

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Internkontroll i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap



Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensing.....	8
2. Metode	9
2.1 Oppstartmøte.....	9
2.2 Dokumentanalyse	9
2.3 Intervju og annen informasjonsinnhenting	9
2.4 Verifisering og høring	9
3. Revisjonskriterier	10
3.1 Regelverk.....	10
3.2 Rammeverk for internkontroll	10
3.3 Modenhetsmodell for internkontroll	12
4. Data	14
4.1 Styrings- og kontrollmiljø	14
4.1.1 Organisering	14
4.1.2 Delegering av ansvar og myndighet.....	15
4.1.3 Lederavtaler og årsoppdrag	16
4.1.4 Krav til internkontroll	16
4.1.5 Balansert målstyring (BMS) og bruk av styringskort	17
4.1.6 Etikk	17
4.1.7 Kompetanse.....	18
4.2 Kartlegging og vurdering av risiko	18
4.2.1 På overordnet nivå i byrådsavdelingen	18
4.2.2 På seksjonsnivå	19
4.3 Kontrollaktiviteter	19
4.3.1 På overordnet nivå i byrådsavdelingen	19
4.3.2 På seksjonsnivå	21
4.4 Informasjon og kommunikasjon.....	22
4.4.1 Systemer for rapportering, informasjon og kommunikasjon.....	22
4.5 Oppfølging av internkontrollen og forbedringstiltak.....	23
4.5.1 Ledelsens oppfølging.....	23
4.5.2 Rapportering om svakheter ved internkontrollen	23
5. Vurderinger	25
5.1 Innledning	25
5.2 Overordnet rammeverk for internkontroll	25
5.3 Styrings- og kontrollmiljø	26
5.4 Kartlegging og vurdering av risiko	26
5.5 Kontrollaktiviteter	27
5.6 Informasjon og kommunikasjon.....	27
5.7 Oppfølging av internkontrollen og forbedring	28
6. Forslag til tiltak	29
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	30
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	33

Tabeller og figurer

FIGUR 1: ILLUSTRASJON AV COSO-MODELLEN.....	11
TABELL 1: OPPSUMMERING AV SENTRALE ELEMENTER I COSO-MODELLEN.....	12
FIGUR 2: MODENHETSMODELL FOR INTERNKONTROLL.....	13
FIGUR 3: ORGANISASJONSKART BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP	14

Sammendrag

På oppdrag fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av internkontroll i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap (BFEE). Prosjektet inngår som del av en rekke forvaltningsrevisjoner av internkontroll i utvalgte enheter i Bergen kommune, og undersøkelsen er gjennomført i perioden oktober 2013 – februar 2014.

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for revisjonens vurderinger går frem av kapittel 3, mens faktagrunnlaget blir presentert i kapittel 4. For en mer utfyllende versjon av revisjonens vurderinger blir det vist til kapittel 5 i rapporten. Høringsuttalelse fra kommunaldirektør for BFEE er vedlagt rapporten som vedlegg 1.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt og vurdert i hvilken grad BFEE har etablert et tilfredsstillende system for internkontroll. Under dette har det vært fokus på hvordan byrådsavdelingen gjennom internkontrollen sikrer nødvendig styring, oppfølging og kontroll av underliggende enheter.

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon fra byrådsavdelingen og gjennomført møter og/eller intervju med kommunaldirektør, stabsleder og alle seksjonsledere i byrådsavdelingen. Intervjureferater er verifiserte, og det er gjennomført et verifiseringsmøte med kommunaldirektør og stabsleder. Rapporten er sendt på høring til BFEE og hørings svar er vedlagt.

Gjennomgang av revisjonens vurderinger

Deloitte mener at BFEE har et betydelig forbedringspotensial når det gjelder utvikling av et overordnet rammeverk for internkontroll. Vurdert opp mot modenhetsmodellen for internkontroll som er presentert i kapittel 3 i rapporten, kan internkontrollen i byrådsavdelingen karakteriseres som «uformell». Byrådsavdelingen mangler et rammeverk for internkontroll og risikovurderinger, og det er uklart om eksisterende kontroller dekker sentrale risikoer. Gjennomføring av risikovurderinger og kontrollaktiviteter har frem til i dag vært usystematiske og er i liten grad dokumentert.

Revisjonen mener det er viktig å etablere et overordnet system for internkontroll som gir klare føringer til underliggende enheter og som kan bidra til å sikre en helhetlig, enhetlig, effektiv og betryggende internkontroll både i kommunen som helhet og i BFEE.

Problemstilling 1: *I hvilken grad har byrådsavdelingen etablert et tilfredsstillende kontrollmiljø?*

Revisjonens vurdering:

Revisjonen mener at det i styringsdokumenter innen BFEE frem til i dag ikke har vært tilstrekkelig fokus på den enkelte leders ansvar for internkontroll. Det har heller ikke blitt utdypet i styringsdokumentene hva man legger i begrepet internkontroll. Samtidig går det frem av

undersøkelsen at det den senere tiden har vært et økt fokus på internkontroll både i BFEE og i Bergen kommune generelt.

Revisjonen opplever at byrådsavdelingen har et tydelig fokus på etisk bevissthet og etiske handlinger, men revisjonen vil fremheve betydningen av at det blir satt av tid til etisk refleksjon både på overordnet nivå i byrådsavdelingen og i den enkelte seksjon og resultatenheter. Revisjonen mener også at det ikke er alle områder som er tilstrekkelig dekket i de beskrivelser av ansvar og myndighet som foreligger per i dag. For eksempel mener revisjonen at ansvaret for HMS i seksjonene ikke har vært tilstrekkelig tydeliggjort.

Når det gjelder medarbeidernes kompetanse, går det frem av undersøkelsen at både kommunaldirektør og seksjonsledere generelt oppfatter at man har god kompetanse i enhetene i BFEE. Samtidig har det de senere årene ikke blitt gjennomført systematiske kompetansekartlegginger i byrådsavdelingen, og revisjonen vil presisere viktigheten av at man jobber systematisk for å sikre god oversikt over kompetansen, og sikrer at man har et godt grunnlag for å iverksette målrettede tiltak der det måtte vise seg å være behov for dette. Revisjonen får opplyst at det er planer om å gjennomføre kompetansekartlegginger når HR modulen i Agresso er ferdig implementert.

Samlet sett mener revisjonen at kontrollmiljøet i BFEE har mangler, spesielt når det gjelder tydeliggjøring av ansvaret for internkontroll i enhetene, samt tydeliggjøring av hva man legger i begrepet internkontroll. Samtidig registrerer revisjonen at det både innen byrådsavdelingen og i kommunen generelt er økt fokus på internkontroll og den enkelte leders ansvar for internkontroll.

Problemstilling 2: I hvilken grad blir det gjennomført risikokartlegginger og –vurderinger for å kartlegge fare for svikt, feil eller mangler i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap?

Revisjonens vurdering:

Frem til februar 2014 var det i liten eller ingen grad gjennomført dokumenterte risikovurderinger verken på overordnet nivå eller innen den enkelte seksjon eller resultatenheter i BFEE. Undersøkelsen viser at det frem til i dag heller ikke har vært etablert retningslinjer eller gitt andre formelle føringer for gjennomføringen av risikovurderinger. Samtidig er revisjonen gjort kjent med at det gjøres en del risikovurderinger som ikke blir dokumentert, og at det også har blitt satt i verk risikoreduserende tiltak basert på disse vurderingene.

Det er viktig at det etableres klare retningslinjer for å gjennomføre systematiske risikovurderinger, slik at man reduserer risikoen for at ikke alle vesentlige risikoforhold blir avdekket. Kommunen har startet en prosess for å implementere et system for overordnet risikostyring. I utkast til årsoppdrag for 2014 til resultatenhetsledere og seksjonsledere i BFEE som revisor har fått forelagt, er det også stilt krav om å gjennomføre risikovurderinger i den enkelte enhet, og om å rapportere resultatene av disse risikovurderingene til kommunaldirektør. Dette er etter revisjonen sin mening viktige tiltak, som kan gi god oversikt over de vesentlige risikoene i byrådsavdelingen.

Problemstilling 3: I hvilken grad er det etablert rutiner, kontroller og rapportering som en del av internkontrollen?

Revisjonens vurdering:

Som nevnt over er det ikke gjennomført systematiske og dokumenterte risikovurderinger verken på overordnet nivå i byrådsavdelingen eller i seksjonene. Dette medfører at det ikke er en dokumentert sammenheng mellom identifiserte risikoer og etableringen av retningslinjer, rutiner og andre kontrollaktiviteter i byrådsavdelingen.

Undersøkelsen viser samtidig at det er iverksatt kontrollaktiviteter knyttet til flere av arbeidsprosessene i byrådsavdelingen. Revisjonen vil presisere viktigheten av at

kontrollaktivitetene er basert på systematiske risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser, for å sikre at alle vesentlige risikoer blir identifisert og håndtert.

Problemstilling 4: Har byrådsavdelingen hensiktsmessige systemer for å sikre god informasjon og kommunikasjon i internkontrollarbeidet?

Revisjonens vurdering:

BFEE følger kommunens felles rapporteringskalender for økonomirapportering, tertialrapporter og årsrapportering. Videre er revisjonen informert om at styringskortene i Corporater i økende grad vil bli tatt i bruk som det sentrale verktøyet for å rapportere om status i enhetene, etter hvert som de ulike enhetene får ferdigstilt sine styringskort. Også årsoppdrag og budsjett er sentrale styringsdokumenter i byrådsavdelingen. Både bruk av årsoppdrag og utarbeiding av styringskort i enhetene har frem til i dag vært under utvikling. Basert på dette mener revisjonen at byrådsavdelingen ikke har hatt tilfredsstillende systemer for formidling av styringssignal og rapportering på disse. Revisjonen mener derfor det er viktig at byrådsavdelingen har fokus på å få alle enheter til å ferdigstille styringskortet, og at det arbeides aktivt med å forbedre årsoppdraget.

En vesentlig del av kommunaldirektørs informasjon til og kommunikasjon med underliggende enheter foregår gjennom møter. Disse møtene er en viktig arena for å formidle informasjon og styringssignaler, for drøfting av utfordringer, samt for rapportering fra underliggende enheter. Det føres ikke referat fra noen av disse møtene, noe som medfører at det som blir kommunisert ikke blir dokumentert. Revisjonen mener det er en svakhet at man ikke i ettertid kan dokumentere hva som er tatt opp og hva som er besluttet i disse møtene. Manglende dokumentasjon innebærer en risiko for at viktige beslutninger ikke blir fulgt opp.

Problemstilling 5: Er det etablert rutiner for oppfølging av om internkontrollen fungerer som forutsatt?

Revisjonens vurdering:

BFEE har i liten grad gitt føringer for hva som forventes av internkontrollen i den enkelte enhet, og det foregår dermed heller ingen systematisk oppfølging av hvorvidt en tilfredsstillende internkontroll er etablert, og hvorvidt internkontrollen fungerer som forutsatt.

Revisjonen mener at byrådsavdelingen i større grad enn det som er gjort frem til i dag bør følge opp hvordan internkontrollen fungerer, både i byrådsavdelingen som helhet og i de enkelte underliggende enheter. Dette bør skje på en systematisk og dokumenterbar måte. Det bør også stilles krav til hvordan underliggende enheter skal følge opp sin internkontroll og rapportere på denne.

Revisjonen anbefaler at Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap gjennomfører følgende tiltak:

- 1. Beskriver og etablerer et overordnet system for internkontroll hvor den enkelte leders ansvar går tydelig frem. Utarbeiding av et internkontrollsystem må tilpasses risiko, vesentlighet, egenart og størrelse. Internkontrollsystemet må også integreres med styringssystemet i byrådsavdelingen.*
- 2. Gjennomfører kompetansekartlegging*
- 3. Sikrer at risikokartlegginger og -vurderinger blir gjennomført og at nødvendige risikoreducerende tiltak blir iverksatt på en systematisk og dokumenterbar måte. Risikokartlegginger og –vurderinger må blant annet omfatte vurderinger av måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering.*
- 4. Utarbeider kontrollaktiviteter basert på systematiske risikovurderinger der dette er nødvendig og formålstjenlig for å sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering*
- 5. Sikrer at viktige styringssignaler og informasjon som blir gitt gjennom møter blir dokumentert*
- 6. Etablerer systemer for oppfølging av internkontrollen i byrådsavdelingen*

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 51-13, 24. september 2013, gjennomført en forvaltningsrevisjon av internkontroll i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap (BFEE) i Bergen kommune.

Dette prosjektet inngår som del av en rekke forvaltningsrevisjoner av internkontroll i utvalgte enheter i Bergen kommune.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke i hvilken grad Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap har etablert et tilfredsstillende system for internkontroll. Under dette har det vært fokus på hvordan byrådsavdelingen gjennom internkontrollen sikrer nødvendig styring, oppfølging og kontroll av underliggende enheter.

Med bakgrunn i formålet, er det utarbeidet følgende hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad har byrådsavdelingen etablert et tilfredsstillende kontrollmiljø?
2. I hvilken grad blir det gjennomført risikokartlegginger og –vurderinger for å kartlegge fare for svikt, feil eller mangler i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap?
3. I hvilken grad er det etablert rutiner, kontroller og rapportering som en del av internkontrollen?
4. Har byrådsavdelingen hensiktsmessige systemer for å sikre god informasjon og kommunikasjon i internkontrollarbeidet?
5. Er det etablert rutiner for oppfølging av om internkontrollen fungerer som forutsatt?

1.3 Avgrensning

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å se nærmere på styring og kontroll på overordnet nivå i en byrådsavdeling. For å belyse hvordan og i hvilken grad det er etablert system og rutiner på overordnet nivå som bidrar til å sikre tilstrekkelig internkontroll også i underliggende enheter, har det også vært gjort noen kartlegginger av hvordan ulike krav er ivaretatt i seksjonene på nivå 1 i byrådsavdelingen.

2. Metode

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

2.1 Oppstartmøte

Det ble holdt oppstartmøte med kommunaldirektør og stabsleder i BFEE. Formålet med oppstartmøtet var å informere om forvaltningsrevisjonsprosjektet, samt å få innblikk i organisering, ansvarsforhold og risikoforhold i byrådsavdelingen.

2.2 Dokumentanalyse

Revisjonen har etterspurt relevant dokumentasjon fra byrådsavdelingen. Revisjonen har gått gjennom tilsendt dokumentasjon, slik som for eksempel fullmaktsdokumenter for byrådsavdelingen, rapporteringskalender, årsoppdrag til seksjoner og resultatenheter, styringskort, svar på kommunens årlige internkontrollundersøkelse, tertialrapporter og årsrapporter.

2.3 Intervju og annen informasjonsinnhenting

I tillegg til møte med kommunaldirektør og stabsleder i BFEE, er det gjennomført intervju med lederne for de seks seksjonene på nivå 1 i byrådsavdelingen:

- HR-seksjonen
- Seksjon IKT Konsern
- Økonomiseksjonen
- Innkjøpsseksjonen
- Seksjon for konkurranse og eierskap
- Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning

Seksjonslederne har også blitt stilt oppfølgingsspørsmål på e-post i etterkant av intervjuene, som de har svart på.

2.4 Verifisering og høring

Informasjon fra intervju med seksjonslederne som er benyttet i rapporten, er på forhånd sendt på e-post til den aktuelle seksjonsleder for verifisering. Utkast til rapport med kriterier og revisjonens observasjoner er gjennomgått på et møte med kommunaldirektør, for å sikre at opplysningene som blir presentert er korrekte. Deretter ble rapporten sendt på høring til Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. Høringssvar fra byrådsavdelingen er vedlagt rapporten som vedlegg 1.

3. Revisjonskriterier

3.1 Regelverk

Det fremgår av kommuneloven¹ § 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 selv om kommunerådet etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av disse organers ledelsesansvar. Det blir videre pekt på at det er i samsvar med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer 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.

Videre går det frem at internkontroll i videste forstand defineres 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.

3.2 Rammeverk for internkontroll

Flere rammeverk gir retningslinjer for hvordan et overordnet internkontrollsystem kan utarbeides. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen, som sist ble oppdatert i 2013.² Hovedelementene i COSO-modellen består av elementer som er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll, og sentrale elementer er:

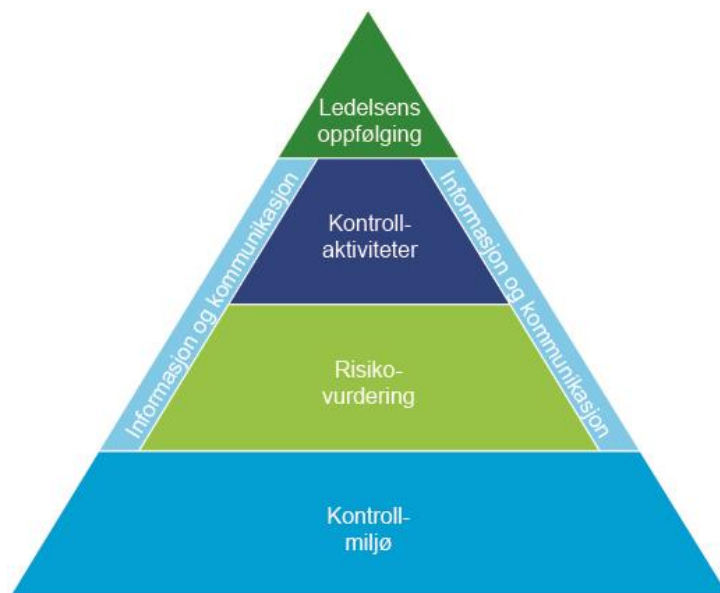
- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Ledelsens oppfølging

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

¹ Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

²COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

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 risikokartlegginger og -vurderinger sikre at de arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil eller mangler blir identifisert. Det er viktig at sentrale mål, arbeidsprosesser og oppgaver er tydelig definert, som et utgangspunkt for risikovurderingene. Videre er det et mål at ledelsen, basert på identifiserte risikoer, skal sette i verk målrettede risikoreduserende tiltak der det er behov for det.

Kontrollaktivitetene er de tiltakene som blir iverksatt for å sikre etterlevelse av regelverk, retningslinjer og krav til tjenesteutførelse, for å håndtere risiko avdekket i risikovurderingen, og for å bidra til at system og rutiner fungerer som forutsatt.

For å oppnå god internkontroll er det ifølge COSO-modellen også 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. Dette kan gjøres gjennom løpende oppfølging, eller gjennom sporadiske evalueringer. Avdekkede avvik i internkontrollen skal følges opp med korrigerende tiltak.

De ulike elementene er oppsummert i tabellen under:

Tabell 1: Oppsummering av sentrale elementer i COSO-modellen

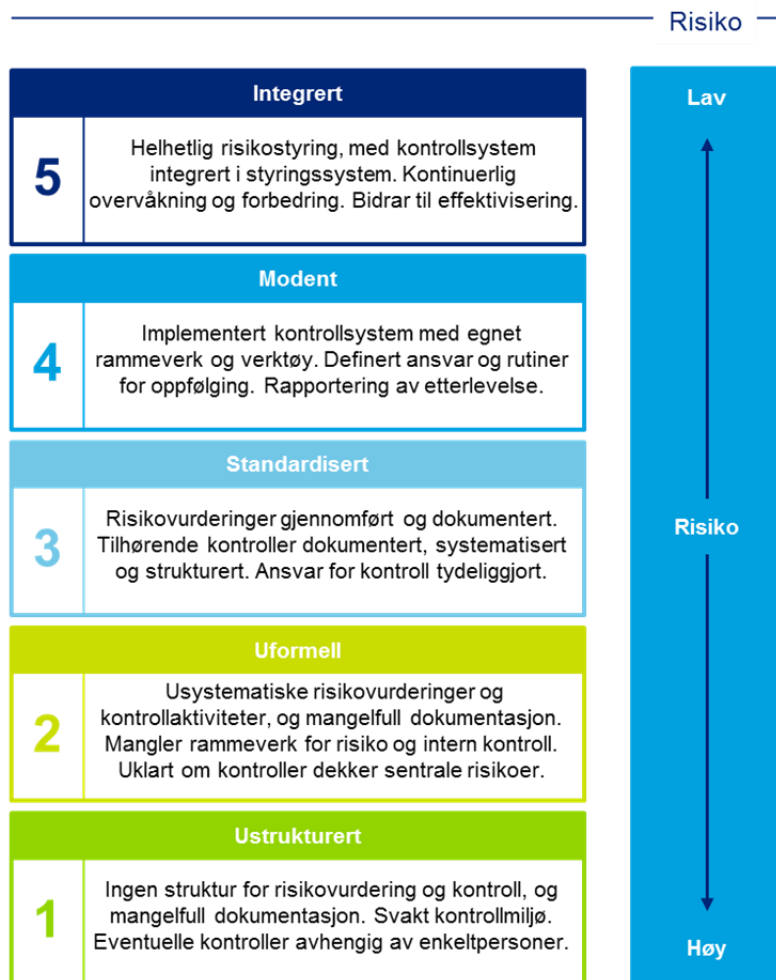
COSO område	Beskrivelse	Praktiske eksempler
Kontrollmiljø	Fundamentet for god internkontroll. Ledelsens holdning, adferd og definerte retningslinjer er utgangspunktet for god internkontroll.	<ul style="list-style-type: none"> • Retningslinjer, organisering, ansvars- og myndighetsfordeling • Ressurser 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
Kontrollaktiviteter	Kontrollaktiviteter etableres for å sikre at retningslinjer, regelverk 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 at internkontrollsystemet i kommunen skal være basert på COSO-modellen, men modellen representerer et sett med 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.

3.3 Modenhetsmodell for internkontroll

En modenhetsmodell for internkontroll benyttes for å «ta temperaturen» på internkontrollen i en virksomhet. Modellen som er presentert under, er et verktøy for å systematisere våre vurderinger av virksomhetens internkontroll og kommunisere våre observasjoner og refleksjoner omkring internkontrollen. Modenhets vurderes på en skala fra en til fem.

Figur 2: Modenhetsmodell for internkontroll



Ved bruk av en modenhetsmodell, er det viktig å presisere at en lav modenhet når det gjelder internkontrollen, ikke nødvendigvis betyr at virksomheten ikke følger regelverket, ikke følger opp mål eller ikke har en effektiv utførelse av oppgavene. Lav modenhet kan bety at den kontrollen som eventuelt foreligger, i stor grad ikke er dokumentert eller satt i system.

4. Data

4.1 Styrings- og kontrollmiljø

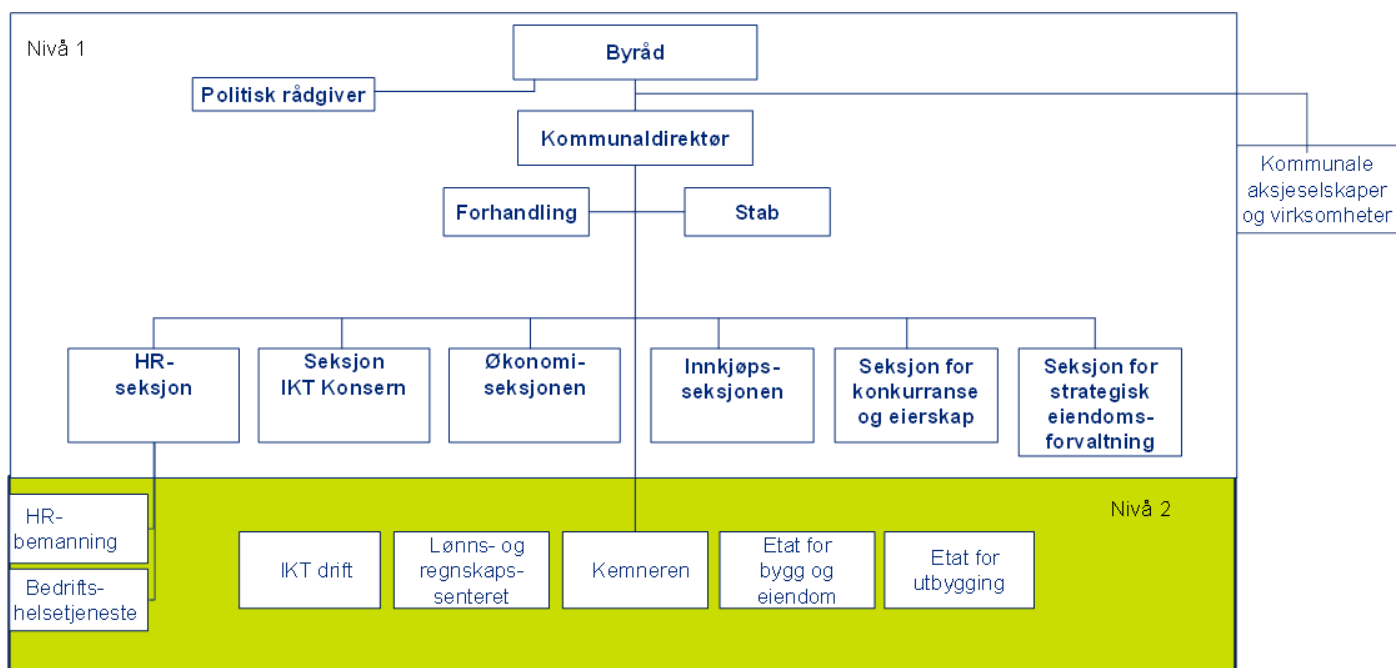
Kontrollmiljøet utgjør grunnmuren i et internkontrollsystem, og består av de standarder, prosesser og strukturer som legger grunnlaget for utøvelsen av god internkontroll i virksomheten. «Tonen på toppen», ved at ledelsen har et tydelig fokus på viktigheten av internkontroll og etterlevelse av etiske standarder og øvrige krav og retningslinjer, er en viktig del av et godt kontrollmiljø. Videre er fokus på viktigheten av medarbeidernes holdninger og kompetanse, og tydelige strukturer når det gjelder fordeling av ansvar og myndighet, viktige deler av kontrollmiljøet. Sentralt i kontrollmiljøet står også tydelige rapporteringslinjer og et tydelig fokus på den enkelte leders og ansattes ansvar for internkontroll.

4.1.1 Organisering

Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap (BFEE) har en rekke konsernovergrepene funksjoner, med det overordnede ansvaret for kommunens økonomistyring, innkjøp, arbeidsgiverpolitikk, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, organisasjonsutvikling, og kommunens bygningsmasse. Byrådsavdelingen følger også opp Bergen vann KF, flere av de største aksjeselskapene som Bergen kommune har eierskap i, samt arbeidsmarkedsbedriftene.

Av organisasjonskartet som er presentert under, går det frem hvilke enheter som inngår i byrådsavdelingen på myndighetsnivå 1, samt underliggende enheter på myndighetsnivå 2.

Figur 3: Organisasjonskart Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap



Seksjonsledere og resultatenhetsledere rapporterer til Kommunaldirektør for finans, eiendom og eierskap. Unntaket er HR bemanning og bedriftshelsetjenesten på myndighetsnivå 2 som er underlagt HR-seksjonen og som rapporterer til leder for HR-seksjonen.

Mål og sentrale arbeidsoppgaver for den enkelte seksjon og resultatenhet underlagt BFEE er beskrevet i flere ulike dokumenter. For seksjonene som har konsernovergripende oppgaver går målene til dels frem av overordnede planer, strategier og dokumenter på konsernnivå. Eksempler på dette er eierskapsmeldingen, kommunens anskaffelsesstrategi og IKT strategi. Også budsjettokumentet er et sentralt styringsdokument. Videre er en del mål og oppgaver definert i årsoppgdraget og i styringskortet for den enkelte seksjon og resultatenhet.

Når det gjelder Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning, blir det opplyst at formelle styringsdokumenter som gir føringer for seksjonens arbeid per i dag ikke er på plass, da seksjonen ble opprettet i 2013. Seksjonsleder viser til at seksjonen har som ambisjon å legge frem en sak om mål og strategi for eiendomsforvaltningen i kommunen våren 2014. Denne saken vil gi seksjonen et tydeligere mandat. Per i dag er det ikke etablert noen formelle styringsinstrumenter eller vedtatte budsjettmål for seksjonen, dette vil først være aktuelt når den overordnede eiendomsstrategien er på plass. Etablering av seksjonen, samt sentrale styringssignaler, er likevel gitt gjennom politiske saker de senere årene som omhandler organisering og mål for eiendomsforvaltningen i kommunen.

4.1.2 Delegering av ansvar og myndighet

I Bergen kommune har resultatenhetslederne vide delegerede fullmakter og et selvstendig økonomiansvar, herunder ansvar for drift av tjenestene, ansvar for kvalitet på tjenestene og arbeidsgiveransvar i forhold til medarbeiderne. Det blir opplyst at resultatenhetsledere og seksjonsledere med eget budsjettansvar i praksis behandles likt med tanke på økonomiske fullmakter.

Kommunaldirektør opplyser at det per februar 2014 pågår et arbeid med oppdatering av byrådsavdelingens fullmaktdokumenter. Innenfor Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap går delegering av budsjettfullmakter mv frem av et dokument datert i april 2013, som er signert byråd og kommunaldirektør i BFEE. Her går det blant annet frem at

«**Kommunaldirektør** for finans, eiendom og eierskap videredelegerer alle fullmakter vedr. driftsbudsjettet, investeringsbudsjettet og andre fullmakter omtalt i økonomireglementet, i tråd med anbefalingene i vedtatt økonomireglement (for eget ansvarsområde), til alle **resultatenhetsledere** med selvstendig og entydig økonomiansvar, slik dette er definert i økonomisystemet AGRESSO.

I tillegg delegeres anbefalte fullmakter til Økonomidirektør, Økonomiansvarlig i BFEE og Leder for strategisk eiendomsforvaltning.»

Hvilke fullmakter som er anbefalt videredelegert til henholdsvis resultatenhetsledere, økonomidirektør, økonomiansvarlig i BFEE og leder for strategisk eiendomsforvaltning, går frem av en matriseoversikt som er del av kommunens elektroniske økonomihåndbok.

Videre foreligger det et dokument med tittelen «*Delegasjon av administrative fullmakter til resultatenhetsledere (dvs. etat- og seksjonsledere) i BFKE pr. 01.10.11*». I denne delegasjonen ligger blant annet fullmakt til å foreta budsjettjusteringer mellom tjenester innenfor enheten, anvisningsmyndighet for budsjettansvarsområdet, enkelte fullmakter knyttet til utlysning av stillinger og ansettelse, fullmakt til å treffe avgjørelse i permisjonssaker mv.

Byrådsavdelingen og underliggende seksjoner har konsernansvar på en rekke områder, herunder innkjøp, økonomi, HR og IKT. Byrådsavdelingen, og seksjonene, har dermed ansvar for å utarbeide styrende dokumenter for Bergen kommune på disse områdene. Den enkelte seksjon har innenfor sine ansvarsområder i liten grad et definert kontrollansvar overfor øvrige deler av konsernet. Ansvaret for oppfølging og kontroll følger linjeorganisasjonen, og ligger dermed til hver enkelt byrådsavdeling og resultatenhet. For eksempel blir det vist til at Innkjøpsseksjonen har et

definert ansvar for å fungere som rådgiver og serviceenhet ut mot øvrige deler av kommunen, men at seksjonen ikke har et formelt kontrollansvar når det gjelder innkjøp som blir gjennomført i andre deler av organisasjonen.

4.1.3 Lederavtaler og årsoppdrag

Lederavtaler har frem til nå ikke blitt benyttet i byrådsavdelingen, men kommunaldirektøren vil vurdere om det skal utarbeides slike avtaler for resultatenhetsledere og seksjonsledere i 2014. Kommunaldirektør innførte årsoppdrag som et styringsdokument for alle resultatenhetsledere og de fleste seksjonsledere fra 2013. Det blir opplyst at det ikke har blitt vurdert som hensiktsmessig å utarbeide årsoppdrag for de to minste seksjonene (Seksjon for konkurranse og eierskap og Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning). For 2013 ble det heller ikke utarbeidet årsoppdrag for Etat for bygg og eiendom, da denne enheten ble etablert i 2013.

Et formål med årsoppdraget har vært å gi en samlet oversikt over sentrale føringer for den enkelte enhets arbeid det aktuelle året. Årsoppdrag 2013 for de ulike seksjonene og resultatenheter i BFEE hadde likelydende tematisk inndeling, og var inndelt i følgende deler:

1. Mål for 2013
2. Balansert målstyring
3. Personalområdet
4. Økonomiområdet
5. Samlet oversikt over rapportering gjennom året
6. Spesielle føringer for enhetens arbeid

Både kommunaldirektør og seksjonsledere gir uttrykk for at årsoppdraget slik det var utformet i 2013 har forbedringspotensial, blant annet blir det pekt på at det ble opplevd som for generelt. For mange enheter var ikke del 6 *Spesielle føringer for enhetens arbeid* fylt ut.

Revisjonen har fått opplyst at utkast til nytt årsoppdrag er utarbeidet og det er gjennomført møter om dette med alle etater/resultatenheter og seksjoner. Med bakgrunn i tilbakemeldinger fra disse møtene vil dokumentstrukturen bli revidert, men temaene vil stort sett bli opprettholdt. Revidert årsoppdrag sendes ut ultimo februar sammen med detaljert budsjett. Revisjonen får opplyst at forventninger og krav til den enkelte enhet går tydelig frem av årsoppdrag 2014, og at det inkluderer flere områder enn tidligere. Det pågår for tiden en prosess med oppdatering av byrådsavdelingens fullmaktsdokumenter, og den enkelte leders fullmakter skal vedlegges årsoppdraget når det sendes ut. Videre vil endelig årsoppdrag i større grad enn tidligere inneholde en beskrivelse av hva som er den enkelte leders ansvarsområde. Det er også fokus på at det skal være en tydelig sammenheng mellom årsoppdraget og andre styrende dokumenter, som for eksempel styringskortet.

4.1.4 Krav til internkontroll

Det er den enkelte byrådsavdeling som plikter å etablere hensiktsmessige og forsvarlige systemer for internkontroll. Det er ikke etablert noen overordnede prinsipper for internkontroll i Bergen kommune. Det blir opplyst at det er planlagt å ha internkontroll, risikovurderinger mv som tema for alle kommunaldirektørenes ledergrupper på «Fellesledelse» i mars 2014. I tillegg er Bergen kommune per februar 2014 i gang med et arbeid knyttet til å utarbeide et system for gjennomføring av risikoanalyser. Dette blir nærmere omtalt under pkt 4.2.1 under.

Kommunaldirektør for BFEE opplyser at det ikke er satt overordnede krav til internkontroll i byrådsavdelingen. Gjennom årsoppdrag for 2014 er det imidlertid formidlet at den enkelte leder har et ansvar for at tilstrekkelige internkontrolltiltak er etablert og fungerer i enheten. Det er ikke nærmere definert hva som ligger i kravet til internkontroll. Kommunaldirektøren påpeker likevel at det blir stilt krav om gjennomføring av en rekke tiltak og aktiviteter som bidrar til internkontroll i enheten, som for eksempel medarbeiderundersøkelse, økonomioppfølging mv.

Flere seksjonsledere opplyser at det ikke stilles noen særskilte krav til internkontroll fra overordnet nivå, ut over det som følger av kommunens generelle rammeverk, og at fokus da i hovedsak er på økonomisk internkontroll.

4.1.5 Balansert målstyring (BMS) og bruk av styringskort

Av informasjon om balansert målstyring på Bergen kommunens intranett, går det frem at en fordel med BMS er at fokus i oppfølgingen av resultater utvides til å omfatte mer enn kun økonomi. Det går videre frem at styringskortet skal stå i sammenheng med lederavtalen, og sammen med denne og budsjettet utgjøre styringssystemet i Bergen kommune.

Byrådet fornyet sin satsing på balansert målstyring i sak 1003/11. Det fremgår av byrådssaken 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 resultatoppgjør 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, og det er utarbeidet en mal for styringskort (2012), som alle tjenester er bedt om å benytte.

Kommunaldirektør for BFEE opplyser at byrådsavdelingen tidligere ikke har hatt tilstrekkelig fokus på balansert målstyring, men at det den senere tiden er satt i gang et stort arbeid på dette området innenfor byrådsavdelingen.

Gjennom årsoppdrag 2013 ble det formidlet et likelydende krav til lederne for underliggende resultatenheter, samt seksjonslederne for de fire største seksjonene i BFEE. I årsoppdraget går det frem at *«Virksomhetsstyringen generelt og oppfølgingen av mål/rapportering av resultater spesielt skjer gjennom balansert målstyring. Enhetene skal ha utarbeidet styringskort basert på de overordnede føringene som er gitt i del 1.»* Videre går det frem at enhetenes styringskort for 2013 skal godkjennes av kommunaldirektør.

Det blir opplyst at kommunaldirektøren følger opp seksjonsledernes arbeid med balansert målstyring, og at progresjonen i arbeidet med styringskort blir etterspurt. Ved årsslutt 2013 hadde ingen av seksjonene ferdigstilt styringskortene og det var ulikt hvor langt de var kommet i arbeidet. I Corporater går det frem at styringskort for flere av seksjonene er under arbeid, og at data som er lagt inn i styringskortene til dels er testdata. Dette gjelder både for innkjøpsseksjonen, økonomiseksjonen, HR-seksjonen, og Seksjon IKT konsern. De to minste seksjonene i byrådsavdelingen (Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning og Seksjon for konkurranse og eierskap) var per oktober 2013 ikke i gang med BMS, men det blir opplyst at også disse seksjonene skal begynne å benytte systemet.

Det blir videre vist til at byrådsavdelingen har fire medarbeidere (hvorav en er sykemeldt) som har ansvar for BMS på konsernnivå. Det er kun disse medarbeiderne som kan gjøre endringer i styringskortene til de ulike enhetene i hele kommunen. Manglende kapasitet på dette området har dermed også påvirket fremdriften i arbeidet med å utarbeide og oppdatere styringskort innenfor enhetene i BFEE.

4.1.6 Etikk

Det er utarbeidet en etisk standard for Bergen kommune.³ Av etisk standard går det frem at *«God etisk standard krever en jevnlig prosess der åpen kommunikasjon og refleksjon rundt dilemmaer blir ivarettatt. Den enkelte avdeling, med sitt særpreg og sine spesielle utfordringer, må skape møteplasser og prosesser for å få til en åpen diskusjon og refleksjon.»* Under overskriften «Etikk» på HR-nett går det frem at *«Etisk refleksjon krever en arena der man setter av tid til å ta opp etiske dilemma eller setter søkelys på etikk i den handlingspraksis enheten har. For eksempel kan man bruke personalmøter, fagmøter eller andre møteplasser til å sette etikk på dagsorden.»*

³ Vedtatt av Bergen bystyre i sak 142-08, 24. juni 2008.

Videre går det frem at det er tilbud om kurs i etikk og varsling for alle resultatenhetsledere i kommunen.

På overordnet nivå i BFEE, det vil si for eksempel i ledergruppen, har man ikke benyttet verktøyene for etisk refleksjon som er tilgjengelig via HR-nett. Det blir likevel vist til at etikk og etisk refleksjon har vært tema på flere ledersamlinger, blant annet som oppgaver knyttet til etisk plattform og kommunens kjerneverdier. Fokus på etikk i ledergruppen blir ofte initiert som et resultat av aktuelle saker.

Flere seksjonsledere opplyser at etikk er tema i seksjonsmøter, avdelingsmøter, fagmøter eller lignende, og at det da også blir satt av tid til etisk refleksjon. Det blir opplyst at lederne gjennom en årlig internkontrollundersøkelse (se avsnitt 4.5 for nærmere omtale) blant annet blir målt på hvorvidt enhetene jobber aktivt med etisk refleksjon. En gjennomgang av svarene for 2013 viser at ikke alle enheter i BFEE jobber aktivt med etisk refleksjon.

4.1.7 Kompetanse

Det har de siste årene ikke blitt gjennomført systematiske kompetansekartlegginger i BFEE. Det blir opplyst at det vil være en modul for dette i den nye HR-modulen i Agresso som er under implementering. Det blir vist til at kompetansekartlegging vil bli gjennomført når dette systemet er ferdig implementert. Videre blir det opplyst at spørsmål om kompetanse inngår både i medarbeiderundersøkelsen og i medarbeidersamtaler.

Kommunaldirektør og seksjonslederne opplever at det i byrådsavdelingen og den enkelte seksjon er god kompetanse, men at man er sårbare på noen områder på grunn av manglende overlapp i kompetanse innenfor enkelte sentrale funksjoner.

4.2 Kartlegging og vurdering av risiko

Som en sentral del av internkontrollen bør det gjennomføres risikokartlegginger og -vurderinger av definerte mål, arbeidsprosesser, regeletterlevelse og rapportering innenfor alle deler av virksomheten. Det er videre viktig at det blir tatt stilling til hvordan identifiserte risikoer skal håndteres. Risiko knyttet til korrupsjon og misligheter bør vurderes spesielt, slik at man sikrer at risikoreduserende tiltak blir iverksatt der det er behov for det. Som del av risikovurderingene bør det også vurderes hvordan ulike former for endringer kan påvirke internkontrollsystemet og risikobildet, som for eksempel organisatoriske endringer eller endringer i aktuelt regelverk.

4.2.1 På overordnet nivå i byrådsavdelingen

Byrådsavdelingen har frem til 2014 ikke satt krav til kartlegging og vurdering av risiko i seksjonene eller i resultatene. Det har så langt heller ikke blitt gjennomført noen dokumenterte risikovurderinger på overordnet nivå i byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen opplyser om at det i årsoppdraget for 2014, som blir sendt ut ultimo februar, er satt krav om at alle enheter i byrådsavdelingen skal gjennomføre dokumenterte risikovurderinger. Kommunaldirektør vil gjennom det nye årsoppdraget også stille krav til at den enkelte leder innen en fastsatt dato rapporterer tilbake til kommunaldirektør om enhetens risikoer.

Det blir videre opplyst at Bergen kommune er i gang med et arbeid knyttet til innføring av et system for overordnet risikostyring, og at byrådsavdelingen har ansvar for å lede dette arbeidet. Kommunen har kjøpt en modul i Corporater som skal benyttes som et overordnet risikostyringsverktøy. Dette verktøyet er ikke tatt i bruk. Kommunaldirektør opplyser at man i byrådsavdelingen ønsker å komme i gang med systematiske risikovurderinger så snart som mulig, selv om man per i dag ikke kan benytte modulen i Corporater til dette.

4.2.2 På seksjonsnivå

Det har frem til i dag ikke blitt gjennomført dokumenterte risikovurderinger i de ulike seksjonene i byrådsavdelingen. Det blir opplyst at man likevel gjør en del risikovurderinger i praksis, og at slike vurderinger blant annet ligger til grunn for prioriteringer mellom ulike oppgaver. Det blir også vist til at det ligger risikovurderinger til grunn for blant annet rutinene i økonomihåndboken, selv om risikovurderingene ikke er systematisert og dokumentert i særlig grad. Som det går frem over, vil det i 2014 bli stilt krav om at det blir gjennomført dokumenterte risikovurderinger i alle enheter i byrådsavdelingen.

Flere seksjonsledere viser til at man i kommunen ikke har vært flinke nok når det gjelder å ta i bruk verktøy for risikostyring. Det blir kommentert at kommunen i større grad bør gjøre systematiske risikovurderinger som et grunnlag for å avgjøre hvor man bør sette inn risikoreducerende tiltak.

Flere seksjonsledere opplyser i intervju at det er fokus på risikoen for korrupsjon og misligheter i byrådsavdelingen og i seksjonene, men at dette ikke i tilstrekkelig grad er skriftliggjort og dokumentert. Selv om det per i dag ikke er gjennomført systematiske og dokumenterte risikovurderinger på dette området, blir det vist til flere tiltak som er innført i de ulike seksjonene for å redusere risikoen. For eksempel er det innenfor Seksjon IKT konsern etablert klare rutiner knyttet til avtaleinngåelser og dokumentasjon av minikonkurranser, og det er mye fokus på hvordan man forholder seg til leverandører. En mal for risikovurdering av IKT-systemer er også utarbeidet på Seksjon IKT konsern, og arbeidet med å integrere risikovurdering som en naturlig del av ulike endringsprosesser pågår og er under kontinuerlig forbedring.

Videre blir det vist til at Innkjøpsseksjonen i forbindelse med strategiarbeidet har hatt fokus på hvor risikoen for korrupsjon og misligheter er størst. Det blir vist til at IKT og bygg og anlegg da ble pekt på som de områdene der risikoen er størst, og at dette derfor er områder som har fokus fra Innkjøpsseksjonens side.

4.3 Kontrollaktiviteter

Basert på gjennomførte risikovurderinger, bør det etableres både forebyggende og avdekkende kontrollaktiviteter for å redusere uønskede risikoer. Kontrollaktiviteter kan for eksempel dreie seg om etableringen av retningslinjer, rutiner, prosedyrer, maler og sjekklister, samt gjennomføringen av stikkprøvekontroller og etablering og bruk av avvikssystem.

4.3.1 På overordnet nivå i byrådsavdelingen

Som det går frem av kap 4.2 er det så langt ikke gjennomført formelle og dokumenterbare risikovurderinger i byrådsavdelingen, og det er følgelig per i dag heller ikke etablert kontrollaktiviteter som er basert på slike risikovurderinger. Fra 2014 vil det, som det går frem over, bli stilt krav til alle enheter i byrådsavdelingen om å gjennomføre dokumenterte risikovurderinger.

Det blir opplyst at det per i dag ikke er etablert tilstrekkelig med kontrollaktiviteter i byrådsavdelingen for å sikre at retningslinjer, regelverk og andre krav etterleves i praksis i seksjoner og underliggende enheter. Oppfølging av måloppnåelse og progresjon i ulike oppgaver som skal utføres, blir i hovedsak gjort gjennom møter. Kommunaldirektør setter opp en agenda for det enkelte møte som går frem av møteinnkallingen som blir sendt til aktuelle seksjons- og resultatansvarlige i god tid før møter blir avholdt. For eksempel viser kommunaldirektør til at det i innkallingen i forbindelse med tertialrapportering, går frem at enhetsledere skal rapportere på avvik fra målsettinger og planer, og legge frem plan for avbøtende tiltak. Det går videre frem at BMS blir brukt aktivt i gjennomgangen. Det er samme agenda for kommunaldirektørens møter med alle enhetslederne. Det blir ikke skrevet referat fra disse møtene.

Det foreligger ingen skriftlige rutiner eller lignende på byrådsavdelingsnivå som beskriver forhold som skal følges spesielt opp og/eller kontrolleres i underliggende enheter, men det blir opplyst at det i årsoppdrag for 2014 vil gå tydelig frem at kommunaldirektøren vil følge opp den enkelte enhet gjennom bruk av styringskort i Corporator. I årsoppdraget for 2014 vil det også bli vist til enkelte områder og tiltak som det skal rapporteres tilbake om til kommunaldirektør. Herunder risikovurderinger, tiltak knyttet til gjennomført medarbeiderundersøkelse mv. Dette gikk ikke frem av årsoppdraget for 2013.

I årsoppdrag for 2013 til de ulike seksjonslederne og resultatenhetslederne i byrådsavdelingen, var det under del 4 *Økonomiområdet* et eget avsnitt som omhandlet «økonomisk internkontroll». Her gikk det frem at «*Enhetsleder har ansvar for at tilstrekkelige internkontrolltiltak er etablert og fungerer i enheten.(...) Dette ansvaret utøves gjennom linjelederne som har ansvar for internkontroll innenfor sitt myndighetsområde, herunder også økonomisk internkontroll.*» Videre går følgende frem:

«Ansvaret for økonomisk internkontroll innenfor etatens budsjettansvarsområde vil blant annet inneholde følgende:

- Sikre at delegasjonen av alle økonomiske fullmakter er dokumentert.
- Sikre at medarbeidere med økonomiske fullmakter har tilstrekkelig kompetanse.
- Etterleve regler og forskrifter for offentlige innkjøp.
- Gjennomføre interne kontrollaktiviteter (stikkprøvekontroller) i nødvendig grad.»

I årsoppdraget for 2013 ble det også vist til noen momenter knyttet til den økonomiske internkontrollen innenfor seksjonene, som kommunaldirektøren ba om at ble vektlagt spesielt i budsjettåret 2013. Dette omfattet blant annet «*videreføring av systematiske kontrollaktiviteter (månedlige stikkprøvekontroller) for transaksjoner under kr 5.000, som i Agresso håndteres av kun én person.*»

Revisjonen får opplyst at den enkelte leder har ansvar for å sikre at disse forholdene er på plass. Kommunaldirektøren gjennomfører ingen systematiske kontroller av dette. Når det gjelder kravet om månedlige stikkprøvekontroller, opplyser likevel kommunaldirektør at han har stilt spørsmål om dette til enkelte enhetsledere, men ikke til alle.

Alle enhetsledere har ansvar for etterlevelse av krav knyttet til helse, miljø og sikkerhet innen egen enhet. Det har likevel i liten grad blitt kontrollert fra overordnet nivå i hvilken grad dette blir ivare tatt. Fra 2014 vil ansvar på HMS-området bli tydeliggjort gjennom årsoppdraget, og det vil bli stilt en del konkrete krav til den enkelte enhets arbeid relatert til HMS.

Per januar 2014 viser undersøkelsen at alle seksjoner har verneombud, enten eget eller sammen med andre seksjoner eller kommunaldirektørens stab. De fleste seksjoner har også arbeidsmiljøgruppe, enten egen eller sammen med andre seksjoner/kommunaldirektørens stab. Av de to seksjonene som er geografisk plassert utenfor rådhuset har én både egen arbeidsmiljøgruppe og egen lokal HMS håndbok, mens den andre seksjonen har verken arbeidsmiljøgruppe eller lokal HMS håndbok. Det foreligger ingen oppdatert oversikt over inndeling i verneområder på nivå 1 i byrådsavdelingen. Den nyeste fullstendige oversikten over verneombud, arbeidsmiljøutvalg mv i byrådsavdelingen er fra 2009, og er ikke oppdatert i samsvar med endringer i organisering de seneste årene.

Seksjonslederne kommenterer at verneombudene for de enkelte seksjonene har fått opplæring i HMS, med unntak av én seksjon der seksjonsleder ikke kjenner til om verneombudet har fått slik opplæring. Flere av seksjonslederne har per i dag ikke gjennomført opplæring i HMS, selv om det ifølge Bergen kommune sin HMS-instruks er et krav at alle ledere i kommunen som har personalansvar skal gjennomgå den obligatoriske grunnopplæringen i HMS. Kommunaldirektør opplyser at det både gjennom årsoppdrag for 2014 og gjennom andre aktiviteter vil bli satt et økt fokus på HMS i byrådsavdelingen fremover. Blant annet skal leder for HMS på konsernnivå delta i et ledermøte i byrådsavdelingen for å informere om sentrale krav og forventninger knyttet til HMS-arbeidet.

4.3.2 På seksjonsnivå

Den enkelte seksjon og resultatenheter er selv ansvarlig for utarbeidelse av de rutiner og kontrollaktiviteter de mener er nødvendige for å sikre god måloppnåelse og god gjennomføring av de oppgaver seksjonen eller resultatenheten har ansvar for. Det er ikke gitt føringer for dette fra byrådsavdelingen/for byrådsavdelingen som helhet, med unntak av de føringene som er referert i avsnittet over, og med unntak av de system og rutiner som går frem av konsernovergripende styringsdokumenter som for eksempel økonomihåndboken og innkjøpsstrategien.

Det er i ulik grad etablert rutiner/prosedyrer knyttet til interne arbeidsprosesser i seksjonene. Flere seksjonsledere opplyser at det er utarbeidet rutiner og prosedyrer knyttet til en del interne arbeidsprosesser, men ikke for alle.

Av Bergen kommunes anskaffelsesstrategi 2013-2016⁴ går det frem at det per i dag ikke eksisterer noen spesifikke fullmakter for bestilling av varer og tjenester til Bergen kommune, slik det gjør for fakturagodkjenning. Dette innebærer at det er den enkelte resultatenhetsleders ansvar å delegere og følge opp fullmakter for bestilling av varer og tjenester. De samme lederne har også ansvar for å følge opp bruken av kommunens innkjøpsavtaler.

Noen seksjonsledere i BFEE opplyser at det er etablert egne lokale rutiner for gjennomføring av innkjøp i seksjonen, og at det er utarbeidet oversikt over fullmakter. I andre seksjoner er ikke fullmakt til å gjennomføre innkjøp videre delegert, og det blir opplyst at det heller ikke er utarbeidet egne rutiner eller kontroller knyttet til innkjøp. Det blir videre opplyst at en del typer innkjøp utføres av faste personer i staben, og blir gjort felles for flere seksjoner i byrådsavdelingen. Dette dreier seg for eksempel om kontormateriell.

Av Bergen kommunes økonomihåndbok går følgende frem:

«Budsjettsansvarlig leder må sørge for betryggende kontroll også for fakturaer på mindre beløp. For fakturaer under kr 5 000 (eks. mva) er ofte bestiller og attestant samme person, og det er ikke krav om attesting av mer enn én person. I sum utgjør småfakturaer årlig svært store beløp i kommuneregnskapet. Eventuell manglende kontroll og oppfølging av småfakturaer øker risikoen for misbruk av innkjøpsfullmakter.»

Ifølge rutinen i økonomisystemet skal enhetsleder gå gjennom og kontrollere utbetalinger under kr 5 000. Leder for økonomiseksjonen viser til at det likevel er usikkert hvor godt enhetsledere i kommunen kontrollerer dette. Om kort tid vil det bli innført en obligatorisk liste i arbeidsflyten der ledere aktivt må signere på at de har gjennomgått regnskapet.

I enkelte av seksjonene i byrådsavdelingen blir det opplyst at seksjonsleder jevnlig går gjennom transaksjonslister og kontrollerer alle fakturaer under kr 5 000,-, og at kommunens standardrutiner for slik kontroll blir fulgt. I en seksjon blir det opplyst at det ikke er innført rutiner for å sikre betryggende kontroll på fakturaer under kr 5 000,-.

Når det gjelder informasjonssikkerhet, mener seksjonslederne at seksjonene er ajour når det gjelder oppretting og fjerning av brukertilganger for ansatte i seksjonene. Det blir opplyst at «sjekklister ansatt slutter» blir benyttet for å sikre opphør av brukertilganger når ansatte slutter. Videre opplyser to av seksjonslederne at det enkelte ganger har blitt gjennomført kontroller av brukertilganger for eksempel i forhold til BKSak og økonomisystemet, men uten at det er etablert noen rutiner eller retningslinjer for gjennomføring av denne typen kontroller.

⁴ Bergen kommune: Anskaffelsesstrategi 2013-2016. Fra behov til kontraktsoppfølging. Innkjøpsseksjonen, desember 2012. Saksnr:201202281-11. Behandlet i Bergen bystyre 24.4.2013, sak 81-13.

4.4 Informasjon og kommunikasjon

For å oppnå god internkontroll, og sikre at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret de er tildelt, er det viktig at det er etablert systemer som bidrar til å sikre effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen.

4.4.1 Systemer for rapportering, informasjon og kommunikasjon

Seksjonsledere og resultatenhetsledere rapporterer til Kommunaldirektør for BFEE.⁵ På økonomiområdet følges kommunens felles rapporteringskalender, med månedlig og tertialvis rapportering av økonomisk status. Videre leverer de enkelte seksjoner og resultatenheter sine bidrag til byrådsavdelingens tertialrapporter som inngår i kommunens samlede tertialrapporter.

Alle resultatenheter utarbeider egne årsrapporter. Det er ikke stilt krav om egen årsrapport fra seksjonene. Resultatenhetenes årsrapporter utarbeides i henhold til en fast mal i Bergen kommune, men detaljnivået i årsrapportene varierer. Det rapporteres også ved bruk av Corporater, men som det går frem av avsnitt 4.1.4 har seksjoner og resultatenheter i byrådsavdelingen i varierende grad ferdigstilt og tatt i bruk styringskort i Corporater.

Ut over dette blir det opplyst at det er etablert en fast møtестruktur i byrådsavdelingen. Møtестrukturen er ikke nedfelt i egne dokument, men ligger i møteplanen i Outlook.

Den faste møtестrukturen blir opplyst å inneholde følgende møter:

- Kommunaldirektøren har ukentlige møter med byråden. Her deltar også de seksjonslederne som har kontorsted på rådhuset. Dette innebærer at seksjonsleder for IKT konsern og seksjonsleder for Innkjøpsseksjonen vanligvis ikke deltar. I disse møtene er det fokus på å orientere byråden om relevante saker.
- Kommunaldirektøren har ledermøter en gang per måned der både seksjonslederne og resultatenhetslederne deltar. Disse møtene har en varighet på ca. 2 timer, og det er fokus på saker som er felles for alle, herunder både informasjon og rapportering. Det kan også være møter der fokus er på spesielle problemstillinger, og det blir opplyst at det høsten 2013 var et ledermøte der temaet internkontroll stod spesielt i fokus. Det blir ikke ført referat fra disse møtene.
- Kommunaldirektøren har månedlige ledermøter (midt mellom møtene som er nevnt over), der kun seksjonslederne deltar. Også disse møtene har en varighet på ca 2 timer, og det blir opplyst at man her går mer inn i ulike tema. Det blir ikke ført referat fra disse møtene.
- Kommunaldirektøren har egne møter med hver enkelt seksjonsleder og resultatenhetsleder. Med noen av disse lederne er det møte en gang per måned, med andre er det møte hver 6. uke. Dette er avhengig av størrelsen på seksjonen/resultatenheten. Stabsleder deltar i noen av disse møtene. Fokus i møtene er blant annet på økonomi, ulike personalspørsmål, fravær og måloppnåelse. I noen møter blir det lagt opp til at resultatenhetsleder eller seksjonsleder får gå mer inn på spesielle utfordringer, og drøfte disse. Det blir ikke ført referat fra møtene.
- Kommunaldirektør har spesielt hyppige møter med enkelte av lederne. Dette gjelder for eksempel seksjon for konkurranse og eierskap, der kommunaldirektør, byråd og seksjonsleder har ukentlige møter i tillegg til de øvrige møtene.

Det blir også avtalt møter etter behov, og det blir opplyst at det er til dels mye kontakt mellom kommunaldirektøren og lederne for seksjoner og resultatenheter også utenom de faste møtene. Fra seksjonsledere blir det vist til at det er lett å få gjort de avklaringer med kommunaldirektøren som de opplever at det er behov for.

⁵ Med unntak av to resultatenhetsledere som rapporterer til leder for HR-seksjonen.

I tillegg er det egen struktur rundt oppfølgingen av enkelte store prosjekter, for eksempel er det faste møter knyttet til BLINK-prosjektet, og jevnlig møter med rapportering knyttet til dette. Kommunaldirektør opplyser dessuten at når det gjelder oppfølging av store prosjekter, er det en fast møteserie knyttet til alle skole- og barnehageprosjekt. Her leder kommunaldirektør BFEE en egen styringsgruppe som tar for seg utbygging/rehabilitering samt vedlikeholdsproblematikk. Videre blir det opplyst at det er en tilsvarende fast møteserie for bygg knyttet til helse- og omsorgssektoren, og kommunaldirektør BFEE er også her leder for en egen styringsgruppe. Når det gjelder møter knyttet til IKT-investeringer blir det opplyst at kommunaldirektør med jevne mellomrom blir oppdatert av leder for de respektive styringsgrupper, og at eventuelt avvik rapporteres spesielt.

I utkast til årsoppdrag for 2014 går det frem at status for prosjekter i investeringsbudsjettet rapporteres per tertial, og at egne bestillinger i forbindelse med rapporteringene etter første og andre tertial sendes ut ved behov.

4.5 Oppfølging av internkontrollen og forbedringstiltak

Ledelsens oppfølging er viktig for å sikre gjennomføring av handlinger eller endringer som er nødvendige for å oppnå god internkontroll. Herunder bør det være fokus på å kartlegge hvorvidt ulike elementer i internkontrollen er etablert og fungerer, noe som kan gjøres gjennom løpende oppfølging, eller gjennom sporadiske evalueringer. Avdekkede avvik i internkontrollen bør følges opp med korrigerende tiltak.

4.5.1 Ledelsens oppfølging

Som det går frem av avsnitt 4.1.1 over, rapporterer seksjonsledere og resultatenhetsledere til Kommunaldirektør for BFEE.⁶ Det blir opplyst at ansvar for oppfølging av de ulike seksjoner og resultatenheter er fordelt slik at staben i byrådsavdelingen fungerer som et bindeledd mot resultatenheter i saker som har å gjøre med økonomi, personaloppfølging og ulike administrative rutiner. Staben er i liten grad involvert i oppfølgingen knyttet til faglige spørsmål.

Kommunaldirektørens oppfølging av underliggende enheter skjer i stor grad gjennom faste møter med resultatenhetsledere og seksjonsledere. Agenda for møtene blir satt opp og sendt til møtedeltakerne i forbindelse med møteinnkalling. Det blir ikke skrevet referat fra møtene.

Kommunaldirektøren viser til at han ser på den enkelte seksjon eller resultatenhets styringskort før møter med aktuelle seksjonsledere eller resultatenhetsledere, og har fokus på om det er mål som «lyser rødt». Dette vil da bli fulgt opp i møtet. I utkast til årsoppdrag for 2014 går det frem at kommunaldirektørens oppfølging av enhetene vil skje gjennom bruk av styringskortet i Corporater.

I årsoppdrag 2013 går følgende frem under del 2 *Balansert målstyring 2013*:

«Kommunaldirektøren innkaller enhetsleder til oppfølgingsmøte i forkant av hver tertialrapportering. Det forutsettes tertialvis rapportering ift mål og indikatorer i styringskortet. Rapporteringsfristene ligger i tabellen for samlet oversikt over rapporteringsfrister.»

Kommunaldirektør opplyser at lederne i forbindelse med disse oppfølgingsmøtene blir bedt om å rapportere om oppnådde mål og om avvik fra fastsatte mål, samt om avbøtende tiltak i forbindelse med avvik.

4.5.2 Rapportering om svakheter ved internkontrollen

Det er per i dag ikke etablert systemer i byrådsavdelingen som har som formål å sikre rapportering om identifiserte svakheter ved internkontrollen. Byrådsavdelingen har etter det revisjonen har fått opplyst heller ikke gjennomført evalueringer eller andre undersøkelser for å

⁶ Med unntak av to resultatenhetsledere som rapporterer til leder for HR-seksjonen.

kartlegge hvorvidt ulike elementer i internkontrollen er etablert og fungerer. Gjennom årsoppdrag for 2014 vil som tidligere nevnt alle enheter bli bedt om å gjennomføre risikovurderinger og rapportere til kommunaldirektør om identifiserte risikoer.

Enhet for økonomisk internkontroll, som er en del av Økonomiseksjonen, gjennomfører en årlig internkontrollundersøkelse i Bergen kommune, der alle ledere med budsjettansvar er målgruppen for undersøkelsen. Svarene fra den enkelte resultatenhetsleder skal følges opp av byrådsavdelingen som resultatenheten/seksjonen tilhører. Ut over internkontrollundersøkelsen, rapporterer ikke seksjonslederne systematisk til overordnet nivå om iverksatte kontrolltiltak eller eventuelle svakheter ved internkontrollen.

Seksjonsledere viser til at den årlige internkontrollundersøkelsen kan gi en pekepinn på hvilke områder seksjonen bør jobbe spesielt med, og opplever at det går frem av denne undersøkelsen hva som bør være sentrale elementer i internkontrollen.

5. Vurderinger

5.1 Innledning

I avsnittene under har revisjonen vurdert arbeidet med internkontroll i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap opp mot revisjonskriteriene som er presentert i kapittel 3. Ifølge COSO-modellen bør et internkontrollsystem være bygd opp av fem komponenter som er gjensidig avhengige av hverandre, og som alle er sentrale elementer i internkontrollen. Disse fem elementene er styrings- og kontrollmiljø, risikokartlegginger og -vurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt oppfølging og forbedring. I avsnittene under har revisjonen vurdert i hvilken grad og hvordan hver av disse komponentene er etablert som en del av internkontrollen i BFEE.

Deloitte mener at byrådsavdelingen har et betydelig forbedringspotensial når det gjelder utvikling av et overordnet rammeverk for internkontroll. Vurdert opp mot modenhetsmodellen for internkontroll som er presentert under punkt 3.3 i rapporten, kan internkontrollen i byrådsavdelingen karakteriseres som uformell. Det mangler et rammeverk for internkontroll og risiko, og det er uklart om kontroller dekker sentrale risikoer. Gjennomføring av risikovurderinger og kontrollaktiviteter er usystematisk og i liten grad dokumentert.

En lav modenhet når det gjelder internkontrollen, betyr ikke nødvendigvis at virksomheten ikke følger regelverket, ikke følger opp mål eller ikke har en effektiv utførelse av oppgavene. Lav modenhet innebærer imidlertid at man ikke har etablert et system som sikrer systematisk og risikobasert oppfølging og kontroll med virksomheten.

5.2 Overordnet rammeverk for internkontroll

Det er ikke etablert noe overordnet rammeverk som gir føringer for hvordan et internkontrollsystem skal bygges opp. Det fremgår heller ikke av styringsdokumenter eller vedtak hvilke elementer et slikt system bør inneholde, verken i Bergen kommune eller i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. Manglende overordnet rammeverk og system bidrar til at internkontrollaktivitetene i byrådsavdelingen i liten grad er systematiserte og dokumenterte. Revisjonen mener det er viktig med et overordnet system som gir klare føringer til underliggende enheter og som kan bidra til å sikre en helhetlig, enhetlig, effektiv og betryggende internkontroll både i kommunen og i byrådsavdelingen. Det er i dag uklart hvordan man skal vurdere hva som er nødvendige aktiviteter for å sikre tilfredsstillende internkontroll i byrådsavdelingen, og det er dermed en risiko for at dette praktiseres ulikt i underliggende enheter. Revisjonen vil samtidig peke på at det er satt krav og etablert retningslinjer for en del viktige internkontrollaktiviteter, som for eksempel krav om betryggende kontroll i økonomireglementet. Det er også blant annet stilt krav til arbeid med etisk refleksjon, arbeid med HMS, IKT og innkjøp. Likevel fremstår internkontrollaktivitetene i stor grad som løsrevne elementer, og undersøkelsen viser at enkelte av kontrollaktivitetene praktiseres ulikt i enhetene.

Revisjonen merker seg at både kommunen og byrådsavdelingen det siste året har økt fokuset på internkontroll generelt og risikovurderinger spesielt. Revisjonen mener også det er positivt at byrådsavdelingen gjennom årsoppdraget for 2014 til alle underliggende enheter setter økte krav til internkontroll og risikovurderinger.

5.3 Styrings- og kontrollmiljø

Revisjonen mener at det i styringsdokumenter innen BFEE frem til i dag ikke har vært tilstrekkelig fokus på den enkelte leders ansvar for internkontroll. Fokuset på internkontroll i styringsdokumentene har i hovedsak vært relatert til økonomisk internkontroll, og det har i liten grad blitt gitt føringer for etablering av systematisk internkontroll innenfor andre deler av virksomheten. Det har heller ikke blitt utdypet i styringsdokumentene hva man legger i begrepet internkontroll. Samtidig går det frem av undersøkelsen at det den senere tiden har vært et økt fokus på internkontroll både i BFEE og i Bergen kommune generelt, og at det nå blant annet arbeides med å implementere et system for overordnet risikostyring i kommunen. Fra 2014 er ledernes ansvar for internkontroll ytterligere presisert i årsoppdraget til enhetslederne i BFEE.

Revisjonen opplever at byrådsavdelingen har et tydelig fokus på riktige holdninger, samt etisk bevissthet og etiske handlinger, men revisjonen vil fremheve betydningen av at det blir satt av tid til etisk refleksjon både på overordnet nivå i byrådsavdelingen og i den enkelte seksjon og resultatenheter. Undersøkelsen viser at det i varierende grad arbeides systematisk med dette i enhetene.

Ansvar og myndighet som er delegert til den enkelte leder innen BFEE er dels beskrevet i egne dokumenter i byrådsavdelingen, og dels i årsoppdragene. Revisjonen mener at det ikke er alle områder som er tilstrekkelig dekket i de beskrivelser av ansvar og myndighet som foreligger per i dag. For eksempel mener revisjonen at ansvaret for HMS i seksjonene ikke har vært tilstrekkelig tydeliggjort. Resultatenhetslederens ansvar for HMS fremgår i stor grad av kommunens overordnede styringsdokumenter, men revisjonen mener det er viktig at det går tydelig frem av byrådsavdelingens styringsdokumenter i hvilken grad seksjonslederne har et tilsvarende ansvar på dette området. Undersøkelsen kan etter revisjonens mening tyde på et behov for klargjøring av hva den enkelte leders ansvar for HMS innebærer, da det er flere sentrale krav som ikke blir fulgt tilstrekkelig opp av alle enheter. Dette gjelder både leders opplæring i HMS, oppretting av arbeidsmiljøgruppe og utarbeiding av lokal HMS håndbok. Det foreligger per i dag heller ikke en oppdatert oversikt over inndelingen i verneområder på nivå 1 i byrådsavdelingen.

Når det gjelder medarbeidernes kompetanse, går det frem av undersøkelsen at både kommunaldirektør og seksjonsledere generelt oppfatter at man har god kompetanse i enhetene. Samtidig har det de senere årene ikke blitt gjennomført systematiske kompetansekartlegginger i byrådsavdelingen, og revisjonen vil presisere viktigheten av at man også på dette området jobber systematisk for å sikre god oversikt over kompetansen, og sikrer at man har et godt grunnlag for å iverksette målrettede tiltak der det måtte vise seg å være behov for dette. Revisjonen får opplyst at det er planer om å gjennomføre kompetansekartlegginger når HR modulen i Agresso er ferdig implementert.

Samlet sett mener revisjonen at kontrollmiljøet i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap har mangler, spesielt når det gjelder tydeliggjøring av ansvaret for internkontroll i enhetene, samt tydeliggjøring av hva man legger i begrepet internkontroll. Samtidig registrerer revisjonen at det både innen byrådsavdelingen og i kommunen generelt er økt fokus på internkontroll og den enkelte leders ansvar for internkontroll.

5.4 Kartlegging og vurdering av risiko

Frem til februar 2014 var det i liten eller ingen grad gjennomført dokumenterte risikovurderinger verken på overordnet nivå eller innen den enkelte seksjon eller resultatenheter i BFEE. Undersøkelsen viser at det frem til i dag heller ikke har vært etablert retningslinjer eller gitt andre formelle føringer for gjennomføringen av systematiske og dokumenterte risikovurderinger. Samtidig er revisjonen gjort kjent med at det gjøres en del risikovurderinger som ikke blir dokumentert, og at det også har blitt satt i verk risikoreducerende tiltak basert på disse vurderingene.

Det er viktig at det etableres klare retningslinjer for å gjennomføre systematiske risikovurderinger, slik at man reduserer risikoen for at ikke alle vesentlige risikoforhold blir avdekket. Systematiske risikokartlegginger og -vurderinger vil gi ledelsen viktig styringsinformasjon, og vil være et viktig bidrag i vurderinger knyttet til hvilke mål og aktiviteter som bør følges spesielt opp fra ledelsens side. Videre vil systematiske risikovurderinger bidra til å sikre at målrettede risikoreducerende tiltak blir etablert. Kommunen har startet en prosess for å implementere et system for overordnet risikostyring. I årsoppdrag for 2014 til resultatenhetsledere og seksjonsledere i BFEE, som blir sendt ut ultimo februar, er det også stilt krav om å gjennomføre risikovurderinger i den enkelte enhet, og om å rapportere resultatene av disse risikovurderingene til kommunaldirektør. Dette er etter revisjonen sin mening viktige tiltak, som kan gi god oversikt over de vesentlige risikoene i byrådsavdelingen.

5.5 Kontrollaktiviteter

Som det går frem av avsnittet over, er det ikke gjennomført systematiske og dokumenterte risikovurderinger verken på overordnet nivå i byrådsavdelingen eller i seksjonene. Dette medfører at det ikke er en dokumentert sammenheng mellom identifiserte risikoer og etableringen av retningslinjer, rutiner og andre kontrollaktiviteter i byrådsavdelingen.

Undersøkelsen viser samtidig at det er iverksatt kontrollaktiviteter knyttet til flere av arbeidsprosessene i byrådsavdelingen. I underliggende enheter er det i stor grad opp til den enkelte leder i hvilken grad man vurderer at det er behov for å iverksette ulike typer kontrollaktiviteter knyttet til enhetens mål og oppgaveutførelse. Det er ikke etablert felles systemer på dette området, og det er i liten grad uttrykt krav om eller forventninger til etableringen av kontrollaktiviteter med unntak av de krav som går frem for eksempel av økonomireglementet i kommunen. Revisjonen vil presisere viktigheten av at kontrollaktivitetene er basert på systematiske risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser, for å sikre at alle vesentlige risikoer blir identifisert og håndtert.

5.6 Informasjon og kommunikasjon

Byrådsavdelingen følger kommunens felles rapporteringskalender for økonomirapportering, tertialrapporter og årsrapportering. Videre blir det opplyst at styringskort i Corporater for de ulike enhetene ikke har blitt ferdigstilt i samsvar med kommunens målsetninger for bruk av BMS, og at det tidligere har vært for lite fokus på dette i byrådsavdelingen. Revisjonen er informert om at styringskortene i økende grad vil bli tatt i bruk som det sentrale verktøyet for å rapportere om status i enhetene, etter hvert som de ulike enhetene får ferdigstilt sine styringskort. I tillegg til styringskortet er årsoppdrag og budsjett sentrale styringsdokumenter i byrådsavdelingen. Både bruk av årsoppdrag og utarbeiding av styringskort i enhetene har frem til i dag vært under utvikling. Basert på dette mener revisjonen at byrådsavdelingen ikke har hatt tilfredsstillende systemer for formidling av styringssignal og rapportering på disse. Revisjonen mener derfor det er viktig at byrådsavdelingen har fokus på å få alle enheter til å ferdigstille styringskortet, og at det arbeides aktivt med å forbedre årsoppdraget.

En vesentlig del av kommunaldirektørens informasjon til og kommunikasjon med underliggende enheter foregår gjennom møter. Disse møtene er en viktig arena for å formidle informasjon og styringssignaler, for drøfting av utfordringer, samt for rapportering fra underliggende enheter. Det føres ikke referat fra noen av disse møtene, noe som medfører at det som blir kommunisert ikke blir dokumentert. Revisjonen mener det er en svakhet at man ikke i ettertid kan dokumentere hva som er tatt opp og hva som er besluttet i disse møtene. Manglende dokumentasjon innebærer en risiko for at viktige beslutninger ikke blir fulgt opp.

5.7 Oppfølging av internkontrollen og forbedring

Kommunaldirektørens oppfølging av enhetene skjer i stor grad gjennom faste møter. Det er i liten grad gitt føringer for hva som forventes av internkontrollen i den enkelte enhet, og det foregår dermed heller ingen systematisk oppfølging av hvorvidt en tilfredsstillende internkontroll er etablert, og hvorvidt internkontrollen fungerer som forutsatt.

Byrådsavdelingen har ansvar for en konsernovergripende internkontrollundersøkelse som alle ledere med budsjettansvar må svare på årlig. Her vil det kunne fremgå eventuelle svakheter ved den enkelte enhets internkontroll. Byrådsavdelingen har ikke etablert en rutine for systematisk oppfølging av enhetenes svar på undersøkelsen.

Revisjonen mener at byrådsavdelingen i større grad enn i dag bør følge opp hvordan internkontrollen fungerer både i byrådsavdelingen som helhet og i de enkelte underliggende enheter. Dette bør skje på en systematisk og dokumenterbar måte. Det bør også stilles krav til hvordan underliggende enheter skal følge opp sin internkontroll og rapportere på denne.

Revisjonen merker seg at det gjennom årsoppdrag for 2014 vil bli stilt krav til dokumenterte risikovurderinger i den enkelte enhet, og at disse skal rapporteres til kommunaldirektør innen en fastsatt dato. Det blir også opplyst at styringskortet i Corporater i økt grad skal benyttes i kommunaldirektørens oppfølging, og at det blir stilt krav til rapportering om risikoreduserende tiltak ved manglende måloppnåelse. Revisjonen mener dette er tiltak som vil kunne bidra positivt til internkontrollarbeidet i byrådsavdelingen.

6. Forslag til tiltak

Revisjonen mener at Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap bør gjennomføre følgende tiltak:

1. Beskrive og etablere et overordnet system for internkontroll hvor den enkelte leders ansvar går tydelig frem. Utarbeiding av et internkontrollsystem må tilpasses risiko, vesentlighet, egenart og størrelse. Internkontrollsystemet må også integreres med styringssystemet i byrådsavdelingen.
2. Gjennomføre kompetansekartlegging
3. Sikre at risikokartlegginger og -vurderinger blir gjennomført og at nødvendige risikoreducerende tiltak blir iverksatt på en systematisk og dokumenterbar måte. Risikokartlegginger og –vurderinger må blant annet omfatte vurderinger av måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering.
4. Utarbeide kontrollaktiviteter basert på systematiske risikovurderinger der dette er nødvendig og formålstjenlig for å sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering
5. Sikre at viktige styringssignaler og informasjon som blir gitt gjennom møter blir dokumentert
6. Etablere systemer for oppfølging av internkontrollen i byrådsavdelingen

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP

Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Sentralbord 05556
Telefaks 55 56 69 15
finans@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no

Deloitte

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		201300274-32 INKV	ESARK-126	07. mars 2014

Høringsvar til forvaltningsrevisjon av internkontroll i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap

Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap har mottatt høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av internkontroll i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap (BFEE). Med dette gis det høringsuttalelse til rapportutkastet. Høringsuttalelsen kommenterer de forslag til tiltak som Deloitte presenter i rapportens kapittel 6.

Det har parallelt med Deloitte's undersøkelser av internkontroll i BFEE pågått prosesser knyttet til videreutvikling av kommunens internkontroll.

Pågående prosesser våren 2014

Innføring av overordnet rammeverk for risikostyring

Bergen kommune har over lang tid hatt fokus på ulike kontrolltiltak. Den siste tids hendelser har medført at Bergen kommune har satt ytterligere fokus på internkontroll i BFEE og rammeverket rundt dette. Et konsernovergripende prosjekt, som skal klargjøre implementering av verktøy og metoder for innføring av overordnet risikostyring, ble startet opp ultimo 2013 og gjennomføres våren 2014. Som del av prosjektet vurderes ulike aktuelle verktøy for risikostyring og modeller for risikoanalyse. Grensesnitt og overlapp mot andre styringssystemer, variasjoner i behov og tilnærminger i ulike deler av kommunens virksomhet, samt klargjøring av ansvar og roller, er blant forholdene det arbeides med i dette prosjektet. Målet er at det skal tas i bruk et overordnet rammeverk for risikostyring i Bergen kommune i løpet av 2014.

Oppstart av antikorrupsjonsprogram

Byrådet la høsten 2013 frem sak om oppstart av et antikorrupsjonsprogram for Bergen kommune. (Behandlet i Bergen bystyre 22.01.14, sak 15-14.) Følgende tiltak lanseres som del av dette programmet:

- *Det skal gjennomføres sentrale overordnede risikoanalyser for de kommunale tjenestene i løpet av 2014. For tjenester som identifiseres med høy risiko for korrupsjon skal det utarbeides mer detaljerte risikoanalyser, og ansvar for iverksetting av nødvendige tiltak skal klargjøres.*

- Eksisterende kontrolltiltak må vurderes og eventuelt forsterkes innenfor tjenester med høy risiko for korrupsjon.
- Det må gjøres en evaluering og revidering av «Etisk standard for Bergen kommune». Sak legges frem for bystyret i løpet av 2014.
- Det må foretas en gjennomgang av hvordan nylig vedtatt strategi for offentlige anskaffelser følges opp. Eventuelle forslag om justeringer må fremmes.
- Det må i løpet av høsten 2014 foretas en evaluering av etablert varslingsordning. På bakgrunn av denne evalueringen må eventuelle forslag til endringer fremmes.

Dette skal være prioriterte prosjekter som fullføres snarest mulig, og status for arbeidet skal legges frem i en byråds sak for sommeren 2014.

Kommentarer til Deloitte's forslag til tiltak

BFEE slutter seg til tiltakene Deloitte foreslår for å bedre internkontrollen, og er allerede i gang med aktiviteter og forbedringsarbeid som understøtter disse:

1. Deloitte mener at BFEE bør beskrive og etablere et overordnet system for internkontroll hvor den enkelte leders ansvar går tydelig frem. Det utarbeides nå en matrise/et flytskjema som på en langt tydeligere måte enn tidligere klargjør myndighets- og ansvarsforholdene knyttet til internkontroll i byrådsavdelingen – og i kommunen som helhet.
2. Deloitte foreslår at det bør gjennomføres kompetansekartlegging. Bergen kommune er i ferd med å implementere nytt elektronisk HR system, Agresso HR. Når basisløsningene er implementert, vil kompetansemodul tas i bruk. Her vil «selvbetjeningsløsning» for kompetansekartlegging benyttes.
3. Det fremkommer i revisjonsrapporten til Deloitte at byrådsavdelingen frem til 2014 ikke har satt krav til kartlegging og vurdering av risiko i seksjoner eller resultatenheter. Dette er delvis riktig, men det kan nevnes at fire av seksjonene likevel har gjort en vurdering av iboende risiko med utgangspunkt i Deloitte's overordnede analyse for Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016. I årsoppdraget for 2014 er det eksplisitt uttalt at enhetene skal starte opp et mer systematisk arbeid med risikovurderinger. I vedlegg til årsoppdraget følger hjelpemidler som kan brukes for å identifisere risikofaktorer. Enhetene hadde frist til 01.03.14 for å komme i gang med dette arbeidet. Deloitte's anbefaling om å sikre at risikokartlegginger og –vurderinger blir gjennomført og at nødvendige risikoreduserende tiltak blir iverksatt på en systematisk og dokumenterbar måte, vil følges opp i fortsettelsen av dette. Risikostyringsprosjektet som gjennomføres våren 2014 vil gi nødvendige avklaringer for hvordan dette bør gjøres.
4. Deloitte anbefaler at kontrollaktiviteter basert på systematiske risikovurderinger utarbeides der dette er nødvendig og formålstjenlig, for å sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering. Oppfølging i form av kontrollaktiviteter vil være blant de tema som omhandles eksplisitt både i overordnet beskrivelse av internkontrollen (se pkt. 1) og i risikostyringsprosjektet.

5. Deloitte anbefaler at viktige styringssignaler og informasjon som blir gitt gjennom møter dokumenteres. Det innføres nå ny praksis, hvor faste ledermøter skal dokumenteres med korte referater som inneholder opplysninger om hvem som var tilstede, når møtet ble holdt, hvilke tema som ble tatt opp, samt hvordan oppfølgingsansvar fordeles.
6. Det anbefales å etablere systemer for oppfølging av internkontrollen i byrådsavdelingen. Kommunaldirektøren vil sette i gang et utviklingsarbeid også på dette området.

Med hilsen

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP

Ingvild Kvilekval - saksbehandler

Ove Foldnes - kommunaldirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Byrådsleders avdeling

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

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

Dokumenter fra Bergen kommune

- Anskaffelsesstrategi 2013-2016. Fra behov til kontraktsoppfølging. Innkjøpsseksjonen, desember 2012. Saksnr:201202281-11. Behandlet i Bergen bystyre 24.4.2013, sak 81-13.
- Balansert målstyring og styringskortet (Bergen kommunes intranett)
- Delegasjon av administrative fullmakter – til resultatenhetsledere i BFKE per 1.10.2011.
- Etisk standard for Bergen kommune (Bystyresak 142/08)
- Etikk, HR-nett (Bergen kommunes intranett)
- Satsning på balansert målstyring (BMS) (Bystyresak 1003/11)
- HMS-instruks for Bergen kommune, vedtatt av Byrådet sak 1455-13. 17.10.2013.
- IKT-strategi 2011-2014. Versjon 1.0, januar 2011.
- Organisasjonskart BFEE
- Rapporteringskalender 2013
- Resultater fra internkontrollundersøkelse 2013 (Corporater)
- Skriftlig videredelegering av budsjettfullmakter mv, BFEE. 5.4.2013.
- Styringskort i Corporater for BFEE og underliggende enheter
- Veileder til Bergen kommunes overordnede HMS-system. Revisjon 2013.
- Økonomihåndboken (på Bergen kommunes intranett)
- Årsoppdrag 2013 til resultatenhetsledere og seksjonsledere i BFEE
- Årsoppdrag 2014 til resultatenhetsledere og seksjonsledere i BFEE. Utkast.
- Årsrapporter 2012 for resultatenheter i BFEE
- 1. tertialrapport 2013 for Bergen kommune, kapittel om byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap
- 2. tertialrapport 2013 for Bergen kommune, kapittel om byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap

Andre kilder

- COSO: Internal control – integrated framework. 2013.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Ot.prp.nr.70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
- Norges kommunerevisorforbund (NKRF): RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon. Revidert av styret i NKRF med ikrafttredelse fra 1. februar 2011.

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 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2014 Deloitte AS