kommunen skal kunne ivareta kravet om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10.

Loddefjord skole har i stor grad implementert Bergen kommune sitt system for balansert **målstyring** ved å ta i bruk det elektroniske systemet Corporator. Dette gir en god oversikt over hvilke mål enheten skal oppnå og hvilke resultater enheten har oppnådd. Skolen utarbeider ikke egne mål som del av styringskortet, men har en handlingsplan som operasjonaliserer de mål som er satt. Det gjennomføres ikke systematiske risikokartlegginger og vurderinger knyttet til målene i styringskortet. For å sikre god måloppnåelse, er det etter revisjonens vurdering viktig å gjøre en systematisk risikokartlegging og -vurdering i forhold til målene. Arbeidet med å analysere resultatene bør også systematiseres ytterligere, slik at man basert på slike analyser og risikovurderinger kan iverksette tiltak for å øke måloppnåelsen. En systematisering av disse

prosessene vil kunne bidra til å unngå at mål havner på gult eller rødt i målekortet, og vil kunne synliggjøre bedre hvilke aktiviteter som bidrar til ønskede mål.

Når det gjelder **økonomistyring** har Loddefjord skole ikke overskredet budsjettrammen de har fått tildelt de to siste år. Det utarbeides månedlige økonomirapporter med prognoser, og iverksettes tiltak for å sikre at budsjettet overholdes. Samtidig går det frem at rektor ikke er trygg på at tildelte rammer er tilstrekkelige for å utføre pålagte oppgaver, og det pågår en prosess for å kartlegge muligheter for ytterligere omfordeling av ressurser internt ved skolen, før rektor eventuelt melder fra til overordnet nivå om behov for ekstra ressurser. Risikovurderinger og iverksetting av tiltak knyttet til økonomiområdet og overholdelse av budsjett er i liten grad skriftliggjorte. En ytterligere systematisering og skriftliggjøring av dette arbeidet, vil etter revisjonens vurdering bidra til mer systematiske og helhetlige vurderinger, samt bedre etterprøvnbarhet.

Loddefjord skole gjennomfører ikke **offentlige anskaffelser** til en verdi av over kr 100.000,-. Ut fra de opplysninger som er gitt, synes enheten å ha fokus på bruk av rammeavtaler og e-handel, i samsvar med retningslinjer i Bergen kommune. Fullmakt til å gjennomføre innkjøp er begrenset gjennom Agresso, og det er få personer ved skolen som har slik fullmakt. Det er formidlet tydelige føringer for hvordan innkjøp skal gjennomføres ved skolen, men disse er ikke nedfelt skriftlig. Etter revisjonens vurdering bør slike føringer formaliseres gjennom skriftlige rutiner/prosedyrer, for i større grad å sikre at den enkelte ansatte er kjent med hvilke krav som gjelder.

Loddefjord skole har ikke etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at skolens **HMS**-arbeid er i samsvar med krav i regelverket og kommunens overordnede retningslinjer. Enheten bør derfor gjennomgå HMS arbeidet og sette i verk nødvendige tiltak. Dette gjelder spesielt i forhold til utarbeiding av mål for HMS arbeidet, utarbeiding av en lokal HMS håndbok ved skolen, utarbeiding av oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til HMS er fordelt, samt utarbeiding av rutiner for overvåkning og gjennomgang av HMS-arbeidet.

Når det gjelder **informasjonssikkerhet**, er det ikke identifisert spesielle utfordringer ved Loddefjord skole. Skolen opplyser å ha god oversikt over hvilke datasystemer som blir brukt, og i hvilken grad man behandler personopplysninger i disse. Videre blir det opplyst at det er fokus på hvilken informasjon man for eksempel kan formidle via e-post, og skolen har hatt fokus blant annet på bruk av facebook og viktigheten av at man ikke deler passord. Personalmapper og elevmapper opplyses å oppbevares i låsbart arkiv

1. Innledning

Deloitte har på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i sak 101/12, 11.12.2012, gjennomført en forvaltningsrevisjon av internkontroll i flere resultatenheter i Bergen kommune. Denne rapporten omhandler forvaltningsrevisjonen som er gjennomført i resultatenheten Loddefjord skole.

Bergen kommune er organisert som en tonivåmodell med ca. 300 resultatenheter. Hver resultatenhet med sin leder har et selvstendig økonomiansvar, herunder ansvar for drift av tjenestene, ansvar for kvalitet på tjenestene og arbeidsgiveransvar i forhold til medarbeiderne. En resultatenhet kan bestå av flere tjenestesteder/avdelinger.

Formålet med gjennomgangen av internkontrollen i resultatenheterne er å få gjennomført en effektiv kontroll av system og rutiner, samt etterlevelse av styringsdokumenter og regelverk på sentrale områder i kommunen. For å få et godt innblikk i status for internkontroll i resultatenheterne har vi i denne undersøkelsen sett nærmere på i hvilken grad enheten har etablert system og rutiner og etterlever krav knyttet til:

- internkontrollsystem
- mål- og resultatstyring
- økonomistyring
- offentlige anskaffelser
- helse- miljø og sikkerhet (HMS)
- Informasjonssikkerhet

1.1 Hva er internkontroll?

Byrådet skal i følge kommuneloven § 20 nr. 2 sørge for at «administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Kommuneloven beskriver ikke nærmere hva som menes med "betryggende kontroll," men det går frem av Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) at

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.»

Det fremgår videre at «Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet har ansvaret for å etablere rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte».

I en rapport fra Kommunal- og regionaldepartementet¹, om internkontroll i kommunene, blir det pekt på at kommunene er komplekse virksomheter som er regulert av en rekke lover og forskrifter som både kan være sektorovergripende, eller som definerer krav til internkontroll innenfor avgrensede områder av virksomheten. Kravene er delvis de samme som er rettet mot andre

¹ Kommunal- og regionaldepartementet: *Internkontroll i norske kommuner, status og utviklingsbehov*. (2008)

virksomheter/arbeidssteder, og delvis er kravene spesifikke for kommuner og/eller kommunale oppgaver.

Eksempler på krav til gjennomgående internkontroll innen kommuneorganisasjonen er de krav som finnes i arbeidsmiljøloven og forskrift om systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), samt regelverket knyttet til informasjonssikkerhetsarbeid. I tillegg er god internkontroll innenfor økonomiområdet en forutsetning for å kunne oppfylle kravene til arbeid med budsjett og økonomi i samsvar med kommuneloven og i forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner).

Eksempler på sektorspesifikke krav finnes i opplæringsloven § 13-10, 2. ledd om forsvarlig system, forskrift om internkontroll i helse- og sosialtjenesten og kvalitetsforskriften (som gjelder for heldøgns- pleie og omsorgtjenester). Det er også spesifikke internkontrollkrav innenfor blant annet barnevern, barnehage og VAR-sektoren .

I rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane»² blir det pekt på at det er viktig at internkontrollen tilpasses den enkelte kommune, ettersom kommunene har ulik organisering, utvikling, ansvarsdeling og kompetanse. Internkontrollforskriften peker også på at det er viktig at internkontrollen i en virksomhet står i forhold til virksomhetens egenart og størrelse. I en kommentar til paragrafen blir utformingen og omfanget av internkontrollen drøftet i lys av at en virksomhet ofte kan være omfattet av flere ulike internkontrollbestemmelser. Det går frem at det for slike virksomheter derfor er nødvendig å ha en internkontroll som dekker flere ulike lov- og forskriftsverk, og at dette for mange virksomheter vil kunne innebære at man utarbeider et samlet system.

1.2 Metode

Undersøkelsen er gjennomført i samsvar med kravene som fremgår av RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon. Det er benyttet en kombinasjon av ulike metoder som er beskrevet under.

1.2.1 Utvalg av resultatenheter

Denne forvaltningsrevisjonen er en del av en større undersøkelse som gjennomgår internkontroll i resultatenheter i Bergen kommune. I første omgang er det valgt ut fem resultatenheter for gjennomgang. Denne gjennomgangen vil fungere som en pilotundersøkelse før det blir vurdert om det skal utføres tilsvarende forvaltningsrevisjoner i de resterende resultatenheterne i Bergen kommune.

Det ble vurdert som hensiktsmessig at de fem enhetene som inngår i pilotundersøkelsen på en mest mulig representativ måte er fordelt på ulike tjenesteområder, herunder seksjoner og byrådsavdelinger. Vi har også vurdert antall ansatte, budsjett og type enhet. Følgende enheter ble valgt ut:

- Enhet for psykisk helse, Laksevåg
- Loddefjord skole
- Kalfaret sykehjem
- Trafikketaten
- IKT drift

1.2.2 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått både sentrale og lokale system og retningslinjer innenfor hvert område som er undersøkt. Sentrale dokumenter har vi i stor grad fått tilgang til gjennom Bergen kommune sine

² Kommunal- og regionaldepartementet: *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. 2009.

intranettsider. Resultatenhetene ble bedt om å legge frem lokale system og rutiner ved revisjonsbesøket. Dokumentforespørselen som ble sendt til enheten i forkant av revisjonsbesøket er vedlagt rapporten.

1.2.3 Revisjonsbesøk

Det er gjennomført revisjonsbesøk ved resultatenheten. På revisjonsbesøket svarte resultatenhetsleder og andre nøkkelpersoner i enheten på revisjonen sine spørsmål knyttet til de ulike områdene. I forbindelse med besøket ble relevant dokumentasjon fremlagt og gjennomgått.

1.2.4 Spørreundersøkelse

I forkant av revisjonsbesøket ble det sendt ut en mindre spørreundersøkelse til resultatenhetsleder, med utvalgte spørsmål knyttet til de ulike internkontrollområdene. Svarene på undersøkelsen ble brukt som et utgangspunkt for samtale og dokumentgjennomgang ved revisjonsbesøket.

1.2.5 Verifisering og høring

Utkast av rapport med revisjonens observasjoner, vurderinger og forslag til tiltak ble gjennomgått på et møte med resultatenheten for å sikre at opplysningene som blir presentert er korrekte. Deretter ble rapporten sendt på høring til Byrådsavdeling for barnehage og skole og Byrådet ved Byrådsleder. Høringssvar er vedlagt rapporten.

1.3 Avgrensing



Gjennomgangen av internkontroll på de ulike områdene er av en overordnet karakter. Det betyr at vi ikke har gjennomført en dyptgående undersøkelse av hele området i alle avdelingene i enheten. Vi har fokusert på hvilke system, rutiner og praksis enheten har etablert innenfor noen utvalgte tema for hvert område, og om disse samsvarer med krav i regelverk og overordnede retningslinjer i Bergen kommune. Informasjonen er basert på møte med enhetsleder, samt gjennomgang av dokumentasjon fremlagt av enhetsleder. I undersøkelsen har vi ikke testet hvorvidt de rutiner og prosedyrer som foreligger, blir benyttet i praksis. Vi har ikke gjort en vurdering av om kvaliteten på tjenestene er i samsvar med krav fastsatt i regelverk på området, utover det som faller inn under krav til internkontrollen. Vi kan derfor ikke utelukke at det kan foreligge brudd på regelverk eller retningslinjer, som ikke blir avdekket i denne undersøkelsen.

Undersøkelsen gir innsikt i forbedringsmuligheter, risikoer og eventuelle brudd på regelverk og retningslinjer. Undersøkelsen kan også bidra til å identifisere utfordringer på tvers av resultatenheter og byrådsavdelinger.

1.4 Leserveiledning

1.4.1 Bruk av farger for å vurdere områdene

De ulike områdene som vurderes under hvert tema blir merket med en farge. Fargene er basert på skjønnsmessige vurderinger av de enkelte områdene. Grunnlaget for vår vurdering er den informasjon som revisor er blitt forelagt gjennom revisjonsbesøket, dokumentasjonen og verifiseringen av rapporten. Merkingen med farger er gjort for å tydeliggjøre hvor de største forbedringsområdene knyttet til internkontroll er og på hvilke områder internkontrollen på bakgrunn av fremlagt dokumentasjon synes å fungere tilfredsstillende.

Konklusjon	Beskrivelse
	<p>Forvaltningsrevisjonen har basert på fremlagt dokumentasjon ikke avdekket svakheter ved internkontrollen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Området møter de fleste aksepterte standarder • Vesentlige risikoer er håndtert på en tilfredsstillende måte
	<p>Forvaltningsrevisjonen har avdekket svakheter i den interne kontrollen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Området møter flere av de aksepterte standarder, men det finnes noen forbedringsområder • Enkelte risikoer er ikke håndtert på en tilfredsstillende måte
	<p>Forvaltningsrevisjonen har avdekket vesentlige svakheter i den interne kontrollen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Området møter noen av de aksepterte standarder, men det eksisterer noen vesentlige mangler. • Risikoer er ikke håndtert på en tilfredsstillende måte.
	<p>Forvaltningsrevisjonen har avdekket alvorlige svakheter i den interne kontrollen og/eller brudd på regelverk og kommunale prosedyrer og rutiner:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Området møter ikke akseptert standard • Kritiske risikoer er ikke håndtert på en akseptabel måte

1.4.2 Kapittelinnledning

Kap. 2: Presenterer enheten som er revidert.

Kap. 3 – 8: Tar for seg system og rutiner, samt etterlevelsen av sentrale krav, innenfor de enkelte internkontrollområdene som undersøkes. Hvert av kapitlene inneholder revisjonskriterier, observasjoner, vurderinger og forslag til tiltak.

Kap. 9: Oppsummering av forslag til tiltak som fremgår av de ulike delkapitlene.

2. Loddefjord skole

Loddefjord skole er en resultatenhets underlagt Byrådsavdeling for barnehage og skole. Skolen er en barneskole med elever fra 1. – 7. trinn. Det er skolefritidsordning (SFO) ved skolen, og skolen har også en stor spesialavdeling for barn med ulike typer funksjonshemminger. Totalt ved skolen er det ca 260 elever, av disse er 38 elever tilknyttet skolens spesialavdeling.

Spesialavdelingen omtales som skolens A-avdeling, mens den øvrige skolen omtales som B-avdelingen. Elevene ved B-avdelingen kommer i all hovedsak fra skolens nærområde, mens elevene ved A-avdelingen kommer også fra andre bydeler i Bergen kommune.

Det fremgår av skolens nettside at skolefritidsordningen er et frivillig aktivitets- og fritidstilbud for barn i skolens 1. - 4. trinn, og for alle elever på A-avdelingen.

Nåværende rektor har vært ansatt ved skolen fra høsten 2011. Rektor er resultatenshetsleder, og har det overordnede ledelsesansvaret ved skolen, både administrativt og pedagogisk. I tillegg er det fire avdelingsledere ved skolen, som har ansvar for hver sin avdeling. Spesialavdelingen har en egen avdelingsleder, i tillegg er det egne avdelingsledere for SFO, 1. – 4. trinn og 5. – 7. trinn. Noe av personalansvaret for ansatte ved de enkelte avdelingene er delegert til avdelingslederne.

I tillegg til pedagoger, er det ansatt flere barne- og ungdomsarbeidere og assistenter ved skolen. Disse er i stor grad tilknyttet spesialavdelingen, men det er også noen assistenter tilknyttet ordinær skole og SFO. Det er også noen vernepleiere ansatt ved spesialavdelingen. Også renholdere og vaktmester er ansatt ved skolen. Til sammen er det 82 ansatte ved Loddefjord skole, fordelt på 72 årsverk (tall fra 2011). Brutto utgifter i 2011 var kr. 45.283. 000.

I sin tjenestutførelse er skolen underlagt krav i opplæringsloven med forskrifter. Her fremgår det blant annet krav om tilpasset opplæring, tidlig innsats, rett til spesialundervisning, krav tilknyttet elevenes psykososiale og fysiske skolemiljø mv. Av opplæringsloven fremgår det også at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å sikre at krav i regelverket blir oppfylt.

3. Internkontrollsystem

3.1 Innledning

Internkontroll kan som nevnt i innledningskapittelet både være sektorovergripende og sektorspesifikk. I dette kapittelet vil fokuset være på om resultatenheten har etablert et overordnet system som ivaretar krav til kontrollmiljø, risikokartlegging og vurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt oppfølging og evaluering. Vi vil også se nærmere på spesifikke krav til internkontroll innenfor helse og sosiallovgivningen ettersom enhet for psykisk helse er underlagt dette regelverket.

3.2 Revisjonskriterium

3.2.1 Lov og forskrift

Det fremgår av kommuneloven³ § 20.2 at kommunerådet ”skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) fremgår det at administrasjonssjefen har et selvstendig ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet. Det er ledelsen i en organisasjon som har ansvaret for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

I Bergen kommune har resultatenhetslederne fått delegert vide fullmakter og et selvstendig økonomiansvar, herunder ansvar for drift av tjenestene, ansvar for kvalitet på tjenestene og arbeidsgiveransvar i forhold til medarbeiderne.⁴ En viktig del av internkontrollen må derfor utøves på resultatenhetsnivå.

Rammeverk for internkontroll

Det finnes flere rammeverk for hvordan en kan utarbeide et overordnet internkontroll system. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.⁵ Hovedelementene i COSO-modellen består av elementer som er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. Viktige elementer er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering

³ Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

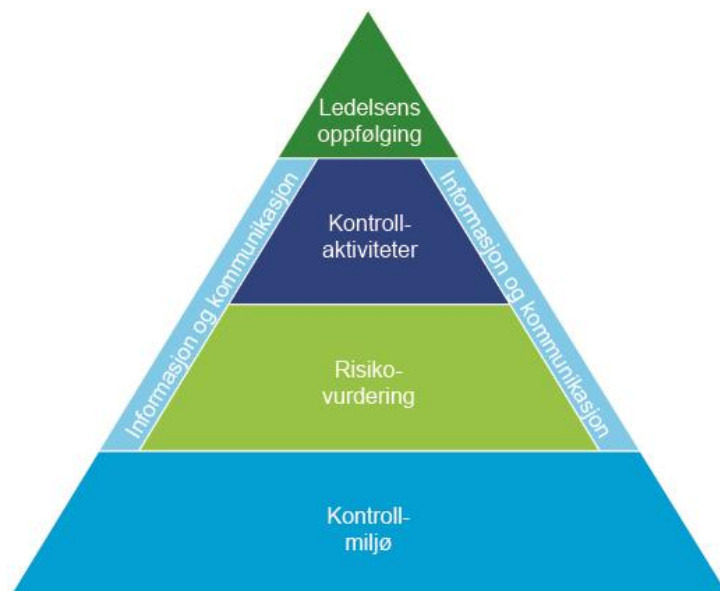
⁴ <https://www.bergen.kommune.no/politikk/slik-styres-bergen/7006/article-79692>

⁵ Se norsk oversettelse i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsens oppfølging

Komponentene er gjensidig avhengige av hverandre, og likeverdige deler av et internkontrollsystem. COSO-modellen kan illustreres slik:

Figur 1: Illustrasjon av COSO-modellen



Kontrollmiljøet er grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeidernes holdninger, etiske verdier og kompetanse. Kontrollmiljøet blir påvirket av hvordan virksomheten er organisert, hvilken ledelsesfilosofi som gjelder og hvordan lederskapet blir praktisert.

Videre skal risikovurderinger sikre at de arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil eller mangler blir identifisert. Det er et mål at ledelsen skal ta hensyn til risikovurderingene i utformingen av internkontrollen, ved at man fokuserer og avgrenser internkontrollen til de arbeidsprosessene som har høyest risiko.

Kontrollaktivitetene er de tiltakene som blir iverksatt for å sikre etterlevelse av regelverk, retningslinjer og krav til tjenesteutførelse, og for håndtere risiko avdekket i risikovurderingen. Formålet med kontrollaktivitetene er å bidra til at rutiner og system skal fungere slik som bestemt.

For å oppnå god internkontroll er det ifølge COSO-modellen videre viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret de er tildelt.

For å sikre gjennomføring av handlinger eller endringer som er nødvendige for å oppnå god internkontroll, er også ledelsens oppfølging viktig. Resultater skal følges opp for å avdekke om de er i samsvar med virksomhetens strategier og planer.

De ulike elementene er oppsummert i tabellen under:

COSO Område	Beskrivelse	Praktiske eksempler
Kontrollmiljø	Fundamentet for god internkontroll. Ledelsens holdning, adferd og definerte retningslinjer er utgangspunktet for god internkontroll.	<ul style="list-style-type: none"> • Retningslinjer, organisering, ansvars- og myndighetsfordeling • Retningslinjer og rutiner • Ressurser og kompetanse • Samhandling
Risikovurdering	Risikovurdering foretas på både overordnet og detaljert plan. Konkrete handlinger iverksettes for å møte risikoen.	<ul style="list-style-type: none"> • Fastsette mål • Identifisere risiko • Vurdere og prioritere risiko • Håndtere risiko
Kontroll-aktiviteter	Kontrollaktiviteter etableres for å sikre at retningslinjer, prosedyrer og andre krav etterleves i praksis. Etableres for å redusere risiko og unngå uønsket adferd.	<ul style="list-style-type: none"> • Retningslinjer, prosedyrer og rutiner • Nøkkelkontroller, detaljerte kontrollaktiviteter som møter identifisert risiko • Systemstøtte og IT-kontroller
Informasjon og kommunikasjon	Det må legges til rette for effektiv kommunikasjon, informasjonsdeling og rapportering	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportering oppover • Kommunikasjon nedover / oppover / til siden • IT-systemstøtte for effektiv kommunikasjonsflyt
Oppfølging	Ledelsen må etablere mekanismer for å følge opp at internkontrollen fungerer	<ul style="list-style-type: none"> • Løpende oppfølging • Evalueringer • Korrigerende tiltak ved avvik

Det er ikke et krav i regelverket at internkontrollsystemet i kommunen skal være basert på COSO-modellen, men modellen representerer hovedelementer som bør inngå i en overordnet vurdering av internkontroll. Det er også viktig at internkontrollen tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I dette prosjektet er modellen benyttet som et retningsgivende rammeverk for god internkontroll.

3.2.2 Sektorspesifikke krav til internkontroll innenfor opplæringssektoren

Loddefjord skole er underlagt de krav til internkontroll som fremgår av opplæringsloven. Her er ikke begrepet internkontroll benyttet, men ifølge opplæringsloven § 13-10 har kommunen ansvar for å følge opp krav i regelverket, samt ha et «forsvarlig system» for å vurdere om kravene i regelverket blir oppfylt. Følgende går frem av opplæringsloven § 13-10:

«Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. (...).»

3.2.3 Kommunale vedtak og retningslinjer

Bergen kommune har ikke gitt spesifikke føringer for utarbeidelse av internkontrollsystem i resultatenehetene utover det som fremkommer av lovkrav. I kommunen er det opprettet en enhet for økonomisk internkontroll som har som ansvar å følge opp økonomisk internkontroll i kommunen. Denne enheten sender blant annet årlig ut en undersøkelse til alle enhetsledere i kommunen med spørsmål om ulike forhold knyttet til internkontroll.

Kommunen har utarbeidet en etisk standard som ble vedtatt av Bergen bystyre – sak 142-08. Den etiske standarden legger vekt på at «redelighet, ærlighet og åpenhet skal kjennetegne virksomheten». Det blir presisert at alle i kommunen plikter å overholde lover, forskrifter, avtaler og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet.



Videre påpekes det i Bergen kommune sine interne retningslinjer at god etisk standard ikke er noe som kan vedtas, men krever at den enkelte avdeling må skape møteplasser og prosesser for å få til en åpen diskusjon og refleksjon. Etisk refleksjon er en systematisk metode for å tenke over etiske dilemma eller handlingspraksis (se HR nett Etikk). HR avdelingen i Bergen kommune viser til at det finnes et utvalg av metoder og verktøy som kan benyttes for å sette i gang etisk refleksjon på den enkelte arbeidsplass. Bergen kommune har også tilbud om kurs i etikk og varslings for alle resultatenehetsledere.


3.3 Oppsummering

Loddefjord skole har per i dag ikke et formalisert, helhetlig internkontrollsystem, som sikrer at alle krav til god internkontroll er ivaretatt. Blant annet gjennomføres det ikke systematiske risikokartlegginger og – vurderinger, og enheten har ikke noe formelt avvikssystem. Det blir opplyst at ulike typer avvik meldes i tjenestelinjen eller gjennom de møter/fora som er etablert ved skolen. Undersøkelsen viser videre at det gjennomføres ulike aktiviteter med det formål å sikre at regelverk, retningslinjer og målsetninger etterleves. Denne internkontrollen utøves i hovedsak gjennom ulike møter og andre fora ved skolen. Det er revisjonens vurdering at de ulike elementene av internkontroll som man har per i dag, i større grad bør inngå i et samlet system slik at man lettere kan avdekke eventuelle mangler i internkontrollen. Mer systematisk internkontroll bestående av blant annet risikokartlegginger og vurderinger, skriftlige rutiner og prosedyrer, samt et velfungerende avvikssystem, vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til større trygghet for at regelverket etterleves. God internkontroll er også en forutsetning for at kommunen skal kunne ivareta kravet om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10.

3.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Ledelsens fokus	Leder oppgir at hun har kommunisert til hele enheten at regelverk og myndighetskrav skal etterleves. Dette kommuniseres gjennom møter og gjennom skolens planer og målsettinger.	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Kommunikasjon og informasjon	<p>Leder opplever at enheten er åpen og at det er god intern kommunikasjon på tvers i enheten. Leder er trygg på at eventuelle kritikkverdige forhold raskt vil bli kommunisert til leder.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	<p>IA</p> 
Hvordan enheten jobber med etikk	<p>Etiske dilemma har vært tema på en samling for SFO, og det blir opplyst at «dialogspillet» også har blitt benyttet overfor det pedagogiske personalet.</p> <p>Etter siste medarbeiderundersøkelse er det satt i verk tiltak for å øke medarbeidernes bevissthet om kommunens etiske standard. Det blir opplyst at rektor i en fellessamling har hatt oppe kommunens intranettsider og vist medarbeiderne hvor relevante retningslinjer og andre dokumenter kan finnes.</p> <p>Rektor opplever også at etikk er en viktig del av den kompetansen som pedagogisk personell har i sin yrkesutøvelse, og etikk og verdier har vært et av flere tema på en samling der alle ansatte deltok ved oppstart av inneværende skoleår. Man hadde da fokus på skolens visjoner, og etikk var aktuelt i den forbindelse. Det har også vært et halvdagskurs for de ansatte etter jul, med fokus på kommunikasjon.</p> <p>I skolens medarbeidersamtalskjema er det også et eget punkt vedrørende etikk, og dette blir opplyst å være et viktig tema i samtale.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	<p>IA</p> 

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Overordnet organisering av internkontrollen	<p>Skolen har ikke etablert et formalisert, helhetlig system for internkontroll.</p> <p>Det er likevel utarbeidet en del rutiner, prosedyrer og planer som beskriver krav som er stilt og hvordan man skal håndtere ulike områder. Eksempler på dette er en plan for samarbeidet skole-hjem, rutiner for svømmehallen ved skolen, handlingsplan mot mobbing, samt bruk av ulike programmer med tilhørende dokumentasjon (Zippys venner og Det er mitt valg).</p> <p>Skolen er del av Bergen kommunes årlige kvalitetsvurdering, der det fra byrådsavdelingen blir foretatt en vurdering av skolens arbeid med og måloppnåelse knyttet til utvalgte krav i regelverket. I kvalitetsvurderingen inngår både tema fastsatt av fagavdelingen, og tema skolen selv har valgt å bli kontrollert på.</p>	<p>Enheten har per i dag ikke et formalisert, helhetlig internkontrollsystem, som sikrer at alle krav til god internkontroll er ivaretatt.</p>	 <p>Resultatenheten bør utarbeide en samlet beskrivelse av enhetens internkontroll, der det fremgår hvilke systemer og rutiner som inngår i internkontrollen, og hvordan man sikrer at virksomhetens risikoer blir identifisert, vurdert og tilfredsstillende håndtert.</p>
	<p>Det er også etablert en del rutiner knyttet til kartlegging og måloppnåelse hos elevene, og dette følges opp gjennom jevnlig møter innen den enkelte avdeling. Avdelingslederne ved B-avdelingen har ukentlige møter med sine trinn. Her er det fokus på læring, utfordringer, oppfølging av kvalitetsvurderingen osv.</p> <p>Det er også etablert fagplaner og mer detaljerte arbeidsplaner ved skolen, som har fokus på elevenes kompetansemål i henhold til nasjonale krav. Lærerne vurderer ifølge ledelsen måloppnåelse i henhold til disse planene.</p> <p>I tillegg gjennomføres kollegaveiledning, der lærerne hospiterer hos hverandre i samsvar med et forhåndsdefinert opplegg. Videre gjennomføres «skolevandring» der ledelsen deltar som observatører i undervisningen.</p> <p>Et helhetlig årshjul for skolen er under utarbeiding. Her ønsker man å få inn ulike faste oppgaver og hendelser, og det blir vist til at dette da kan utgjøre en viktig del av et internkontrollsystem. I faste administrasjonsmøter hver mandag blir status for gjennomføring av ulike oppgaver drøftet.</p>	<p>Det er revisjonens vurdering at de ulike elementene av internkontroll som man har per i dag, i større grad bør inngå i et samlet system slik at man lettere kan avdekke eventuelle mangler i internkontrollen. Dette vil gi enheten større trygghet for at alle vesentlige områder er dekket</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Oversikt over regelverk og retningslinjer	<p>Skolen har en samlet oversikt over retningslinjer, planer, fagplaner, stillingsinstrukser og andre føringer som er gitt for virksomheten. Tidligere var dette samlet i en perm, nå er det en elektronisk oversikt. I disse dokumentene inngår henvisninger til relevant regelverk, som opplæringsloven, men en oversikt over aktuelt regelverk inngår ikke spesifikt i denne oversikten.</p> <p>Det blir vist til at alle ansatte har tilgang til oppdatert regelverk gjennom lovdata.</p>	<p>For å sikre at alle krav som gjelder for virksomheten, herunder også krav i regelverket, er lett tilgjengelig for alle ansatte, kan man med fordel legge inn direkte linker til for eksempel lovdata i en slik oversikt over retningslinjer, planer, mv.</p>	<p>Skolen bør vurdere å legge inn linker til aktuelt regelverk, herunder opplæringsloven med forskrifter, i oversikten over retningslinjer, planer mv.</p>
System for at ansatte er kjent med regelverket, samt system og rutiner som gjelder for tjenestene	<p>Det blir opplyst at alle ansatte i forbindelse med planlegging før oppstart av nytt skoleår, blir minnet om hvor de finner skolens oversikt over retningslinjer, planer mv.</p> <p>Ledelsens inntrykk er at denne oversikten er godt kjent, og benyttes aktivt av de ansatte ved skolen.</p> <p>Lover og forskrifter har alle tilgang til gjennom lovdata, og ledelsen opplyser at alt pedagogisk personale er orientert om dette. Det er ifølge ledelsen brukt mye tid på å gjennomgå utvalgte deler av regelverket i samlinger med personalet.</p> <p>Det blir videre vist til at alle krav og føringer som er gitt er tilgjengelige via kommunens intranett. Ledelsen ved skolen opplyser at det har vært en gjennomgang av hvor man finner dette.</p> <p>Skolens ordensregler og beredskapsplaner blir gjennomgått årlig, i forbindelse med første planleggingsdag ved oppstart av skoleåret.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	<p>IA</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
<p>System for å fange opp endringer i regelverk og retningslinjer</p>	<p>En av avdelingslederne har som sin oppgave å gå gjennom oversikten over planer og retningslinjer en gang per år, og sikre at alt er oppdatert. Ansvar for å oppdatere oversikten er ikke nedfelt skriftlig i noen prosedyrer.</p> <p>Det opplyses også at ledelsen jevnlig er innom aktuelle nettsider, f.eks. Utdanningsdirektoratets internettside, for å få med seg eventuelle endringer eller nye føringer. Også lovdata opplyses å brukes aktivt av ledelsen.</p> <p>Eventuelle nye føringer eller endringer i regelverk kommuniseres til de ansatte gjennom avdelingsmøter eller andre fora som er etablert ved skolen.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, synes ledelsen å ha tilstrekkelige rutiner for å fange opp endringer i regelverk. Ansvaret for oppdatering av oversikten over retningslinjer og planer bør imidlertid gjøres tydeligere og formaliseres, for eksempel ved at det inngår i skolens årshjul. Som en del av denne gjennomgangen er det viktig at også alle henvisninger til regelverk kontrolleres, for å sikre at disse er korrekte. Retningslinjer og henvisninger bør også oppdateres fortløpende gjennom året dersom det kommer nye føringer eller endringer i regelverk.</p>	<p>Skolen bør inkludere oppdatering av oversikt over retningslinjer og planer som en fast aktivitet i skolens årshjul. Samtidig må skolen sikre at oppdateringer av retningslinjer og henvisninger til regelverk blir gjort fortløpende, ved nye føringer eller endringer i regelverket.</p>
<p>Oppdatering av prosedyrer og rutiner</p>	<p>Det foreligger en del interne rutiner og prosedyrer ved skolen. Det blir opplyst at disse blir gjennomgått og oppdatert hver høst av rektor og avdelingsledere.</p> <p>Rutiner og prosedyrer er i hovedsak ikke daterte, og revisjonsdato fremgår ikke. Ledelsen ser at det kan være hensiktsmessig at rutiner og prosedyrer er daterte, og at det bør fremgå når de igjen skal revideres, samt hvem som er ansvarlig for dette. Skolen har nylig satt i gang en prosess for å gjøre disse endringene i rutiner og prosedyrer som foreligger.</p>	<p>Enheten bør sikre at alle rutiner og prosedyrer blir jevnlig gjennomgått og revidert. Dette kan sikres gjennom at alle rutiner og prosedyrer er daterte, og at dato for ny revisjon fremgår av rutinen/prosedyren. Det bør også gå klart frem hvem som er ansvarlig for slik revisjon. Revisjonen mener det er positivt at skolen har satt i gang en prosess for dette.</p>	<p>Enheten bør sørge for at det fremgår av alle rutiner og prosedyrer når de sist er revidert, når de igjen skal revideres, og hvem som er ansvarlig.</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Risikokartlegging og vurdering	<p>Det gjennomføres ikke systematiske, helhetlige risikokartlegginger og vurderinger i forhold til hvor det eventuelt er fare for manglende etterlevelse av regelverk og retningslinjer.</p> <p>Utfordringer med å oppfylle krav i regelverket, er tema i faste møter i ledergruppen og i den enkelte avdeling.</p> <p>Også gjennom kommunens kvalitetsvurdering identifiseres utfordringer knyttet til de områder som blir vurdert.</p> <p>Videre blir kollegaveiledning og skolevandring blir nevnt som ordninger som kan bidra til å avdekke utfordringer og problemer.</p> <p>I tillegg blir det opplyst at rektor deltar i møtene i FAU, og også her mottar innspill om eventuelle risikoer eller utfordringer. Det blir også vist til at det er en logg knyttet til skolens sosiale læreplan, der henvendelser fra foreldre blir dokumentert.</p> <p>Også i tilknytning til f.eks elevundersøkelsen blir det opplyst at det gjennomføres analyser av resultater, og iverksettes tiltak ved behov.</p>	<p>Det at skolen ikke gjennomfører systematiske risikokartlegginger og vurderinger, er etter revisjonens vurdering ikke i samsvar med kravene til god internkontroll.</p> <p>De ordninger man har per i dag, synes å bidra til å fange opp en rekke utfordringer og risikoer, men det er ingen systematikk rundt det å se disse i forhold til hverandre slik at man får et helhetlig bilde av skolens identifiserte risikoer.</p>	<p>Enheten bør gjennomføre systematiske risikokartlegginger og vurderinger som gjør at man får en oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav eller andre sentrale føringer som er gitt for skolens virksomhet.</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Avvikssystem	<p>Enheten har ikke noe formelt avvikssystem, men det blir opplyst at ulike typer avvik meldes i tjenestelinjen eller gjennom de møter/fora som er etablert ved skolen.</p> <p>Leder opplever at alle ansatte har fokus på å melde fra om eventuelle avvik, og at ledelsen har nær kontakt med de ansatte.</p> <p>Når det gjelder skader, vold og trusler, er det etablert et formelt system for å melde fra om dette. Ledelsen viser imidlertid til at underrapportering har vært en utfordring.</p>	<p>Det at skolen ikke har et formalisert avvikssystem, er etter revisjonens vurdering ikke i samsvar med kravene til god internkontroll. Et mer formalisert avvikssystem kan bidra til å sikre at alle avvik fra regelverk, retningslinjer, målsetninger mv blir meldt fra om, slik at nødvendige tiltak kan settes i verk for å korrigere praksis. En formalisering av et avvikssystem vil også kunne gi viktig styringsinformasjon, da man enklere kan utarbeide oversikter og se eventuelle endringer over tid når det gjelder antall avvik og typer avvik som blir meldt.</p>	<p>Enheten bør etablere formelle rutiner for melding av avvik og uønskede hendelser knyttet til alle deler av virksomheten.</p>
Involvering av brukere i utvikling av tjenestene	<p>Det blir jevnlig gjennomført foreldreundersøkelser. Dette er sist gjennomført i 2012, og resultatene blir overført til Corporator og er del av enhetens vurderingsgrunnlag ifht måloppnåelse.</p> <p>Det gjennomføres også jevnlig elevundersøkelser i henhold til nasjonale krav.</p> <p>I tillegg opplyses det at ledelsen deltar i alle FAU-møter.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	<p>IA</p>
Involvering av ansatte i utvikling av tjenestene	<p>Skolen gjennomfører medarbeiderundersøkelser i samsvar med de føringer som er gitt for dette i Bergen kommune.</p> <p>I tillegg har de ansatte innvirkning gjennom ulike møter og andre fora som er etablert. Avdelingsledernes møter med ansatte ved de ulike trinnene nevnes som sentrale fora, i tillegg til medvirkningsmøter med tillitsvalgte, og medarbeidersamtaler med den enkelte ansatte.</p> <p>I forbindelse med planarbeid blir det opplyst at skolens plangruppe er sentral, og ifølge ledelsen etableres det medvirkningsprosesser rundt alt nytt planarbeid.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	<p>IA</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
<p>Systematisk overvåking og oppfølging av internkontrollen</p>	<p>Overvåking av hvorvidt internkontrollen fungerer, skjer gjennom møter og annen muntlig oppfølging.</p>	<p>For effektiv overvåking av om internkontrollen fungerer, bør en virksomhet ha definert de vesentlige risikoene som skal kontrolleres, samt ha etablert kontroller som skal overvåke disse risikoene. Overvåkingen skal sikre at man fanger opp om de interne kontrollene ikke fungerer tilfredsstillende. Iverksatte tiltak bør evalueres jevnlig, og slik evaluering bør dokumenteres skriftlig for å bidra til etterprøvnbarhet og læring over tid.</p>	<p>Skolen bør som del av internkontrollsystemet etablere prosesser som bidrar til å følge opp hvorvidt internkontrollen fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.</p>



4. Mål- og resultatstyring

4.1 Innledning

Kommuner er komplekse virksomheter med en rekke krav til tjenesteleveranser både i forhold til økonomi, kvalitet og regeletterlevelse. For å sikre måloppnåelse er kommunen avhengig både av å definere tydelige mål som er styrende for virksomheten (målstyring), og å måle resultater i forhold til disse målene (resultatstyring). Det finnes ulike systemer og prinsipper for mål og resultatstyring. Balansert målstyring er et eksempel på et system som er utbredt både i offentlig og privat sektor (se under).

4.2 Revisjonskriterier

4.2.1 Lov og forskrift

Det er ingen sentrale lover eller forskrifter som pålegger kommunen et spesifikt styringssystem.

4.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer

Bergen kommune fornyet gjennom bystyrevedtak i sak 1003/11 sin satsning på balansert målstyring (BMS). Det fremgår av byrådssaken at kjernen i BMS er å omsette strategi til handling. Strategiene skal forankres i kommunens overordnede målsettinger, slik disse kommer til uttrykk i kommunens styrende dokumenter. Videre går det frem at «hovedgrepet i balansert målstyring er med utgangspunkt i de overordnede målsettinger på det aktuelle oppgaveområdet, å identifisere hvilke typer aktiviteter som bidrar til de ønskete resultater. Ved systematisk å følge opp denne type aktiviteter – gjennom måling, vil en stimulere organisasjonen til maksimal resultatoppnåelse gitt de ressurser som er til disposisjon og de kvalitetsmål som legges på oppgaveløsning.»

Målene følges opp via fire perspektiver: brukere, arbeidsprosesser, medarbeidere og økonomi.

Det er utarbeidet en mal for styringskort (2012), som alle tjenester er bedt om å benytte. Malen ligger til grunn for hvordan styringskortet blir utformet og hva som måles. I følge BMS gruppen i kommunen har ikke alle enheter elektronisk styringskort i Corporator, men på sikt skal alle det.

4.3 Oppsummering

Loddefjord skole har i stor grad implementert Bergen kommune sitt system for balansert målstyring ved å ta i bruk det elektroniske systemet Corporator. Dette gir en god oversikt over hvilke mål enheten skal oppnå og hvilke resultater enheten har oppnådd. Skolen utarbeider ikke egne mål som del av styringskortet, men har en handlingsplan som operasjonaliserer de mål som er satt. Det gjennomføres ikke systematiske risikokartlegginger og vurderinger knyttet til målene i styringskortet. For å sikre god måloppnåelse, er det etter revisjonens vurdering viktig å gjøre en systematisk risikokartlegging og -vurdering i forhold til målene. Arbeidet med å analysere resultatene bør også systematiseres ytterligere, slik at man basert på slike analyser og risikovurderinger kan iverksette tiltak for å øke måloppnåelsen. En systematisering av disse

prosessene vil kunne bidra til å unngå at mål havner på gult eller rødt i målekortet, og vil kunne synliggjøre bedre hvilke aktiviteter som bidrar til ønskede mål.

4.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
	<p>Det er utarbeidet styringskort på byrådsavdelingsnivå, som er felles for hele tjenesteområdet.</p> <p>Styringskortet ligger i det elektroniske systemet Corporator.</p> <p>Styringskortet inneholder mål innenfor de fire perspektivene brukere, medarbeidere, arbeidsprosesser og økonomi.</p>		
Styringskort for resultatenheten	<p>Det er utarbeidet en handlingsplan for skolen som operasjonaliserer målene som fremgår av målekortet. Her inngår følgende kolonner:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perspektiv • Mål • Hva er ønsket tilstand • Hva må være på plass for å nå målene • Hva gjør vi • Dokumentasjon 	<p>Bruk av styringskort gir en god oversikt over mål og status for måloppnåelse i enheten.</p>	IA

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
<p>Enhetens arbeid med å følge opp mål i styringskort</p>	<p>Det blir opplyst at rektor er jevnlig inne og sjekker status for måloppnåelse i Corporator. Samtidig blir det vist til at det ligger en del muligheter i Corporator som ledelsen ved skolen i større grad kan utnytte, og at bevisstheten rundt aktiv oppfølging av styringskortet kan bli større. Blant annet ser rektor at det kan være hensiktsmessig å bruke mer tid på å analysere resultatene.</p> <p>Det blir opplyst at rektor ikke har fått noen opplæring i hvordan styringskortet kan brukes og følges opp på en hensiktsmessig måte.</p> <p>Resultater knyttet til målene i styringskortet blir automatisk registrerte. Rektor gjennomgår av og til måloppnåelsen i styringskortet, og tar resultatene opp som tema for eksempel i ledermøter ved skolen.</p> <p>Det er også utarbeidet en årlig tiltaksplan basert på mål i skolens strategiske plan. Her fremgår tiltak, ansvarlig, milepæler og evaluering.</p> <p>Bergen kommune har fagoppfølging en gang i året, og da er resultatene i styringskortet et tema. Rektor har i tillegg ledersamtale med sin overordnede to ganger per år. I samtalen på våren er det fokus på alle mål i styringskortet.</p> <p>Generelt oppleves det fra skolens side at fagavdelingen følger skolen tettere opp nå enn før. Dersom man ikke oppnår resultater, blir dette fulgt opp.</p>	<p>For å oppfylle intensjonen om å identifisere hvilke aktiviteter som bidrar til ønskede mål, bør skolen i større grad fokusere på analyser av resultater, utarbeiding av tiltak, og evaluering av iverksatte tiltak.</p> <p>Videre mener revisjonen at det kan være hensiktsmessig at de ulike handlingsplanene/tiltaksplanene ved skolen i større grad integreres og samordnes. Skolen har to ulike plandokument; ett knyttet til styringskortet, og ett knyttet til skolens strategiske plan. Selv om skolen er pålagt å ha begge typer dokumenter, kan sammenhengen mellom disse tydeliggjøres bedre, slik at man unngår at det er flere parallelle prosesser knyttet til målsettinger og tiltak, og slik at man sikrer at det blir gjort en total vurdering av eventuelle målkonflikter og risikoer for manglende måloppnåelse.</p>	<p>Skolen bør i større grad systematisere arbeidet med analyser av resultater, utarbeiding av tiltak, og evaluering av iverksatte tiltak.</p> <p>Videre bør skolen vurdere om det for å styrke oppfølging av målene ytterligere, er mulig å knytte oppfølgingen av målene i styringskortet tettere opp mot målene som fremgår av skolens strategiske plan og årlige tiltaksplan.</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Risikokartlegging og vurdering	<p>Det blir ikke gjennomført noen systematisk, skriftlig risikokartlegging eller vurdering i forhold til målene som er satt i styringskortet. Det er ingen formalisert rutine for å iverksette tiltak for å redusere risiko for manglete måloppnåelse.</p> <p>Det opplyses at risikovurderinger gjøres i møter, der man har fokus på utfordringer og hendelser som kan påvirke måloppnåelsen. Dette er tema både i ledermøter og møter innenfor den enkelte avdeling.</p> <p>Det blir vist til at budsjett og timetall i fjor ikke samsvarte, og at det ble gjort konkrete vurderinger av dette, samt iverksatt tiltak som bestod i å inndra stillinger. Skolen har fremdeles en pågående prosess med å vurdere om man kan gjøre andre innsparinger, slik at man sikrer at en reduksjon i stillinger ikke medfører redusert sikkerhet og kvalitet ved skolen.</p>	<p>Systematiske risikokartlegginger og vurderinger knyttet til mål i styringskortet er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre at det blir iverksatt tiltak som kan bidra til måloppnåelse.</p>	<p>Skolen bør gjennomføre systematiske risikokartlegginger og – vurderinger av de mål som er satt for skolen.</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
<p>Oppnådde resultater</p>	<p>Status for styringskortet etter tredje tertial i 2012 var følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grønn for alle mål knyttet til økonomi. • Under arbeidsprosesser er målene knyttet til <i>PC-tetthet</i> og <i>IKT digital status</i> grønne, mens mål om <i>Digital kompetanse 5. trinn</i> er rød. De øvrige målene innenfor dette området er gule (disse målene er i hovedsak knyttet til resultater på nasjonale prøver). • Under brukere er måloppnåelsen gul på prosentdel elever som har svart at de trives sammen med lærerne sine, <i>matematikk 7. trinn</i>, og <i>PC-bruk hjemme 7. trinn</i>. De øvrige målene er grønne. • Under medarbeidere er det satt mål for inkluderende og sikkert arbeidsmiljø, samt nærvær. Begge målene er gule. <p>Gjennom det årlige dialogmøtet blir skolens resultater nøye analysert og det skrives en vurdering der skolens og skoleeiers krav til forbedring kommer frem.</p> <p>Det er iverksatt tiltak på enkelte områder der måloppnåelsen ikke er tilfredsstillende. Blant annet er flere lærere i gang med videreutdanning innenfor lesing som grunnleggende ferdighet.</p> <p>Det er gjort analyser av sykefraværet, men man klarer ikke å finne arbeidsrelaterte årsaker. Det er likevel fokus på trivsel og tilrettelegging, for å bidra til høyere nærvær.</p> <p>Skolen blir i de nasjonale prøvene målt som avgiverskole til ungdomsskoler. Her er ikke målet nådd, og rektor ønsker enda tettere samarbeid med ungdomsskolene.</p>	<p>På flere områder har ikke resultatene nådd de mål som var satt for 2012. Det er iverksatt en del tiltak for å øke måloppnåelsen fremover. For å bidra til mulighet for økt måloppnåelse i 2013, er det etter revisjonens vurdering viktig at arbeidet med å analysere resultatene systemiseres ytterligere. Disse analysene bør knyttes opp mot risikovurderinger relatert til nye mål som blir fastsatt, samt utarbeidelse av tiltak for å øke måloppnåelsen.</p>	<p>Enheten bør systematisere analysene av oppnådde resultater ytterligere, slik at hensiktsmessige tiltak kan iverksettes.</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Årsrapport	Årsrapporten gir i noen grad beskriver av måloppnåelse i forhold til resultatens hovedmål/satsningsområder det aktuelle året.	Det er ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA



5. Økonomistyring

5.1 Innledning

Økonomistyring er «den aktiviteten i en organisasjon som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede målsettinger»⁶. Økonomistyring omfatter aktiviteter og prosesser både på strategisk nivå og operativt nivå i en organisasjon. Strategisk nivå omfatter strategier og planlegging. På operasjonelt nivå inngår aktiviteter som budsjettering, rapportering, avvikshåndtering, og eventuell iverksetting av korrigerende tiltak. God økonomistyring krever både hensiktsmessige strukturer, system og rutiner, bemanning og kompetanse, og en organisasjonskultur som til sammen regulerer hvordan økonomistyringen blir gjennomført.

5.2 Revisjonskriterier

5.2.1 Lov og forskrift

I kommuneloven § 46 nr. 3 går det frem at «årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.» Dette innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntektsrammer budsjettet bygger på skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes, og at også anslag over inntekter og utgifter skal være realistiske (jf. Ot.prp. nr. 43, 1999-2000). Budsjettet skal være fullstendig, dvs. at alle forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året skal tas med (jf. budsjettforskriften § 6).

Ifølge kommuneloven (§ 46 nr. 6) kan ikke kommuner budsjettere med underskudd. Dette betyr at dersom enheter/områder ligger an til underskudd må det settes i verk tiltak som bringer økonomien i balanse. Dersom en enhet/ et område ikke gis ekstra rammer, må det settes i verk tiltak som begrenser utgiftene.

5.2.2 Kommunale vedtak

Gjeldende økonomireglement og budsjettfullmakter for Bergen kommune ble vedtatt gjennom byrådssak 1082/12, 2. februar 2012.

I Bergen kommune har alle resultatenheter selvstendig økonomiansvar for sitt tildelte budsjett. I økonomireglementet fremgår det at kravet til å holde budsjetttrammene skal gå foran kravet til å oppfylle mål- og resultatkravene, dvs. at mål- og resultatkravene må være i samsvar med inntektsrammen, og ikke omvendt.

Av pkt 2.1. i Bergen kommunes økonomireglement fremgår det at myndighet til å justere budsjettet innenfor eget rammeområde delegeres gjennom fullmaktene. Det blir vist til at det av dette også følger en plikt til å finne dekning, innenfor eget rammeområde, for budsjettjusteringer som følge av endrede forhold.

Under pkt 2.2, *Fullmakter som gjelder driftsbudsjettet*, går det frem at ledere for resultatenheter og etater med selvstendig og entydig økonomiansvar, som hovedregel bør gis fullmakt til å viderefordre tildelte budsjetttrammer til tjenester, enkeltarter og ansvarssteder. Videre fremgår

⁶ Pettersen, Inger J., Magnussen, Jon, Nyland, Kari og Bjørnenak, Trond (2008), "Økonomi og helse – perspektiver på styring". Cappelen Damm AS, Oslo

det at ledere for resultatenheter og etater med selvstendig og entydig økonomiansvar som hovedregel bør gis fullmakt til å foreta budsjettjusteringer (for alle utgifts- og inntektsarter) innenfor hver tjeneste/ansvarssted som inngår i resultatenheten eller etaten.

På samme vis fremgår det at nevnte ledere som hovedregel bør gis fullmakt til å foreta budsjettjusteringer mellom tjenester innenfor resultatenheten eller etaten (for alle utgifts- og inntektsarter) i alle tilfeller som er av rent budsjett-teknisk karakter, for eksempel som følge av organisasjonsendringer.

Av pkt 4.4 *Rapportering* går det frem følgende rapporteringskrav:

- For hvert tertial skal resultatenheter utarbeide en rapport som grunnlag for de periodiske tertialrapporter som fremmes for bystyret i juni og oktober/november. Rapporten skal omfatte alle rammeområder samt interkommunalt samarbeid.

Av Bergen kommune sine retningslinjer knyttet til anvisningsmyndighet, går det frem at ledere for resultatenheter som hovedregel delegeres anvisningsmyndighet og myndighet til videre subdelegering innenfor sitt budsjettområde.⁷

Av retningslinjene går det videre frem at «budsjettansvarlig leder må sørge for betryggende kontroll også for fakturaer på mindre beløp. For fakturaer under kr 5000 (eks mva) er ofte bestiller og attestant samme person, og det er ikke krav om attestering av mer enn én person.»⁸

Blant pliktene som følger av det å ha anvisningsmyndighet, inngår blant annet følgende:

- Plikt til å påse at gjeldende regelverk mht. innkjøp av varer og tjenester blir fulgt.
- Plikt til å sørge for at administrativt personell har nødvendig kompetanse.
- Plikt til å påse at nødvendige og tilstrekkelige interne kontrollrutiner er etablert og etterleves.
- Plikt til å holde seg innenfor de ressursrammer bystyret har vedtatt under årsbudsjettbehandlingen, evt. senere regulert av styringsorgan med myndighet til dette (jfr. gjeldende budsjettfullmakter)
- Plikt til jevnlig (normalt månedlig) å rapportere om økonomisk status (og evt. aktivitetsgjennomføring) i forhold til hva som er planlagt og vedtatt. I tillegg skal normalt også årsprognoser og avvik, samt tiltak for å sikre budsjettbalanse og realisering av planlagt produksjonsnivå fremgå av slik rapportering.

Det går også frem av retningslinjene at budsjettansvarlig leder «må overvåke realisert forbruk og aktivitetsnivå – og eventuelt foreta de nødvendige tiltak (utsette anskaffelser/ansettelse mv.) for å overholde tildelt budsjettamme.»

5.3 Oppsummering

Driften ved Loddefjord skole har de sist årene vært innenfor budsjettammene de har hatt til rådighet. Det utarbeides månedlige økonomirapporter med prognoser, og iverksettes tiltak for å sikre at budsjettet overholdes. Samtidig går det frem at rektor ikke er trygg på at tildelte rammer er tilstrekkelige for å utføre pålagte oppgaver, og det pågår en prosess for å kartlegge muligheter for ytterligere omfordeling av ressurser internt ved skolen. Risikovurderinger og iverksetting av tiltak knyttet til økonomiområdet og overholdelse av budsjett er i liten grad skriftliggjorte. En ytterligere systematisering og skriftliggjøring av dette arbeidet, vil etter revisjonens vurdering bidra til mer systematiske og helhetlige vurderinger, samt bedre etterprøvnbarhet.

⁷ Bergen kommune: Anvisningsmyndighet. BKDOK-2011-01006. Sist oppdatert: 07.11.2011.

⁸ Bergen kommune: Anvisningsmyndighet. BKDOK-2011-01006. Sist oppdatert: 07.11.2011.

5.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Økonomiske resultater	Enheten har ikke overskredet budsjettet de to siste årene.	På bakgrunn av den informasjon som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA
Skriftlige rutiner og prosedyrer som dekker alle vesentlige oppgaver	Enheten har ikke utarbeidet skriftlige rutiner og prosedyrer som dekker alle vesentlige oppgaver innenfor økonomistyring.	Skriftlige rutiner er disiplinerte, og skal bidra til kvalitet i arbeidet. Videre er det verdifullt dersom nøkkelpersonell slutter og nye personer skal inn i prosessene.	Det bør utarbeides skriftlige rutiner/prosedyrer som dekker alle vesentlige oppgaver innenfor økonomistyringen.
Kompetanse og ressurser	<p>Det blir opplyst at rektor samarbeider tett med økonomirådgiver når det gjelder oppfølging på økonomiområdet. Økonomirådgiveren har ansvar for Laksevåg bydel på tvers av ulike typer virksomheter. Vedkommende oppleves å ha god kompetanse.</p> <p>Rektor opplever at hun som relativt ny rektor fremdeles har noe å gå på når det gjelder å få en grundig forståelse for alle de ulike økonomiske rapportene. Økonomirådgiver blir derfor mye brukt, og er en viktig støtte.</p>	På bakgrunn av de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA
Ansvarsdeling, fullmakter og delegasjon	<p>Det er resultatansvar som har anvisningsmyndighet i enheten.</p> <p>Det blir opplyst at avdelingsledere og sekretærer har noen delegerte fullmakter innenfor økonomiområdet. Dette dreier seg om fullmakt til å foreta innkjøp og bestillinger. Bestillinger gjennom rammeavtaler foretas av sekretær eller en av avdelingslederne.</p> <p>Fullmakter i form av beløpsgrenser ligger i Agresso. Høsten 2011 ble det foretatt en fullstendig gjennomgang av de fullmakter og beløpsgrenser som ligger inne i Agresso.</p>	På bakgrunn av de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Budsjett	<p>Skolen utarbeider et forslag til årsbudsjett.</p> <p>Tidligere var budsjettet fastlagt for hele skoleåret, nå blir det gjort budsjettjusteringer før jul. Dette innebærer at det i løpet av skoleåret kan bli gjort budsjettmessige endringer som ikke var forutsett ved skoleårets start. Dette blir sett på som en utfordring.</p> <p>Skolen får tildelt ressurser etter antall elever. Når det gjelder spesialavdelingen, blir det opplyst at det de siste årene har vært et nedtrekk av vektingen, og dette innebærer at skolen får mindre ressurser enn før. Det blir vurdert at dette kan føre til at skolen får utfordringer knyttet til å nå kompetansemål, og at det også kan påvirke sykefravær, sikkerhet og kvalitet. Leder er ikke trygg på at tildelte rammer er tilstrekkelige for å utføre pålagte oppgaver, og det pågår en prosess for å kartlegge muligheter for å omfordele midler internt ved skolen, før en eventuell henvendelse til overordnet nivå om behov for ekstra ressurser.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert svakheter i skolens oppfølging av budsjettet. Revisjonen vurderer det som positivt at det gjøres konkrete vurderinger av hvorvidt budsjettet er tilstrekkelig for å utføre pålagte oppgaver.</p>	IA
Prognoser	<p>Enheten utarbeider månedlige prognoser i samsvar med kommunens rapporteringskalender.</p> <p>Rektor går gjennom de månedlige prognosene, og gjør justeringer der det er behov for dette. Kommentarfelt i systemet benyttes da aktivt.</p> <p>Prognosene oppleves stort sett som gode, og egnet til å styre etter.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	IA

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Risikovurdering	<p>Det blir opplyst at enheten gjennomfører risikovurderinger på økonomiområdet ved at det blir gjort daglige prioriteringer og vurderinger for å holde budsjettet.</p> <p>Prognosene og eventuelle behov for tiltak er tema i ledermøtene ved skolen. Her kan det for eksempel bli formidlet at det må gjøres prioriteringer i form av å begrense enkelte typer aktiviteter som ikke er nødvendige, eller at man må være spesielt oppmerksom på vikarbruken.</p> <p>Når budsjettet blir kjent, gjøres det basert på erfaringstall vurderinger av om det er behov for endringer i driften. Det gjøres i en del tilfeller også risikovurderinger av hvilke konsekvenser ulike endringer eventuelt vil kunne få (jf observasjoner under temaet «budsjett» over). Slike risikovurderinger er vanligvis ikke systematiserte eller skriftliggjort.</p>	<p>Risikovurderinger knyttet til økonomi bør etter revisjonens vurdering i større grad systematiseres og skriftliggjøres, for å sikre at det gjøres systematiske og helhetlige vurderinger, samt sikre etterprøvbarehet.</p> <p>Risikovurderinger bør også omfatte risikoer knyttet til eventuelle tilpasninger i driften for å oppfylle budsjettkrav.</p>	<p>Enheden bør i større grad systematisere og skriftliggjøre risikovurderinger på økonomiområdet.</p>
Iverksetting av tiltak for å redusere uønsket risiko	<p>Det blir i forbindelse med budsjettildeling og månedlige prognoser iverksatt tiltak for å sikre at budsjettet ikke overskrides.</p> <p>Nødvendige tiltak blir formidlet i møter i ledergruppen, og ved behov viderefremmet i avdelingsvise møter. Det utarbeides vanligvis ikke formelle, skriftlige tiltaksplaner.</p>	<p>Tiltak som blir iverksatt for å redusere uønsket risiko på økonomiområdet, bør etter revisjonens vurdering i større grad dokumenteres skriftlig gjennom tiltaksplaner.</p> <p>Som del av tiltaksplanene bør man også evaluere gjennomføringen av tiltakene fortløpende, herunder hvorvidt man oppnår ønsket effekt. Slik kan man bedre dokumentere hvilke tiltak som er iverksatt, og vurdere i ettertid hvilke tiltak som har effekt. Man vil også i ettertid bedre kunne se utfordringer og eventuelle tendenser over tid.</p>	<p>Skolen bør utarbeide tiltaksplaner knyttet til reduksjon av uønsket risiko på økonomiområdet.</p>
Rapportering	<p>Enheden rapporterer månedlig på økonomisk status, i samsvar med krav fra overordnet nivå.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	<p>IA</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Oppfølging av budsjettet i enheten	<p>Enheten går igjennom økonomisk status og prognoser hver måned.</p> <p>Eventuelle behov for iverksetting av tiltak for å unngå overskridelser av budsjettet blir formidlet i møter i ledergruppen.</p>	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA
Kontroll med alle utgifter og inntekter som vedrører enheten	<p>Rektor opplever å ha god oversikt over skolens utgifter og inntekter. Det er likevel ikke alle forhold knyttet til dette skolen kan styre.</p> <p>Dersom skolen får flere elever i løpet av skoleåret, må dette håndteres gjennom omdisponeringer i budsjettet.</p> <p>Når det gjelder for eksempel refusjoner fra NAV, får skolen melding fra lønnskontoet sentralt i kommunen dersom de er sent ute med å sende inn kravskjema.</p>	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert svakheter i skolens kontroll med utgifter og inntekter.	IA
Forebygging av misligheter	<p>Handlekort ble tidligere mer brukt ved skolen. Dette ble betraktet som en risiko, og bruken er derfor begrenset. Bruken av handlekort blir fulgt tett opp, og alle kvitteringer skal leveres.</p> <p>I forbindelse med utgifter knyttet til elevaktiviteter, må den ansvarlige læreren ha rekvisisjon signert av rektor. Alle utgifter må dermed forhåndsklareres.</p>	På bakgrunn av de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
<p>Betryggende kontroll på fakturaer på mindre beløp.</p>	<p>Det blir opplyst at skolens sekretær følger med på alle små innkjøp som blir foretatt.</p> <p>I tillegg har rektor månedlige gjennomganger av fakturaflyten. Det blir vist til eksempler på at rektor har fanget opp feil i forbindelse med denne gjennomgangen.</p> <p>Alle kjøp både innenfor og utenfor rammeavtale må være avtalt med rektor.</p> <p>Alle bestillinger innenfor rammeavtaler utføres av skolens sekretær eller en av avdelingslederne.</p> <p>For å gjøre kjøp utenom rammeavtaler, for eksempel i forbindelse med elevkursjoner, må den som skal foreta kjøpet ha en rekvisisjon som er signert av rektor. Det tas kopi av alle rekvisisjoner, og det blir kontrollert at alle kvitteringer blir levert.</p> <p>Skolen har noen handlekort. Disse brukes for eksempel i forbindelse med at enkelte elever ved spesialavdelingen har daglige gjøremål som det å gå på butikken som del av sin individuelle opplæringsplan. Også ved bruk av handlekort skal det alltid foreligge kvittering.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	<p>IA</p>

6. Offentlige anskaffelser

6.1 Innledning

Bergen kommune gjennomfører hvert år anskaffelser for betydelige verdier. Dette omfatter både større enkeltinnkjøp, avrop på rammeavtaler og mindre innkjøp til daglig drift. Undersøkelser viser at flere kommuner synes det er utfordrende å etterleve krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og flere saker klages inn til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Anskaffelsenes omfang og området kompleksitet tilsier at det på dette området kan være risiko for misligheter og brudd på regelverk, noe som gjør god internkontroll spesielt viktig.

6.2 Revisjonskriterier

6.2.1 Lov og forskrift

Offentlige anskaffelser reguleres av lov (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser. Regelverket skal sikre at alle potensielle leverandører har de samme forutsetningene for å oppnå kontrakter med det offentlige. Samtidig går det frem av § 1 i LOA at regelverket skal medvirke til at det offentlige gjennomfører effektive kjøp, basert på forretningsmessighet og likebehandling. § 1 må sees i sammenheng med de grunnleggende prinsippene i § 5 i samme lov som bekrefter at:

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsmessighet, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.»

Likebehandling av leverandørene er et grunnprinsipp. Under hele innkjøpsprosessen må Bergen kommune legge forholdene til rette for at flest mulig av de potensielle leverandørene får mulighet til å konkurrere om leveransen på samme grunnlag. Leverandørene må derfor bli gitt likeverdige forutsetninger for å få sitt tilbud valgt.

Et overordnet prinsipp er at offentlige kjøp skal skje på grunnlag av konkurranse, uten hensyn til hvilken innkjøpsprosedyre som blir benyttet. Både ut fra samfunnsøkonomiske og forretningsmessige hensyn, samt forvaltningsrettslige prinsipp om likebehandling, er det ønskelig at offentlige innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandører.

Kravet om etterprøvnbarhet medfører at oppdragsgiver skal sikre at de handlinger som blir gjennomført i innkjøpsprosessen kan dokumenteres. Oppdragsgivers vurderinger og avgjørelser med videre bør gjøres skriftlig. Hensynet til etterprøvnbarhet skal dessuten sikre at deltagerne i en konkurranse i ettertid skal ha anledning til å forvise seg om at innkjøpsprosessen har skjedd i overensstemmelse med innkjøpsprosedurene i regelverket. Dette vil si at det i størst mulig grad bør tas referat fra møter, og at alle innstillinger og vurderinger bør foreligge skriftlig. En må kunne forutsette at en slik praksis vil kunne forebygge tvil, ettersom det enkelt kan kontrolleres at

prosessen har gått riktig for seg. Avgjørelse i KOFA sak 2003/609 viser at tvetydig og inkonsekvent dokumentasjon i seg selv kan tas til inntekt for at oppdragsgivers saksbehandling ikke har vært forsvarlig.

I forskriften står det at oppdragsgiver skal føre protokoll fra konkurranser, jmfør forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2. Kravet om protokollføring er et utslag av generelle prinsipper knyttet til rettssikkerhet og gjennomsiktede prosesser, og skal trygge hensynet til etterprøvnbarhet.

Formålet med plikten til protokollføring er å gjøre det mulig å kontrollere i ettertid at konkurransen har vært gjennomført i tråd med regelverket.¹⁰ Protokollen skal inneholde en framstilling av alle vesentlige forhold og viktige avgjørelser gjennom hele innkjøpsprosessen. Etter KOFAs oppfatning må regelen bli forstått slik at protokollen må føres fortløpende gjennom konkurransen.¹¹

6.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer

Bergen kommune har utarbeidet interne retningslinjer for anskaffelser; Innkjøpsstrategi 2007-2011 (Bystyresak 134/07), Veileder for anskaffelser i Bergen kommune (2010) og Enkel veileder for anskaffelser i Bergen kommune (2011).

Bergen kommune har videre en sentral innkjøpsseksjon som yter bistand i anskaffelsesfaglige spørsmål og som skal påse at Bergen kommune sine anskaffelser gjennomføres så effektivt og samfunnsøkonomisk som mulig.¹²

I Veileder for anskaffelser i Bergen kommune fremgår det at «alle anskaffelser over EØS terskelverdi skal kvalitetssikres og publiseres av innkjøpsseksjonen.» (over kr. 500 000,-). I Bergen kommune sine interne retningslinjer for innkjøp fremgår det videre at for anskaffelser under 500 000 kan en velge om en skal benytte Doffin eller annen utlysningsskanal. Det blir presisert at regelverkets prinsipp om konkurranse er like sterk uavhengig av hvordan utlysningen gjennomføres.

I retningslinjene for anskaffelser blir det også presisert at «alle kommunens anskaffelsesprosesser skal være sporbar ved registrering i kommunens saksbehandler system».

I innkjøpsstrategi for Bergen kommune 2007-2011 fremgår det blant annet at:

- Alle prosesser ved anskaffelser til Bergen kommune skal skje innenfor rammen av LOA
- Alle kontrakter skal jevnlig følges opp
- Alle leverandøravtaler skal gjøres lett tilgjengelig for alle enheter i Bergen kommune og være scannet inn i BKSAK
- Alle enheter i Bergen kommune skal bruke felles rammeavtaler
- Det pekes ut en «hovedbestiller» på hver resultatenheter (flere på større resultatenheter) som kan tilføres grunnkompetanse på innkjøpsområdet og bli jevnlig oppdatert på hvilke rammeavtaler som gjelder, bruk av e-handel m.m.
- Bestillingsfullmakt skal være lik anvisningsfullmakt i Agresso økonomisystem og ha de samme beløpsgrensene. Dette betyr at personer uten fullmakt etter økonomiregelverket heller ikke har fullmakt til å foreta bestillinger til Bergen kommune.

Bergen kommune har utarbeidet maler for anskaffelsesprotokoller for henholdsvis anslått verdi mellom kr. 100 000 – 500 000, og for ett trinns anskaffelser over kr. 500 000, samt to trinns anskaffelser over kr. 500 000. Disse malene er obligatoriske å benytte.

⁹ Klagenemndas avgjørelse 4. august 2003.

¹⁰ NOU 1997 : 21 s. 139 og s. 145

¹¹ KOFA sin avgjørelse 13. februar 2006 i sak 2005/286





¹² Veileder for anskaffelser i Bergen kommunem

6.3 Oppsummering

Loddefjord skole gjennomfører ikke innkjøp til en verdi av over kr 100.000,-. Ut fra de opplysninger som er gitt, synes enheten å ha fokus på bruk av rammeavtaler og e-handel i samsvar med retningslinjer i Bergen kommune. Fullmakt til å gjennomføre innkjøp er begrenset gjennom Agresso, og det er få personer ved skolen som har slik fullmakt. Det er formidlet klare føringer for hvordan innkjøp skal gjennomføres ved skolen, men disse er ikke nedfelt skriftlig. Etter revisjonens vurdering bør slike føringer formaliseres gjennom skriftlige rutiner/prosedyrer, for i større grad å sikre at den enkelte ansatte er kjent med hvilke krav som gjelder.

6.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Tilstrekkelig opplæring	Det blir rapportert at de som har ansvar for å gjennomføre innkjøp ved skolen, har god kjennskap til rutiner og prosedyrer. Det oppleves ikke at det er mangler knyttet til opplæring på dette området. Skolen gjennomfører ikke anskaffelser til en verdi over kr 100.000, og det er derfor ikke lagt vekt på å gi opplæring som vedrører større anskaffelser.	Basert på den informasjon som er gitt, er det ikke avdekket svakheter knyttet til opplæringen.	IA
Gjennomføring av anskaffelser	Skolen gjennomfører ikke større anskaffelser.	IA	IA
Kjennskap til regelverk og retningslinjer, og formidling av dette til de ansatte	Rektor mener at avtaler og retningslinjer overholdes ved skolen. Det foreligger tydelige føringer for innkjøp ved skolen, men disse er ikke nedfelt skriftlig gjennom en rutine/prosedyre. Det blir opplyst at gjeldende føringer er formidlet i en epost fra rektor til alle ansatte ved skolen. Det blir videre opplyst at det blir gitt jevnlig påminninger om hvilke føringer som gjelder.	Etter revisjonens vurdering vil skriftlige rutiner/prosedyrer i større grad sikre at den enkelte ansatte har kjennskap til hvilke krav som gjelder. En skriftliggjøring av gjeldende føringer vil derfor gi større trygghet for at retningslinjer og regelverk etterleves.	Gjeldende føringer bør i større grad formaliseres gjennom skriftlige rutiner/prosedyrer.
Fullmakt til å gjennomføre innkjøp	Fullmakt til å gjennomføre innkjøp er begrenset gjennom Agresso. Alle fullmakter ble gjennomgått høsten 2011. I tillegg til rektor har en av avdelingslederne og sekretær fullmakt til å gjøre bestillinger. De fleste bestillinger utføres av sekretæren, som er enhetens hovedbestiller.	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	
Bruk av rammeavtaler	<p>Det blir opplyst at rammeavtaler i all hovedsak benyttes i forbindelse med innkjøp. Det finnes imidlertid noen unntak, der skolen gjør innkjøp utenfor rammeavtaler på områder der det fins rammeavtaler. Dette begrunnes med at det er innkjøp av ferskvarer til kjøkkenet.</p> <p>Det forekommer også at skolen ikke finner det de trenger gjennom rammeavtalene. Dette kan dreie seg om møbler til elever ved spesialavdelingen. I slike tilfeller gjøres det konkrete vurderinger og undersøkelser.</p> <p>De innkjøp som gjøres ved bruk av handlekort, er utenfor rammeavtaler. Dette dreier seg om elever med vedtak om spesialundervisning som skal ha dagligdagse gjøremål som det å gå på butikken som del av sin opplæring. Ifølge rektor fremgår dette da tydelig av elevens individuelle opplæringsplan (IOP).</p>	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA	
Bruk av e-handel	Det blir opplyst at e-handel benyttes i stor grad i resultatenheten. Det blir vist til at de aller fleste innkjøp gjøres via e-handel, og at det i stor grad er skolens sekretær som har ansvar for dette.	Revisjonen har ikke undersøkt hvor mye e-handel faktisk brukes i enheten. Basert på opplysningene som revisjonen har fått forelagt er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA	
Konkurransesponering av innkjøp over kr 100 000,-	Skolen gjennomfører ikke innkjøp over kr 100 000,-	IA	IA	
Konkurransesponering av innkjøp over kr 500 000,-	Skolen gjennomfører ikke innkjøp over kr 500 000,-	IA	IA	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
<p>Bestillingsfullmakt skal være lik anvisningsfullmakt i Agresso økonomisystem og ha de samme beløpsgrensene.</p>	<p>Det blir opplyst at rektor gikk gjennom alle bestillingsfullmakter og anvisningsfullmakt som ligger inne i Agresso høsten 2011. Gjennomgangen ble gjort i samarbeid med økonomirådgiver. Basert på denne gjennomgangen, mener rektor at alle fullmakter skal være korrekte med hensyn til beløpsgrenser.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	<p>IA</p>

7. Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

7.1 Innledning

Internkontroll har ofte blitt oppfattet som synonymt med helse-miljø og sikkerhetsarbeidet og internkontrollforskriften som regulerer dette arbeidet. For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, er arbeidsgiver etter § 3-1 i arbeidsmiljøloven pålagt å sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Ansvar for at slikt arbeid gjennomføres er plassert hos virksomhetens leder, og arbeidet skal utføres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter.

Internkontrollen innen HMS skal tilpasses virksomheten, slik at kompleksitet og omfang vil kunne variere alt etter hvilke aktiviteter eller risikoforhold som er knyttet til virksomheten. Utformingen av det systematiske HMS-arbeidet er likevel omfattet av formalkrav til både informasjon, opplæring, organisatoriske forhold, og målsetninger for og dokumentasjon av arbeidet.

7.2 Revisjonskriterier

7.2.1 Lov og forskrifter

I Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) blir det i § 3.1 stilt krav til systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid. Hvordan dette skal gjennomføres og dokumenteres blir videre definert i Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). I § 3 i forskriften blir internkontroll definert som:

«Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.»

Innholdet og krav til HMS arbeidet blir beskrevet i § 5 i forskriften. Der blir det presisert at

«Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.»

Videre fremgår det en liste over hva internkontrollen innebærer og hvordan den skal dokumenteres:

Internkontroll innebærer at virksomheten skal:	Dokumentasjon
1. sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten	-
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer	-
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes	-

4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet	må dokumenteres skriftlig
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt	må dokumenteres skriftlig
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene	må dokumenteres skriftlig
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen	må dokumenteres skriftlig
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt	må dokumenteres skriftlig

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjon som følger av krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, for eksempel instruksjoner, tillatelser, kompetansebevis, sertifikater o.l. skal inngå.

Det stilles krav til at både arbeidsgiver og verneombud får nødvendig opplæring i HMS arbeid.

I følge arbeidsmiljøloven skal verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg få den opplæring som er nødvendig for at de kan utføre sine verv på forsvarlig måte. Denne opplæringen skal i følge forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3.19 være på minst 40 timer. Det kan avtales en kortere opplæring enn 40 timer, dersom partene i fellesskap er kommet fram til at det er forsvarlig ut fra en vurdering av problemenes karakter og omfang.

Arbeidsmiljøloven §3-5 pålegger også arbeidsgiver plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS).

7.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer

Bergen kommune har utarbeidet en overordnet HMS håndbok som spesifiserer krav til HMS for kommunen som helhet, og spesifikke krav til de enkelte resultatenheter. Den overordnede HMS håndboken ble sist revidert i 2011, og ny revidert oppgave er utarbeidet og venter p.t. på godkjenning før den blir gjeldene. Håndboken beskriver hvordan det systematiske HMS arbeidet skal utføres og inneholder en rekke interne rutiner og retningslinjer.

I håndboken blir blant annet følgende krav stilt til HMS arbeidet i resultatenheterne:

- Resultatenhetsleder har ansvar for at HMS arbeidet blir forsvarlig ivaretatt i det daglige arbeidet innenfor resultatenheten.
- Hver resultat enhet skal ha et resultatenhetsverneombud (REVO) som pekes ut blant de allerede valgte verneombudene.
- Hver enhet skal utarbeide en lokal HMS håndbok hvor en har fullstendig oversikt over aktuelle lover og forskrifter for det aktuelle tjenestestedet. Det er utarbeidet et forslag til hvordan en slik lokal håndbok kan se ut.
- Ved hver resultat enhet skal de etableres en arbeidsmiljøgruppe (AMG). Denne gruppen skal fungere som resultat enhetens samarbeidsorgan og arbeide aktivt med HMS arbeid

innenfor de rammer arbeidsmiljøloven gir og de mål og retningslinjer som Bergen kommunen sitt arbeidsmiljøutvalg har vedtatt.

- AMG skal som utgangspunkt bestå av ansvarlig leder og verneombud for resultatenheten. Utover det er det opp til resultatenheten hvor mange medlemmer gruppen skal ha. Det skal avholdes minst fire møter hvert år. AMG skal sørge for at § 5 i internkontrollforskriften blir tilpasset resultatenheten i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av HMS lovgivningen. Spesielt må punktene 4-8 som skal dokumenteres vektlegges. AMG gruppen skal til enhver tid kunne rapportere på tiltak og handlingsplaner. AMG gruppens funksjon og arbeidsoppgaver skal omfatte:
 - Sikre felles HMS system for alle avdelinger i resultatenheten
 - Planlegge og koordinere HMS aktiviteter innenfor resultatenheten i henhold til årsplan
 - Utarbeide og vedlikeholde HMS håndboken for resultatenheten
 - Sikre oppfølging av HMS systemet
- Det må fastsettes mål for HMS på det enkelte tjenestested. I tillegg må det vises til at det er prosedyrer og rutiner som sikrer at målene kan oppnås.
- Det skal ved resultatenheten og underliggende avdelinger årlig foretas en vernerunde.
- Alle enheter skal registrere skader, trusler og vold og tilløp til skader på arbeidsplassen på Bergen kommune sitt skademeldingsskjema. Ledere har ansvar for å gjøre meldeskjemaet kjent og drøfte ansvar for bruk av skjemaet og oppfølging med sine medarbeidere.
- Meldeskjemaet skal brukes til å risikovurdere arbeidet og sette i gang tiltak for å forebygge nye hendelser. I den overordnede håndboken blir det beskrevet hvordan skademeldingene kan brukes som en database for uønskede hendelser som kan brukes for å risikovurdere arbeidsmiljøet. Det foreslås at enheten:
 - Gjør en kartlegging av skademeldingene
 - Gjør en alvorlighetsgradering av de ulike skademeldingene
 - Gjør en prioritering av innsats
 - Utarbeider tiltak og handlingsplan
- Risikovurderinger må foregå på den enkelte arbeidsplass. Alle enheter skal utarbeide egne rutiner for hvordan de skal følge opp medarbeidere som har vært utsatt for skader, trusler og vold og tilløp til skader.
- Kritikkverdige forhold i kommunen skal kunne tas opp og drøftes åpent. Det er et mål for Bergen kommune at kritikkverdige forhold skal avdekkes og følges opp.
- Som del av HMS kartleggingen skal medarbeidertilfredshetsundersøkelsen inngå.
- For å ivareta § 5.6 i internkontrollforskriften skal alle avdelinger gjennomføre en årlig kartlegging av HMS forholdene i egen enhet. Dette innebærer en gjennomgang av arbeidsmiljøet for å få oversikt over sterke og svake sider. For aktuelle utviklingsområder skal det utarbeides tiltak som skal settes opp i en handlingsplan basert på en risikovurdering og prioritering. I den overordnede HMS håndboken er det utarbeidet en momentliste for HMS gjennomgangen.
- Handlingsplanen skal være skriftlig og være i aktiv bruk gjennom hele året. Den skal inneholde konkrete prioriterte tiltak på de områdene der det er ønske om utvikling og forbedring av arbeidsmiljøforholdene. AMG gruppen skal ha handlingsplanen som fast tema på sine møter. Forslag til skjema er lagt ved HMS håndboken.

- Årsplan for HMS skal beskrive tidspunkt for gjennomføring av de ulike aktivitetene i HMS arbeidet. Planen skal som minimum inneholde tidspunkt for
 - Gjennomgang og oppdatering av lokal HMS håndbok
 - Gjennomgang og evt oppdatering av rutiner og prosedyrer
 - Utarbeiding av HMS mål for resultatenheten
 - Gjennomføring av HMS gjennomgangen
 - Gjennomgang og justering av handlingsplanen
 - Andre HMS aktiviteter som er relevant for enheten

- Avvik og feil skal håndteres slik at en lærer av dem og forebygger at de oppstår på nytt. Avvik blir definert som manglende oppfyllelse av spesifiserte krav slik som brudd på gjeldene lover, forskrifter, egne prosedyrer og instruksjoner. Når avvik blir formulert skal det henvises til hvilke krav det er brudd på. Leder er ansvarlig for at virksomheten er organisert i tråd med og oppdatert i forhold til eksterne og interne krav.

- Det må lages en lokal rutine for hvordan avvik og uønskede hendelser som ansatte oppdager og melder, skal behandles. Melding om avvik og uønskede hendelser skal være skriftlig. Vedlagt den overordnede HMS håndboken er det et avviksskjema som skal benyttes. Avvik og uønskede hendelser kan med fordel tas opp på avdelingsmøter for å la de ansatte være med å diskutere og komme med forslag til tiltak. Tiltak skal settes i verk for å håndtere avviket og for å forebygge at det ikke skjer igjen. Tiltakene settes inn i avdelingens handlingsplan for HMS. Det skal settes opp dato for å evaluere om tiltakene fungerer etter hensikten.

- En del dokumentasjon skal foreligge som en del av HMS dokumentasjonen
 - Sykefraværstatistikk
 - Skadestatistikk
 - Statistikk over avviksmeldinger
 - Brannverndokumentasjon
 - Protokoll fra HMS runden og HMS møtet
 - Handlingsplan for HMS
 - Årsplan for HMS
 - Resultat av medarbeidertilfredshetsundersøkelsen
 - Kursbevis for gjennomføring av grunnopplæring i arbeidsmiljø

Den som er ansvarlig for virksomheten skal føre tilsyn med HMS-systemet. Systemansvarlig har ansvar for å vedlikeholde HMS-håndboken og orientere om eventuelle endringer.

7.3 Oppsummering

Loddefjord skole har ikke etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at skolens HMS-arbeid er i samsvar med krav i regelverket og kommunens overordnede retningslinjer. Blant annet er det ikke utarbeidet HMS-mål for enheten, og revisjonen mener at den lokale HMS-håndboken ikke er i samsvar med de krav som er stilt gjennom Bergen kommune sin overordnede HMS håndbok. Det er heller ikke utarbeidet oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til arbeidet med HMS er fordelt, eller utarbeidet rutiner for overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet. Samtidig fremgår det at det er relativt høy svarprosent på den årlige medarbeidertilfredshetsundersøkelsen, og at enheten gjennomfører en rekke ulike aktiviteter som del av den årlige HMS gjennomgangen. For å sikre at alle farer og problemer knyttet til HMS inngår i kartleggingen av farer og problemer, er det likevel revisjonens vurdering at det vil være hensiktsmessig å legge et bredere datagrunnlag til grunn for kartleggingen og tilhørende risikovurderinger og planer.

7.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Fastsatt mål for HMS i enheten	Det er ikke formulert mål for HMS i resultatenheten.	Det at det ikke er fastsatt mål for HMS, er ikke i samsvar med krav i internkontrollforskriften § 5 og Bergen kommune sine retningslinjer.	Skolen må fastsette mål for HMS.
Utarbeidet lokal HMS håndbok	Lokal HMS-håndbok er delvis utarbeidet, og står på personalrommet. Permen inneholder ikke alle momenter som fremgår av Bergen kommune sin overordnede HMS håndbok.	Alle resultatenheter skal ifølge Bergen kommune sine retningslinjer ha en lokal HMS håndbok, og det er stilt spesifikke krav til hva denne skal inneholde. Revisjonen mener at HMS-håndboken som foreligger ved Loddefjord skole ikke er i samsvar med Bergen kommune sine retningslinjer.	Skolen må ferdigstille den lokale HMS håndboken, slik at den blir i samsvar med de retningslinjer som er gitt i Bergen kommune.
Årsplan for HMS	Resultatenheten har ikke en egen årsplan for HMS. HMS-aktiviteter fremgår av det samlede årshjulet som er under utarbeiding for skolen. Her fremgår blant annet tidspunkt for vernerunde og møter i AMG-gruppen. Aktiviteter som gjennomgang og oppdatering av lokal HMS håndbok, oppdatering av rutiner og prosedyrer, samt utarbeiding av HMS-mål, fremgår ikke av årshjulet.	Skolen tilfredsstiller etter revisjonens vurdering ikke de krav som er stilt i Bergen kommune sin overordnede HMS håndbok, om årsplan for HMS og innholdet i denne.	Skolen må utarbeide en årsplan for HMS som tilfredsstiller de krav som er stilt i Bergen kommune sine overordnede retningslinjer.
Oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt	Det foreligger et generelt organisasjonskart for skolen. Navn på verneombud og sammensetningen av arbeidsmiljøgruppen er også skriftlig dokumentert. Ut over dette foreligger det ikke dokumentasjon på hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for HMS-arbeidet er fordelt.	Den dokumentasjon som foreligger, tilfredsstiller etter revisjonens vurdering ikke fullt ut de krav i internkontrollforskriften eller i Bergen kommune sine retningslinjer.	Skolen må utarbeide oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til arbeidet med HMS er fordelt. Dette skal inngå som del av den lokale HMS-håndboken.

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
<p>Årlig HMS gjennomgang - Kartlegging av farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene</p>	<p>Det gjennomføres medarbeidertilfredshetsundersøkelse og vernerunder som del av den årlige HMS-gjennomgangen. I tillegg fyller ansatte ut ulike skjema i forkant av vernerunden.</p> <p>Det blir også fylt ut et skjema i forbindelse med vernerunden.</p> <p>Verneombudene sammenfatter utfylte skjema, og disse gjennomgås i AMG-gruppen, hvor det foretas en prioritering mellom innmeldte behov og tiltak.</p> <p>Registrerte skademeldinger eller andre avviksmeldinger er ikke del av grunnlaget for de vurderinger og prioriteringer som blir foretatt.</p> <p>I januar 2013 er det også gjennomført en vurdering av ulykkes- og brannrisiko, med tiltak som skal redusere risikoene.</p>	<p>For å sikre at alle farer og problemer knyttet til HMS inngår i kartleggingen, er det revisjonens vurdering at det vil være hensiktsmessig å legge et bredere datagrunnlag til grunn for kartleggingen og tilhørende risikovurderinger.</p> <p>Dette kan for eksempel dreie seg om resultater fra medarbeidertilfredshetsundersøkelsen, sykefraværstatistikk og analyser av meldte avvik.</p>	<p>Skolen bør sikre at alle farer og problemer knyttet til HMS inngår i kartlegging, risikovurdering og tiltaksplaner.</p>
<p>Handlingsplan for HMS</p>	<p>Det er utarbeidet en handlingsplan basert på behov meldt inn gjennom vernerunden og innspill fra skjema.</p> <p>Datagrunnlaget handlingsplanen er basert på, omfatter ikke for eksempel medarbeidertilfredshetsundersøkelsen, sykefraværstatistikk, eller registrerte avvik og skader.</p> <p>Det fremgår ikke av referat fra AMG gruppens møter at handlingsplan for HMS er fast tema på møtene, men det blir opplyst at handlingsplanen jevnlig er tema i AMG-gruppen.</p>	<p>Handlingsplanen for HMS bør etter revisjonens vurdering være basert på en risikokartlegging som omfatte alle typer farer og problemer relatert til HMS.</p> <p>Det går ikke tydelig frem av fremlagt dokumentasjon hvorvidt enhetens AMG-gruppe følger opp handlingsplanen i alle sine møter, jf krav i Bergen kommune sin overordnede HMS håndbok.</p>	<p>Skolen bør vurdere å legge et bredere datagrunnlag til grunn for utarbeiding av handlingsplan for HMS, samt sikre at handlingsplanen er fast tema i alle AMG-møter.</p>

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Rutine for overvåking og gjennomgang av HMS arbeid	Ledelsen opplyser at overvåking og gjennomgang av HMS arbeidet er arbeidsmiljøgruppens ansvar, men at det ikke er formalisert noen rutiner rundt dette.	Skolen tilfredsstill ikke krav i internkontrollforskriften § 5 om systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen. Dette arbeidet skal være skriftlig dokumentert.	Skolen må utarbeide rutiner for overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet.
Gjennomføring av årlige vernerunder	Det blir gjennomført to vernerunder per år ved skolen, en om høsten og en om våren. Verneombudene benytter et skjema til å føre referat fra vernerunden, slik at denne er dokumentert.	Det er ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA
Verneombud og REVO	Det er to verneombud ved skolen. Det er ikke valgt REVO.	Ifølge Bergen kommune sine retningslinjer skal det velges et resultatenhetsverneombud i alle resultatenheter.	Det må velges resultatenhetsverneombud ved skolen.
Etablering av arbeidsmiljøgruppe (AMG)	Det er etablert arbeidsmiljøgruppe ved skolen. Her deltar blant annet rektor og de to verneombudene. Det gjennomføres minst fire møter per år i AMG-gruppen.	Enheten har etablert AMG slik retningslinjene tilsier. Samtidig mener revisjonen at det er viktig å peke på at AMG skal sørge for at § 5 i internkontrollforskriften blir tilpasset resultatenheten i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av HMS lovgivningen. AMG er også ansvarlig for å utarbeide og revidere lokal HMS håndbok. Som revisjonen har pekt på tidligere etterlever ikke enheten alle krav til HMS.	Enheten må sikre at arbeidsmiljøgruppen utfører de oppgaver den skal i henhold til Bergen kommune sine overordnede retningslinjer.

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Medarbeidersamtaler	Det gjennomføres årlige medarbeidersamtaler ved skolen. Ansvar for å gjennomføre medarbeidersamtaler er fordelt mellom rektor og avdelingslederne. Det er utarbeidet en oversikt der det fremgår hvem som har ansvar for å gjennomføre medarbeidersamtale med den enkelte ansatte. Det registreres i oversikten når samtalen er gjennomført.	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA
Gjennomføring av opplæring for ledere og verneombud	Verneombudene har gjennomført obligatorisk opplæring. Rektor har ikke gjennomført opplæring, men er påmeldt kurs våren 2013. Det blir kommentert at det hadde vært nyttig om hun når hun ble ansatt som rektor, hadde fått informasjon om at dette er et krav, og derfor burde prioriteres.	Det at rektor ikke har gjennomført opplæring innenfor HMS, er brudd på kompetansekravet i arbeidsmiljøloven. Det er positivt at det nå er iverksatt tiltak for at også rektor skal få obligatorisk opplæring.	Enheten må sørge for oversikt over hvilke krav som er stilt til opplæring, samt hvem som har fått slik opplæring.
Gjennomføring av medarbeiderundersøkelse	Medarbeiderundersøkelse er gjennomført. I 2012 var det en svarprosent på 77,8 %.	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
<p>Avviksmeldingssystem og bruk av skademeldingsskjema - statistikk og kartlegging</p>	<p>Bergen kommunes skademeldingsskjema benyttes ved skolen, og det føres oversikt over alle innmeldte skader. Nederst på skjemaet fremgår «tiltak dette skoleåret». Det fremgår ikke hvilke vurderinger som ligger til grunn for tiltakene.</p> <p>Rektor mener at det er noe underrapportering av skader. Derfor har skolen nettopp arrangert et kurs for ansatte som er tilknyttet spesialavdelingen, samt ledelsen og verneombud. I kurset ble skjema gjennomgått, og det var fokus på viktigheten av å melde fra om skader, samt hvordan innmeldte skader skal analyseres. Et eget analyseskjema ble presentert i forbindelse med kurset, og dette skal nå tas i bruk ved skolen.</p> <p>Når det gjelder HMS avvik for øvrig, blir det vist til at det fins et skjema i Bergen kommune, men at dette er lite i bruk ved skolen. Ved skolen er det planer om å utarbeide et eget lokalt skjema for rapportering av avvik knyttet til HMS.</p>	<p>Det er etter revisjonens vurdering positivt at skolen har iverksatt tiltak for å øke rapporteringen av skader ved skolen, samt systematisere analysen av innmeldte skader.</p> <p>For å tilfredsstille krav i internkontrollforskriften om å iverksette rutiner for å avdekke overtredelser av krav i HMS lovgivningen, er det etter revisjonens vurdering viktig at skolen også har et system for melding og behandling av andre HMS- avvik. Enheten bør derfor sikre at dette snarest kommer på plass.</p>	<p>Skolen må opprettholde fokuset på rapportering av skader, og analyse av innmeldte skader. Videre er det viktig at skolen etablerer et system også for melding av andre typer HMS-avvik.</p>
<p>Rutine for hvordan enheten følger opp medarbeidere som har vært utsatt for vold, trusler eller tilløp til skader</p>	<p>Det blir opplyst at alle skademeldinger skal leveres til rektor.</p> <p>Vedkommende som har meldt en skade blir så innkalt til en samtale med rektor for å avklare videre oppfølging.</p> <p>Skolen følger kommunens rutiner, det er ikke utarbeidet egne rutiner eller prosedyrer ved skolen.</p>	<p>For å sikre en oppfølging som er tilpasset blant annet skolens organisering, og som er kjent blant de ansatte ved skolen, skal det utarbeides lokale rutiner for oppfølging av medarbeidere som har vært utsatt for vold, trusler eller tilløp til skader. Dette er et krav i henhold til Bergen kommune sin overordnede HMS håndbok.</p>	<p>Enheten bør utarbeide skriftlige rutiner for oppfølging av medarbeidere som har vært utsatt for vold, trusler eller tilløp til skader.</p>

8. Informasjonssikkerhet

8.1 Innledning

Kommunen samler inn og håndterer en rekke ulike typer informasjon. Det vil variere hvilket behov man har for å beskytte informasjonen fra innsyn for uvedkommende, og hvilket behov man har for å sikre øyeblikkelig tilgjengelighet til informasjonen. Det er derfor svært viktig at virksomhetene har et bevisst forhold til den informasjonen de forvalter.

Den teknologiske utviklingen har medført at man i større grad benytter spesialiserte IT-systemer for å behandle informasjon. Dette fordrer en stor grad av oversikt over systemene som brukes, og stiller også krav til de ansattes kompetanse om informasjonssikkerhet og bruk av IT-systemene.

Informasjonssikkerhet dreier seg om «å håndtere risikoen for at personopplysninger og andre informasjonsverdier blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte».¹³ For å gjøre dette må man identifisere hvilke opplysninger virksomheten har, vurdere sikkerheten for disse opplysningene, og deretter fastsette sikkerhetstiltak som står i samsvar med disse vurderingene.

8.2 Revisjonskriterier

8.2.1 Lov og forskrift

Krav til håndtering av personopplysninger er gitt i *personopplysningsloven* og *personopplysningsforskriften*. I forskriften fremgår det en rekke konkrete krav til informasjonssikkerhet for IT-systemer hvor det behandles personopplysninger.

For bruk av opplysninger i helse-, omsorg- og sosialtjenestene er bl.a. følgende regelverk sentralt for behandling av personopplysninger:

- *Helsepersonelloven*
- *Pasientrettighetsloven*
- *Helse- og omsorgstjenesteloven*
- *Helseregisterloven*
- *NAV-loven*
- *Forskrift om pasientjournal*
- *Kravene til informasjonssikkerhet knyttet til helseopplysninger er samlet i en egen norm for informasjonssikkerhet*

Sikkerhetsloven angir minimumskravene for beskyttelse av informasjon og objekter av betydning for rikets eller alliertes sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Denne loven har egne regler knyttet til beskyttelse og gradering av slik informasjon.

8.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer

Bergen kommune har utarbeidet «Bergen kommunes strategi for informasjonssikkerhet 2011-2014». Her fremgår det blant annet:

¹³ Datatilsynet: En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet (2009) s. 8.

- Bergen kommune sin visjon er at kommunen skal innarbeide informasjonssikkerhet som en integrert del av organisasjonskulturen gjennom planmessig og systematisk arbeid.
- Ledere har et spesielt ansvar rundt informasjonssikkerhet. Ansvaret handler om å sette fokus på, og skape kultur for god informasjonssikkerhet blant sine ansatte i den daglige virksomheten. I tillegg skal lederen ha litt utvidet kunnskap om noen utvalgte temaer rundt informasjonssikkerhet (se under Roller og ansvar)
- Som leder bør du ha oversikt over hvilke IKT systemer som benyttes for behandling av informasjon i din enhet og hvilke type informasjon som behandles i det enkelte system.

Det er utarbeidet ulike retningslinjer for ansatte knyttet til informasjonssikkerhet og bruk av IT-systemer. I denne gjennomgangen har vi tatt utgangspunkt i «Felles brukerinstruks IKT», «Overordnet retningslinje for behandling av personopplysninger i Bergen kommune» og «Bergen kommune og sosiale medier»

I Felles brukerinstruks pkt 1.1 fremgår det at «Alle som er i arbeid/tjeneste for Bergen kommune skal signere taushetserklæring i forbindelse med arbeidskontrakt eller oppdragsavtale. Denne skal oppbevares i den ansattes personalmappe eller hos nærmeste leder i forbindelse med engasjementer som innleid personell i prosjektarbeid.»

Videre går det frem av instruksen pkt 2.2: at «Bestilling av nye eller endrete rettigheter skal foretas av nærmeste leder eller dennes delegat».

Krav til å sikre opplæring i IT-system og hva som registreres går frem av 6 b i «Overordnet retningslinje for behandling av personopplysninger».

«Bergen kommune og sosiale medier» omfatter retningslinjer for bruk av sosiale medier som er utarbeidet av Informasjonsavdelingen. Retningslinjene inneholder få spesifikke krav, men viktige punkt er:

- Ikke kommentere eller publisere informasjon som er taushetsbelagt, unntatt offentlighet.
- Reflekter om du skal ha kontakt med elever/brukere/pårørende i sosiale medier

8.3 Oppsummering

Når det gjelder informasjonssikkerhet, er det ikke identifisert spesielle utfordringer ved Loddefjord skole. Skolen opplyser å ha god oversikt over hvilke datasystemer som blir brukt, og i hvilken grad man behandler personopplysninger i disse. Videre blir det opplyst at det er fokus på hvilken informasjon man for eksempel kan formidle via e-post, og skolen har hatt fokus blant annet på bruk av facebook og viktigheten av at man ikke deler passord. Personalmapper og elevmapper opplyses å oppbevares i låsbart arkiv.

8.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Oversikt over IT systemer som er i bruk, og hvilke informasjon som behandles i de ulike systemene	<p>Enheten opplever å ha oversikt over systemer som er i bruk, og hvilken informasjon som behandles.</p> <p>Enheten bruker kun systemer som er felles for alle skolene i kommunen, og har ikke tatt i bruk egne systemer.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	IA
Behandling av personopplysninger og arkivering	<p>Det blir opplyst at både elevmapper og personalmapper foreligger i papirversjon, og at de oppbevares i låsbart arkiv.</p> <p>Videre blir det opplyst at dersom ledelsen ved skolen henvender seg til lønnskontoet på epost, benyttes ansattnummer, ikke personnummer. Fra lønnskontoet hender det imidlertid at det kommer spørsmål knyttet til navn og fødselsdato, og dette er påpekt av rektor overfor lønnskontoet.</p> <p>I kontakt med for eksempel barnevernet opplyses det at ledelsen ved skolen er veldig påpasselig med hvilken informasjon som gis og hvordan.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	IA
Risikokartlegging og vurdering	<p>Skolen har de siste årene ikke gjennomført noen endringer knyttet til bruk av IT-systemer, eller satt i gang nye former for behandling/oppbevaring av personopplysninger. Det er derfor heller ikke foretatt spesifikke risikokartlegginger og vurderinger knyttet til informasjonssikkerheten ved skolen.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	IA
Oppretting og fjerning av brukertilganger	<p>Det blir opplyst at brukertilganger reguleres i henhold til type stilling.</p> <p>Avdelingsleder melder inn behov for brukertilganger, og sørger for at det blir meldt fra når ansatte slutter/endrer stilling, og ikke lengre skal ha brukertilgangene. Skolens ledelse opplever å ha god kontroll med dette.</p>	<p>Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.</p>	IA

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak
Oversikt og kontroll på IKT-utstyr (maskinvare)	En av avdelingslederne har ansvar for å føre oversikt over utstyr som er delt ut. Vedkommende opplever å ha god kontroll på at alt blir levert inn når en ansatt slutter. Dette gjelder også for nøkler. Det er kun ansatte i administrasjonen som har mobiltelefoner.	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA
Signering av taushets-erklæring	Det blir opplyst at alle ansatte har signert taushetserklæring. Dette er fast prosedyre ved nyansettelser. Det blir også opplyst at temaet taushetsplikt og personopplysninger har vært tema i en fellessamling. Taushetserklæringer oppbevares i personalmappene.	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA
Ansattes kjennskap til regelverk og til kommunens retningslinjer	<p>Leder mener at ansatte har fått nødvendig opplæring i de IT systemer de skal benytte.</p> <p>Alle ansatte må jevnlig gjennomgå IKT sikkerhetserklæring elektronisk. Dette kommer automatisk opp på den enkeltes PC.</p> <p>Elevene ved barneskolen har ikke lov til å benytte for eksempel Facebook, på grunn av aldersgrense. Dermed skal heller ikke noen ansatte være venn med elever på Facebook. Rektor viser videre til at hun har benyttet kommunens henstilling om å være kritisk til hvem man blir venn med. Denne er delt ut til alle ansatte.</p> <p>Ledelsen opplyser at man har hatt fokus på oppbevaring av passord og at slik informasjon ikke skal deles – overfor både elever og ansatte.</p> <p>Tillitsvalgt er også IKT-ansvarlig ved skolen, og det blir opplyst at vedkommende har presisert viktighet av informasjonssikkerhet til de ansatte.</p>	Basert på de opplysninger som er gitt, er det ikke identifisert utfordringer på dette området.	IA

9. Avslutning

9.1 Innledning

Undersøkelsen viser at enheten ikke har tilfredsstillende internkontroll på flere av områdene som er gjennomgått. Dette medfører en risiko for at virksomheten ikke drives i samsvar med lov og forskriftskrav, samt interne kommunale vedtak og retningslinjer. Det er derfor revisjonens vurdering at enheten må sette i verk flere tiltak for å sikre tilfredsstillende internkontroll.

9.2 Oppsummering av forslag til tiltak

Under oppsummerer vi tiltakene som er foreslått for hvert område. Dersom flere tiltak innenfor samme område er overlappende, blir de slått sammen.

9.2.1 Internkontrollsystem

Revisjonen mener at Loddefjord skole bør prioritere følgende tiltak knyttet til internkontrollsystem:

Tiltak	
1	Enheden bør utarbeide en samlet beskrivelse av enhetens internkontroll, der det fremgår hvilke systemer og rutiner som inngår i internkontrollen, og hvordan man sikrer at virksomhetens risikoer blir identifisert, vurdert og tilfredsstillende håndtert.
2	Enheden bør gjennomføre systematiske risikokartlegginger og vurderinger som gjør at man får en oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav eller andre sentrale føringer som er gitt for skolens virksomhet.
3	Enheden bør etablere formelle rutiner for melding av avvik og uønskede hendelser knyttet til alle deler av virksomheten.
4	Enheden bør som del av internkontrollsystemet etablere prosesser som bidrar til å følge opp hvorvidt internkontrollen fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.
5	Enheden bør vurdere å legge inn linker til aktuelt regelverk, herunder opplæringsloven med forskrifter, i oversikten over retningslinjer, planer mv.
6	Enheden bør inkludere oppdatering av oversikt over retningslinjer og planer som en fast aktivitet i skolens årshjul. Samtidig må skolen sikre at oppdateringer av retningslinjer og henvisninger til regelverk blir gjort fortløpende, ved nye føringer eller endringer i regelverket.
7	Skolen bør sørge for at det fremgår av alle rutiner og prosedyrer når de sist er revidert, når de igjen skal revideres, og hvem som er ansvarlig.

9.2.2 Mål og resultatstyring

Revisjonen mener at Loddefjord skole bør prioritere følgende tiltak knyttet til mål og resultatstyring:

Tiltak	
1	Enheten bør gjennomføre systematiske risikokartlegginger og – vurderinger av de mål som er satt for skolen.
2	Enheten bør i større grad systematisere arbeidet med analyser av resultater, utarbeiding av tiltak, og evaluering av iverksatte tiltak. Videre bør skolen vurdere om det for å styrke oppfølging av målene ytterligere, er mulig å knytte oppfølgingen av målene i styringskortet tettere opp mot målene som fremgår av skolens strategiske plan og årlige tiltaksplan.

9.2.3 Økonomistyring

Revisjonen mener at Loddefjord skole bør prioritere følgende tiltak knyttet til økonomistyring:

Tiltak	
1	Det bør utarbeides skriftlige rutiner/prosedyrer som dekker alle vesentlige oppgaver innenfor økonomistyringen.
2	Enheten bør i større grad systematisere og skriftliggjøre risikovurderinger på økonomiområdet.
3	Enheten bør utarbeide tiltaksplaner knyttet til reduksjon av uønsket risiko på økonomiområdet.

9.2.4 Offentlige anskaffelser

Revisjonen mener at Loddefjord skole bør prioritere følgende tiltak knyttet til offentlige anskaffelser:

Tiltak	
1	Gjeldende føringer knyttet til innkjøp bør i større grad formaliseres gjennom skriftlige rutiner/prosedyrer.

9.2.5 HMS

Revisjonen mener at Loddefjord skole bør prioritere følgende tiltak knyttet til HMS:

Tiltak	
1	Enheten må fastsette mål for HMS.
2	Enheten må ferdigstille den lokale HMS håndboken, slik at den blir i samsvar med de retningslinjer som er gitt i Bergen kommune.
3	Enheten må utarbeide rutiner for overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet.
4	Enheten må utarbeide en årsplan for HMS som tilfredsstiller de krav som er stilt i Bergen kommune sine overordnede retningslinjer.
5	Enheten må utarbeide oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til arbeidet med HMS er fordelt. Dette skal inngå som del av den lokale HMS-håndboken.

6	Enheden bør sikre at alle farer og problemer knyttet til HMS inngår i kartlegging, risikovurdering og tiltaksplaner.
7	Enheden bør vurdere å legge et bredere datagrunnlag til grunn for utarbeiding av handlingsplan for HMS, samt sikre at handlingsplanen er fast tema i alle AMG-møter.
8	Det må velges resultatenhetsverneombud ved skolen.
9	Enheden må sikre at arbeidsmiljøgruppen utfører de oppgaver den skal i henhold til Bergen kommune sine overordnede retningslinjer.
10	Enheden må sørge for oversikt over hvilke krav som er stilt til opplæring, samt hvem som har fått slik opplæring.
11	Enheden må opprettholde fokuset på rapportering av skader, og analyse av innmeldte skader. Videre er det viktig at skolen etablerer et system også for melding av andre typer HMS-avvik.
12	Enheden bør utarbeide skriftlige rutiner for oppfølging av medarbeidere som har vært utsatt for vold, trusler eller tilløp til skader.

9.2.6 Informasjonssikkerhet

Revisjonen har ikke identifisert behov for iverksetting av spesielle tiltak knyttet til informasjonssikkerhet ved Loddefjord skole.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR BARNEHAGE OG SKOLE

Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Telefon 55 56 60 30
barnehage.skole@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no

Deloitte AS
v/Birte Bjørklo
Pb 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Unntatt offentlighet Off.l. § 13 jfr.

§13 forv.1

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

201315944-2

KOVR

Emnekode

ESARK-126

Dato

12. april 2013

Merknader til høringsutkast – forvaltningsrevisjonsrapport

Vi viser til mail av 22.mars til byråd Ragnhild Stolt-Nielsen og kommunaldirektør Anne-Marit Presterud med kopi til byrådsleder Monica Mæland, kommunaldirektør Robert Rastad og rektor ved Loddefjord skole Sissel Fuglestad.

Byråden og kommunaldirektøren ved byrådsavdeling for barnehage og skole har følgende kommentarer til rapporten:

Internkontrollsystem

Byrådsavdelingen mener at vi i vårt helhetlige kvalitetssystem etterfølger det som står i opplæringsloven paragraf 13.10 der den pålegger kommunen å «ha eit forsvarleg system for å følge opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd». Vi vil i denne sammenheng minne om Bergen kommune sin 2.plass i den nasjonale konkurransen om skolelederprisen. Begrunnelsen for pristildelingen var vårt systematiske arbeid med kvalitetsoppfølging i bergensskolene.

Mål- og resultatstyring

I sammendraget på side 4 står følgende utsagn: «Skolen utarbeider ikke egne mål som en del av styringskortet, men har en handlingsplan som operasjonaliserer de mål som er satt.» Vi vil i denne sammenheng vise til at på alle skolene lages det lederavtale og handlingsplaner. I handlingsplanen ligger bystyrets mål for inneværende år og disse målene følges opp i den årlige kvalitetsoppfølgingen som blir foretatt av vår fagavdeling.

På side 25 står det «Det er ingen formalisert rutine for å iverksette tiltak for å redusere risiko for manglende måloppnåelse.» Videre står det: «Det opplyses at risikovurderinger gjøres i møter....» Så kommer det som tiltak: «Skolen bør gjennomføre systematiske risikokartlegginger og – vurdering av de mål som er satt for skole». På side 26 står det under

forslag til tiltak: *«Enheten bør systematisere analysene av oppnådde resultater ytterligere slik at hensiktsmessige tiltak kan iverksettes».*

Kommentar: i ledersamtale og oppfølgingssamtale blir måloppnåelse gjennomgått og nye mål blir satt i ny lederavtale og ny handlingsplan. Handlingsplanen operasjonaliserer målene og skolen utarbeider ny handlingsplan på grunnlag av dette.

Kommunen ønsker at det skal være de samme målene for alle skolene og disse målene skal operasjonaliseres i den enkelte skoles handlingsplan. Byrådsavdelingen stiller seg undrende til at kravet ikke er oppfylt. Gjennom det årlige dialogmøte blir skolens resultater nøye analysert og det skrives vurdering der skolens og skoleeiers krav til forbedring kommer klart frem. Når det gjelder systematisk risikovurdering så ligger risikovurderingen i den vurderingskonklusjonen som blir gjort i det årlige dialogmøtet/kvalitetsoppfølgingen.

På side 26 problematiseres manglende måloppnåelse ved Loddefjord skole og revisjonen anviser tiltak for å nå disse. Byrådsavdelingen kan ikke se at dette har relevans da en oppfatter denne rapporten som en systemrevisjon. Det er Byrådsavdelingens oppfatning at manglende måloppnåelse ved en enkelt skole fanges opp av den sentrale Fagavdelingen gjennom den årlige kvalitetsvurderingen.

Økonomistyring

På side 5 og 32 – økonomistyring står det *«Risikovurderinger og iverksetting av tiltak knyttet til økonomiområdet og overholdelse av budsjett er i liten grad skriftliggjorte.»*

Kommentar: det gjennomføres månedlige rapporteringer via økonomirådgiver der enheten også vurderer prognosene og gir skriftlig tilbakemelding. Det gjennomføres også ekstra oppfølgingsmøter der det er påkrevet. For øvrig tar byrådsavdelingen tilbakemeldingen på økonomiområdet til etterretning.

Offentlige anskaffelser

Byrådsavdelingen tar tilbakemeldingen til etterretning.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Vi tar til etterretning det rapporten påpeker. Det vil 22. mai være en samling for alle rektorer og verneombud om internkontroll knyttet til HMS-arbeid. En vil der ta opp både de krav som stilles til dette arbeidet etter arbeidsmiljølovgivningen, helselovgivning og skolelovgivning. For at skolene ikke skal måtte ha 3 ulike internkontrollsystem for HMS-arbeidet sitt, legges det opp til at dette samordnes i ett system og at kommunens overordnede HMS- håndbok benyttes som mal for lokale HMS-håndbøker. Skoler har ofte planer og rutiner for ulike forhold knyttet til HMS-arbeidet, men disse kan være oppbevart på ulike steder og ha ulik grad av skriftlighet. Arbeid med HMS-forhold er imidlertid også i dag en viktig del av skolenes virksomhet. En vil nå samle HMS-internkontrollarbeidet i ett system og samtidig sikre rutiner og skriftlighet. Vi gjør her oppmerksom på at lokal samordning av internkontrollkrav fra ulike departement/direktorat er krevende når dette ikke er samordnet fra

staten sin side (jfr. Riksrevisjonens undersøkelse av kommunene sin styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål (2012-2013) dok. 3:7)

Informasjonssikkerhet

Byrådsavdelingen tar tilbakemeldingen til etterretning.

Med vennlig hilsen

Kari Øvrebø på vegne av
Anne-Marit Presterud

*****	<i>Ikke skriv eller endre det som står</i>	*****
*****	<i>på de 4 linjene.</i>	*****
*****	<i>Elektronisk godkjenning</i>	*****
*****	<i>flettes inn her</i>	*****

Vedlegg 2: Revisjonens merknader til høringsuttalelsen

I sin høringsuttalelse viser Byrådsavdeling for barnehage og skole, under punktet **Internkontrollsystem**, til følgende:

«Byrådsavdelingen mener at vi i vårt helhetlige kvalitetssystem etterfølger det som står i opplæringsloven paragraf 13.10 der den pålegger kommunen å «ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd». Vi vil i denne sammenheng minne om Bergen kommune sin 2.plass i den nasjonale konkurransen om skolelederprisen. Begrunnelsen for pristildelingen var vårt systematiske arbeid med kvalitetsoppfølging i bergensskolene.»

Revisjonen vil i denne sammenheng kommentere at det er positivt at kommunen har gode systemer for kvalitetsoppfølging i bergensskolene. Revisjonen mener likevel det er viktig at også den enkelte skole har gode systemer for internkontroll, og det er dette som er vårt hovedfokus i rapporten.

Under **Mål- og resultatstyring** har Byrådsavdeling for barnehage og skole følgende kommentarer:

I sammendraget på side 4 står følgende utsagn: «Skolen utarbeider ikke egne mål som en del av styringskortet, men har en handlingsplan som operasjonaliserer de mål som er satt.» Vi vil i denne sammenheng vise til at på alle skolene lages det lederavtale og handlingsplaner. I handlingsplanen ligger bystyrets mål for inneværende år og disse målene følges opp i den årlige kvalitetsoppfølgingen som blir foretatt av vår fagavdeling.

På side 25 står det «Det er ingen formalisert rutine for å iverksette tiltak for å redusere risiko for manglende måloppnåelse.» Videre står det: «Det opplyses at risikovurderinger gjøres i møter.....» Så kommer det som tiltak: «Skolen bør gjennomføre systematiske risikokartlegginger og – vurdering av de mål som er satt for skole». På side 26 står det under forslag til tiltak: «Enheten bør systematisere analysene av oppnådde resultater ytterligere slik at hensiktsmessige tiltak kan iverksettes».

Kommentar: i ledersamtale og oppfølgingssamtale blir måloppnåelse gjennomgått og nye mål blir satt i ny lederavtale og ny handlingsplan. Handlingsplanen operasjonaliserer målene og skolen utarbeider ny handlingsplan på grunnlag av dette.

Kommunen ønsker at det skal være de samme målene for alle skolene og disse målene skal operasjonaliseres i den enkelte skoles handlingsplan. Byrådsavdelingen stiller seg undrende til at kravet ikke er oppfylt. Gjennom det årlige dialogmøte blir skolens resultater nøye analysert og det skrives vurdering der skolens og skoleeiers krav til forbedring kommer klart frem. Når det gjelder systematisk risikovurdering så ligger risikovurderingen i den vurderingskonklusjonen som blir gjort i det årlige dialogmøtet/kvalitetsoppfølgingen.»

Revisjonen merker seg i denne sammenheng at det årlige dialogmøtet vil være en viktig del av den systematiske analysen av oppnådde resultater i resultatenheten, og har derfor tatt dette inn i rapporten. Når det gjelder systematisk risikokartlegging og -vurdering, mener revisjonen at dette bør inngå som en del av prosessen knyttet til målfastsetting, slik at risikoreduserende tiltak kan settes i verk så tidlig som mulig. Det er viktig at risikokartlegging og -vurdering blir dokumentert og systematisk fulgt opp.

Videre kommenterer Byrådsavdeling for barnehage og skole følgende:

«På side 26 problematiseres manglende måloppnåelse ved Loddefjord skole og revisjonen anviser tiltak for å nå disse. Byrådsavdelingen kan ikke se at dette har relevans da en oppfatter denne rapporten som en systemrevisjon. Det er Byrådsavdelingens oppfatning at manglende måloppnåelse ved en enkelt skole fanges opp av den sentrale Fagavdelingen gjennom den årlige kvalitetsvurderingen.»

Revisjonen vil i denne sammenheng vise til at det er korrekt at denne forvaltningsrevisjonen har fokus på system og rutiner, og etterlevelse av disse. En sentral del av internkontrollen er å sikre at mål blir nådd. Faktisk måloppnåelse blir i denne sammenheng brukt for å synliggjøre om internkontrollen bidrar til å sikre at enhetens mål blir nådd.

Knyttet til **Økonomistyring**, har Byrådsavdeling for barnehage og skole følgende kommentarer:

«På side 5 og 32 – økonomistyring står det «Risikovurderinger og iverksetting av tiltak knyttet til økonomiområdet og overholdelse av budsjett er i liten grad skriftliggjorte.»

Kommentar: det gjennomføres månedlige rapporteringer via økonomirådgiver der enheten også vurderer prognosene og gir skriftlig tilbakemelding. Det gjennomføres også ekstra oppfølgingsmøter der det er påkrevet. For øvrig tar byrådsavdelingen tilbakemeldingen på økonomiområdet til etterretning.»

Revisjonen har merket seg at det gjennomføres månedlige rapporteringer som også inkluderer skriftlig tilbakemelding knyttet til prognosene. Revisjonen mener likevel at overordnede risikovurderinger på økonomiområdet, med tilhørende tiltak, i større grad kan systematiseres og skriftliggjøres.

Under temaet **Offentlige anskaffelser** viser Byrådsavdeling for barnehage og skole til at Byrådsavdelingen tar tilbakemeldingen til etterretning.

Også når det gjelder **Helse, miljø og sikkerhet (HMS)**, går det av kommentarene fra Byrådsavdeling for barnehage og skole frem at Byrådsavdelingen tar til etterretning det rapporten påpeker. Videre fremgår følgende:

«Det vil 22. mai være en samling for alle rektorer og verneombud om internkontroll knyttet til HMS-arbeid. En vil der ta opp både de krav som stilles til dette arbeidet etter arbeidsmiljølovgivningen, helselovgivning og skolelovgivning. For at skolene ikke skal måtte ha 3 ulike internkontrollsystem for HMS-arbeidet sitt, legges det opp til at dette samordnes i ett system og at kommunens overordnede HMS- håndbok benyttes som mal for lokale HMS-håndbøker. Skoler har ofte planer og rutiner for ulike forhold knyttet til HMS-arbeidet, men disse kan være oppbevart på ulike steder og ha ulik grad av skriftlighet. Arbeid med HMS-forhold er imidlertid også i dag en viktig del av skolenes virksomhet. En vil nå samle HMS-internkontrollarbeidet i ett system og samtidig sikre rutiner og skriftlighet. Vi gjør her oppmerksom på at lokal samordning av internkontrollkrav fra ulike departement/direktorat er krevende når dette ikke er samordnet fra staten sin side (jfr. Riksrevisjonens undersøkelse av kommunene sin styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål (2012-2013) dok. 3:7)»

Knyttet til temaet **Informasjonssikkerhet**, viser Byrådsavdeling for barnehage og skole til at Byrådsavdelingen tar tilbakemeldingen til etterretning.

Vedlegg 3: Dokumentforespørsel

Behov for dokumentasjon i forbindelse med planlagt revisjonsbesøk

Overordnet informasjon/dokumentasjon

- Lederavtale for resultatenheten
- Organisasjonskart for resultatenheten
- Rapporteringsstruktur og rapporteringskrav internt i resultatenheten
- Dokumentasjon på fullmakter og delegering internt i resultatenheten
- Rutiner for kartlegging av kompetanse og kompetansebehov i resultatenheten
- Dokumentasjon som viser resultatenhetens internkontrollsystem
- Dokumentasjon som viser system for kartlegging og vurdering av risiko
- Prosedyrer for rapportering og behandling av avvik
- Siste utarbeidede oversikt over antall avvik og typer avvik i resultatenheten
- Utskrift av resultatenhetens svar på sjekklisten om økonomisk internkontroll som i 2012 ble sendt fra Enhet for økonomisk internkontroll i Bergen kommune
- Dokumentasjon på eventuell oppfølging i etterkant av besvarelse av sjekkliste om økonomisk internkontroll i 2012

Informasjon/dokumentasjon knyttet til mål- og resultatstyring

- Styringskort for resultatenheten for 2012 og 2013
- Dokumentasjon på rapportering av måloppnåelse for 2012
- Dokumentasjon på kartlegging og vurdering av risiko for manglende måloppnåelse
- Dokumentasjon som viser eventuell iverksetting av tiltak for å redusere risikoen for manglende måloppnåelse

Informasjon/dokumentasjon knyttet til økonomistyring

- Rutiner og prosedyrer for oppgaver innen økonomistyring
- Rapportering om økonomisk status i resultatenheten for de siste 3 måneder
- De to siste tertialrapportene for resultatenheten

- Dokumentasjon på eventuelle tiltaksplaner som er utarbeidet for å rette opp negativt avvik i de økonomiske prognosene
- Årsregnskap for resultatenheten for de siste tre årene

Informasjon/dokumentasjon knyttet til offentlige anskaffelser

- Rutiner for gjennomføring av innkjøp i resultatenheten

Informasjon/dokumentasjon knyttet til HMS

- Resultatenhetens HMS-håndbok
- Dokumentasjon på resultatenhets mål for HMS
- Resultatenhetens årsplan for HMS
- Resultatenhetens rutiner for overvåkning og gjennomgang av det systematiske HMS-arbeidet
- Dokumentasjon på sist gjennomførte risikovurdering knyttet til HMS
- Oversikt over verneombud i resultatenheten
- Oversikt over i hvilken grad verneombud og ledere i resultatenheten har fått opplæring innenfor HMS
- Dokumentasjon på sist gjennomførte vernerunde/HMS-gjennomgang
- Handlingsplan utarbeidet på grunnlag av sist gjennomførte vernerunde/HMS-gjennomgang
- Resultatenhetens rutiner for oppfølging/bruk av handlingsplan for HMS
- Resultatenhetens rutiner for behandling av avvik og uønskede hendelser knyttet til HMS
- Resultatenhetens rutiner for oppfølging av sykmeldte
- Resultat fra sist gjennomførte medarbeiderundersøkelse
- Dokumentasjon som viser hvordan sist gjennomførte medarbeiderundersøkelse er fulgt opp

Informasjon/dokumentasjon knyttet til informasjonssikkerhet

- Resultatenhetens prosedyrer knyttet til informasjonssikkerhet
- Dokumentasjon på eventuelle risikovurderinger knyttet til informasjonssikkerhet i resultatenheten

Vedlegg 4 Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lov, forskrift og forarbeid

- Arbeidsdepartementet: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). FOR-1996-12-06-1127
- Arbeidsdepartementet: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften). FOR-2000-12-15-1265
- Kommunal- og regionaldepartementet: Ot.prp. nr. 70. Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Lov om offentlige anskaffelser. LOV-1999-07-16-69
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser. FOR-2006-04-07-402.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). LOV-2000-04-14-31
- Kommunal- og regionaldepartementet: Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner). FOR-2000-12-15-1423
- Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Ot.prp. nr. 43. Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
- Kunnskapsdepartementet: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.
- Nærings- og handelsdepartementet: NOU 1997:21. Offentlige anskaffelser.

Litteratur/annet

- Datatilsynet (2009): En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet.
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser sak 2003/601
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser sak 2005/286
- Kommunal- og regionaldepartementet (2008): Internkontroll i norske kommune. Status og utviklingsbehov.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane.
- Norges interne revisorers forening (1996). Internkontroll – et integrert rammeverk. Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

- Pettersen, Inger J., Magnussen, Jon, Nyland, Kari og Bjørnenak, Trond (2008): Økonomi og helse – perspektiver på styring. Cappelen Damm AS, Oslo.

Kommunale vedtak, styringsdokumenter og retningslinjer

- Etisk standard (Bystyresak 142/08)
- Satsning på balansert målstyring (BMS) (Bystyresak 1003/11)
- Økonomireglement og budsjettfullmakter (Byrådssak 1082/12)
- Anvisningsmyndighet (BKDOK-2011-01006)
- Innkjøpsstrategi 2007-2011 (Bystyresak 134/07)
- Veileder for anskaffelser i Bergen kommune (2010)
- Enkel veileder for anskaffelser i Bergen kommune (2011)
- HMS-håndbok (2011)
- Bergen kommunes strategi for informasjonssikkerhet 2011-2014
- Felles brukerinstruks IKT (Dok.nr. 1.2.02)
- Overordnet retningslinje for behandling av personopplysninger i Bergen kommune (BKDOK-2004-00655.08)
- Bergen kommune og sosiale medier (2010)

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS