




Rapport

Kartlegging av Byrådsleders avdelings arbeid med å forebygge, avdekke, og håndtere økonomisk kriminalitet

Oslo, 30. mai 2016



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	3
2. Innledning	4
2.1. Innledning og BDOs oppdrag	4
2.2. Organisering av arbeidet	5
2.3. Arbeidsmetodikk	5
2.4. Rapportering.....	5
2.5. Forbehold og presiseringer.....	5
3. Observasjoner og anbefalinger	6
3.1. Styrings og kontrollmiljø	6
3.2. Risikostyring	10
3.3. Internkontrolltiltak.....	11
3.4. Informasjon og kommunikasjon	12
3.5. Ledelsens oppfølging.....	14

1. Sammendrag

BDO AS har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Bergen kommune å kartlegge nærmere i hvilken grad Byrådsleders avdeling (BLED) og Bystyrets kontor (BSK) har implementert og etterlever de krav og forventninger som stilles for å på en tilfredsstillende måte forebygge, avdekke og håndtere eventuelle mistanker om økonomisk kriminalitet.

BDOs arbeid har bestått av å gjennomgå dokumentasjon fra Bergen kommune generelt, og BLED og BSK spesielt, og ved å innhente ytterligere informasjon gjennom møter med ledende ansatte. Innsamlet informasjon er sammenholdt med de krav og forventninger som stilles til BLED og BSK for å, på en tilfredsstillende måte, forebygge, avdekke og håndtere eventuelle mistanker om økonomisk kriminalitet. Det er i dette arbeidet tatt utgangspunkt i dokumentet «internkontroll for Bergen kommune». Det er utarbeidet separate rapporter for BLED, BSK og Bergen brannvesen. Dette er BDOs rapport som gjelder BLED. Våre observasjoner og vurderinger er oppsummert i nedenstående illustrasjon.



Styrings- og kontrollmiljø: Vi oppfatter at BLED har et godt fokus på risiko og etisk refleksjon, men at dette i enda større grad bør dokumenteres.

Risikostyring: BLED har gjennomført og dokumentert en overordnet risikoanalyse på avdelingsnivå. Det er ikke dokumentert at det er utarbeidet tiltak basert risikoanalysen. Risikoanalysen omhandler etter vår vurdering, ikke tilstrekkelig konkrete vurderinger av ulike risiko for økonomisk kriminalitet. Det er ikke gjennomført fullstendige risikoanalyser i de underliggende enhetene som er dokumentert. Hver enkelt underavdeling har gjennomført risikokartlegging av inntektsområdet og utarbeidet tilhørende tiltak. Implementering av tiltakene er ikke fullt ut ferdigstilt.

Internkontrolltiltak: Det er ingen dokumentert og fullstendig oversikt som viser sammenhengen mellom risikobildet for økonomisk kriminalitet og etablerte kontroller. Det er like fullt slik BDO vurderer det, et betydelig fokus på internkontroll, herunder forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet bl.a. gjennom arbeidsdeling og diverse rutiner. Vurdering av den generelle internkontrollen til BLED og kommunen er ikke en del av dette oppdraget.

Informasjon og kommunikasjon: Bergen kommune har et introduksjonsprogram for nyansatte, herunder nyansatte i BLED, hvor etisk standard for Bergen kommune er en del av opplæringen.

Ledelsens oppfølging: Det sittende byrådet opplyses å ha fokus på forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet, noe som igjen har ført til en økt oppfølging knyttet til temaet fra BLEDs

side. BDO har fått opplyst at hendelser knyttet til dette teamet tas opp jevnlig på ledermøter i BLED for å diskusjon og læring. Det er etter hva BDO erfarer ikke utarbeidet skriftlige rutiner som sikrer slik organisatorisk læring i avdelingen.

2. Innledning

2.1. Innledning og BDOs oppdrag

BDO ble av kontrollutvalget i Bergen kommune 20. november 2015 (sak 67-15) bedt om å kartlegge nærmere i hvilken grad Byrådsleders avdeling (BLED) og Bystyrets kontor (BSK) har implementert og etterlever de krav og forventninger som stilles for å på en tilfredsstillende måte forebygge, avdekke og håndtere eventuelle mistanker om økonomisk kriminalitet.

Denne rapporten presenterer BDOs observasjoner knyttet til BLED, med unntak av Bergen brannvesen (BBV). BBV er en av underavdelingene til BLED, men har et annerledes risikobilde som gjør at det er funnet mest hensiktsmessig å presentere observasjonene knyttet til BBV i en egen rapport. Det er også utarbeidet en egen rapport for BSK.

I Bergen kommune er Byrådet den øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjon. Ansvar for å etablere, gjennomføre og følge opp nødvendige internkontrolltiltak følger delegasjonslinjen, og er av byrådet i hovedsak delegert til Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap (BFEE)¹. Slik BDO forstår det, har ikke BLED ansvar for å følge opp denne delegeringen. BDO har fått opplyst fra BLED at kommunaldirektørene i BFEE og BLED er sidestilt i Bergen kommune, og at kommunaldirektøren i BLED ikke har instruksjons- eller tilsynsmyndighet overfor BFEE.

Ansvar for at gjeldende lov- og regelverk og politiske vedtak etterleveres og følges opp, samt at kommunens systemer og rutiner tas i bruk og etterleveres, tilligger den enkelte byrådsavdeling.

BLED vil måtte forholde seg til vedtak fra Byrådet og Bystyret, og instruksjoner fra BFEE, i tillegg til generell etterlevelse av gjeldende lover og regler knyttet til økonomisk kriminalitet.

BDO har tatt utgangspunkt i dokumentet «Internkontroll i Bergen kommune» som ble vedtatt av byrådet i Bergen kommune 6. november 2014. Rammeverket, som bygger på det samme rammeverket som ble lagt til grunn i BDOs rapport fra 2014², angir fem områder som skal sikre et helhetlig og kontinuerlig arbeid med internkontroll i Bergen kommune:

- Styrings og kontrollmiljø
- Risikostyring
- Internkontrolltiltak
- Informasjon og kommunikasjon
- Ledelsens oppfølging

¹ Internkontroll i Bergen kommune, vedtatt av byrådet 6. november 2014

² Evaluering av Bergen kommunes overordnede arbeid med å forebygge, avdekke og håndtere økonomisk kriminalitet

2.2. Organisering av arbeidet

Kristian Thaysen har vært ansvarlig partner for BDOs oppdrag, som i all hovedsak har vært gjennomført av Kristian Thaysen og Arnt Olav Aardal. BDOs oppdragsgiver har vært kontrollutvalget i Bergen kommune. I forbindelse med oppstart av arbeidet ble det gjennomført møter med kommunaldirektøren ved BLED og BSK, samt kontrollutvalgets sekretariat. BDOs arbeid har blitt tilrettelagt av stab ved BLED.

2.3. Arbeidsmetodikk

BDOs evalueringsarbeid har blitt gjennomført ved å innhente relevant dokumentasjon som belyser hvordan BLED og BSK i perioden 2014 - 2016 har arbeidet med å forebygge, avdekke og håndtere økonomisk kriminalitet, eksempelvis gjennom etisk regelverk og varslingsprosedyrer.

Videre er det innhentet informasjon gjennom møter/intervjuer med relevante ledende ansatte i kommunen. Det er gjennomført åtte samtaler med seks personer i BLED.

Innsamlet informasjon er sammenholdt med de krav og forventninger som stilles til BLED for å, på en tilfredsstillende måte, forebygge, avdekke og håndtere eventuelle mistanker om økonomisk kriminalitet.

Det er gjennomført en begrenset spørreundersøkelse blant ansatte ved BLED. Spørreundersøkelsen inneholdt 10 påstander om ansattes kjennskap til blant annet etisk standard og kommunens varslingskanal der ansatte ble bedt om å respondere på påstandene, etter en skala fra 1 (veldig uenig) til 6 (helt enig).

I tillegg er referat fra byråds- og bystyremøter i perioden fra 2014 til mai 2016 gjennomgått for å identifisere vedtak som BLED plikter å følge opp.

BLED har fått utkast til rapport til gjennomlesning for deres kommentarer før endelig rapport ble utarbeidet.

2.4. Rapportering

Våre observasjoner er oppsummert i denne rapporten som er strukturert i tråd med Bergen kommunes rammeverk for internkontroll; 1) Styrings og kontrollmiljø, 2) Risikostyring, 3) Internkontrolltiltak, 4) Informasjon og kommunikasjon og 5) Ledelsens oppfølging.

2.5. Forbehold og presiseringer

BDO har i anledning dette arbeidet ikke gjennomført noen generell og fullstendig gjennomgang/revisjon av BLEDs organisering, prosedyrer, rutiner, eller kommunens generelle internkontroll. Arbeidet har utelukkende hatt fokus på hvordan BLED har implementert og etterlever de krav og forventninger som stilles for å på en tilfredsstillende måte forebygge, avdekke og håndtere eventuelle mistanker om økonomisk kriminalitet. Vurdering av robustheten i kommunens etablerte økonomiske rammeverk og generelle internkontroll er ikke en del av dette

oppdraget og det er således i anledning dette oppdraget ikke gjennomført detaljerte evalueringer og/eller etterlevelseskontroller av kommunes generelle regnskaps- og kontrollrutiner.

3. Observasjoner og anbefalinger

3.1. Styrings og kontrollmiljø

3.1.1. Sentrale krav/pålegg

Det fremgår av «Internkontroll i Bergen Kommune» at styrings- og kontrollmiljøet er grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av ledelsens og medarbeidernes holdninger, etiske verdier og kompetanse. Videre at kontrollmiljøet blir påvirket av hvordan virksomheten er organisert, hvilken ledelsesfilosofi som gjelder og hvordan lederskapet blir praktisert.

Byrådsavdelingene pålegges i den forbindelse å legge vekt på:

- Etablering av en hensiktsmessig organisasjonsstruktur med forsvarlig rolledeling
- Tydelige fullmakter og rapporteringslinjer ved tildeling av myndighet og ansvar
- Ledelsens og ansattes kompetanse og holdninger til kvalitet, avvik, risiko, styring og kontroll
- Integritet, etiske verdier og etisk refleksjon

BDO har i forbindelse med dette oppdraget sett nærmere på BLEDs styrings- og kontrollmiljø og økonomisk kriminalitet. Vi har videre sett på i hvordan, og i hvilken grad varslingskanalen og den etiske standarden er implementert og kjent blant avdelingens ansatte.

Seksjon for internkontroll har 9.mai 2016 presentert Bergen kommunes rammeverk for virksomhetsstyring for BLED og de øvrige byrådsavdelingene. I henhold til rammeverket må BLEDs samlede styring, herunder den etablerte internkontrollen, dokumenteres og være etterprøvable. Etersom dette rammeverket ble «innført» mot avslutningen av BDOs arbeid har ikke BDO kartlagt BLEDs arbeid med dette. BLED har opplyst at dette arbeidet er påstartet.

3.1.2. Observasjoner

Organisering og rapporteringslinjer

BLED er sekretariat for byrådet. I tillegg har avdelingen det overordnede og faglige ansvaret for kommunens beredskap, informasjonsarbeid, brann- og redningstjeneste og juridisk bistand. BLED har også et overordnet koordineringsansvar for samarbeid mellom ulike byrådsavdelinger, det politiske og administrative nivået i kommunen og mellom Bergen kommune og ulike organisasjoner og nettverk på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

BLED hadde i 2015 et samlet budsjett på ca. 284 millioner kroner, hvorav ca. 210 millioner kroner er relatert til Bergen brannvesen. BLED sin andel av byrådsavdelingenes brutto utgifter i 2015 var ca. 2 %. Pr 31. desember 2015 var det 337 årsverk i BLED, hvorav 282 årsverk var tilknyttet Bergen brannvesen. De øvrige ansatte er tilknyttet de øvrige enhetene i BLED; Stab, Seksjon informasjon, Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap samt Kommuneadvokaten.

Det operasjonelle ansvaret for å sikre tilstrekkelig forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet ligger hos kommunaldirektøren i BLED. Ansvaret for oppfølging av internkontroll tilligger resultatenhetslederne. Oppfølging skjer fra kommunaldirektør via administrasjonssjef og gjennom kommunaldirektørs faste møter med resultatenhetslederne. Enhet for økonomisk internkontroll fungerer som en faglig støtte for BLED og BLEDs administrasjonssjef. Økt fokus på økonomisk styring og kontroll har blitt fremhevet som en av årsakene til tilsetning av BLEDs administrasjonssjef. Ledergruppen til BLED består av kommunaldirektøren og lederne for alle underavdelingen. BDO har fått opplyst og dokumentert at ledergruppen har hatt møter der etikk og internkontroll er tema.

Byrådsavdelingen for Finans, Eierskap og Eiendom (BFFE) har nylig opprettet nettverk for risikostyring og nettverk for etterkontroller. BLED er representert i begge disse nettverkene. Det er opplyst at nettverk for risikostyring har hatt sitt første møte og at det der var fokus på teknisk- og byggrisiko. Nettverk for etterkontroll har nylig gjennomført sitt første møte, der det ble satt fokus på lønn og ansettelse.

Kommuneadvokaten har bistått BFFE med utarbeidelse av instruks for saksbehandling ved mistanke om misligheter og overgrep begått av ansatte i Bergen kommune. Instruksen fastsetter rutiner for ansvars- og arbeidsdeling og oppfølging ved slike eventuelle hendelser. Instruksen er tilgjengeliggjort på kommunens intranett, Allmenningen.

Holdninger og verdier

Det er BDOs oppfatning at BLED har en god bevissthet rundt etikk og risiko for økonomisk kriminalitet. Vi oppfatter at avdelingen, gjennom Bergen kommunes verdier, tydelig har kommunisert sin holdning til «redelighet». Det er opplyst at byrådet også har et stort fokus på dette, og at dette bidrar til at BLED arbeider mye med etisk refleksjon og konkrete problemstillinger knyttet til dette. Kommunaldirektøren fremhever at BLED skal «gå foran som et godt eksempel».

BLED fronter kommunen utad ved «store saker» og avdelingen er oppmerksomme på at de vil bli «gått etter i sømmene» av media dersom noe går galt. Avdelingens fokus på etikk og forebygging av økonomisk kriminalitet fremgår blant annet av ulike avisoppslag knyttet til saker om økonomisk kriminalitet ved Bergen kommune, referat fra ledersamlinger og årsoppdrag til de underliggende enhetene.

I juni 2014 ble det gjennomført et stabsmøte i BLED der tema var «Etisk refleksjon rundt økonomifeltet- Internkontroll, risikoområder mv.». Det fremgår av dokumentasjonen fra møtet at den økonomiske internkontrollen, herunder fullmaksstruktur, rutiner i økonomihåndboken, arbeidsdeling mv., ble gjennomgått.

Resultatene fra Bergen kommunes medarbeiderundersøkelser i perioden 2012 - 2015 viser at ansatte i BLED³ i forholdsvis stor grad oppfatter at de bidrar til etisk refleksjon på arbeidsplassen. Resultatene er gjennomgående noe lavere enn gjennomsnittet for Bergen kommune. Resultatene for BLED, uten BBV, er gjennomgående høyere enn gjennomsnittet for Bergen kommune.

³ Inkludert Bergen brannvesen

Resultatene fra spørreundersøkelsen BDO har gjennomført tilsier at ansatte i BLED⁴ oppfatter at ledelsen har et meget bevisst forhold til etikk og økonomisk kriminalitet.

Varsling

Byrådet har behandlet sak om «Evaluering og revidering av etablert varslingsordning i Bergen kommune» (sak 1213/15), og vedtok reviderte saksbehandlingsrutiner for Bergen kommunes varslingsgruppe.

Det fremgår av de reviderte saksbehandlingsrutinene at varsling skal følges opp av varslingsgruppen. Kommunaldirektøren for finans, eiendom og eierskap samt kommunaldirektøren for BLED innstiller på fire av kandidatene til varslingsgruppen og fremlegger disse for hele kommunaldirektørgruppen som tar den endelige avgjørelsen av varslingsgruppens sammensetning. Varslingsgruppen rapporterer til kommunaldirektøren for finans og eierskap, og kommunaldirektøren for BLED.

For perioden 2015 - 2019 har kommunaldirektørene for BLED og BFEE oppnevnt ansatte fra byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett, trafikketaten, byrådsavdeling for helse og omsorg, og HR-seksjonen til varslingsgruppen. Det er opplyst at medlemmene er valgt ut på bakgrunn av deres kompetanse innen økonomi, jus og HR.

Den enkelte kommunaldirektør må avgjøre hvordan eventuelle varslings saker skal følges videre opp i linjen og tiltak for å rette opp i det eventuelle kritikkverdige. BLED har opplyst at de ikke har egne retningslinjer knyttet til oppfølging av varsler i linjen, men at avdelingen følger Bergen kommunes rutiner på dette området, herunder veileder for mottak av varsel i linjen. Det er opplyst at hver varsling må håndteres individuelt og at en videre fremgangsmåte, eksempelvis involvering av kommunaldirektør, kommuneadvokat eller seksjon for internkontroll, må baseres på innholdet i det konkrete varselet.

Kommunens varslingsordning er tilgjengelig på kommunens intranett, Allmenningen. Seksjon informasjon har ansvaret for nyheter på Allmenningen, men ansvaret for å fremheve faginformatjon ligger til det enkelte fagområdet. Ansvaret for varslingsordningen tilhører kommunens HR-avdeling. Allmenningen baseres i all hovedsak på at ansatte bruker søkefunksjonen for å finne aktuell informasjon. Etter det BDO erfarer har ikke BLED foretatt seg noe for å gjøre varslingskanalen ytterligere kjent blant BLEDs ansatte.

Det fremgår av varslingsgruppens årsrapport for 2015 at det i løpet av 2015 har vært to varslings saker til behandling. Disse har vært av arbeidsmiljømessig karakter og har på varslings tidpunktet vært til behandling i linjen. Det foreligger ikke samlet oversikt over antall saker «i linjen» for hele Bergen kommune. Kommunaldirektøren i BLED har opplyst at det i løpet av de siste par årene har vært to tilfeller av varsling i linjen i BLED.

Resultatene fra spørreundersøkelsen tilsier at kjennskapen til kommunens varslingsordning er god. Undersøkelsen tilsier samtidig at ikke alle ansatte er kjent med kommunens varslingskanal og

⁴ Eksklusive Bergen brannvesen

enkelte gir uttrykk for at de ikke er trygge på at de kan benytte kommunens varslingskanal uten fare for negative reaksjoner.

Etisk standard

Bystyret behandlet saken «Evaluering og revidering av etisk standard i Bergen kommune» 26. januar 2015 (Sak 31/15), og vedtok samtidig ny etisk standard for Bergen kommune. Når det gjelder arbeidet med å gjøre den etiske standarden kjent, fremgår følgende av saksutredningen:

Byrådet vil innarbeide ordninger som sikrer at ansatte har lest og forstått den etiske standarden. For ansatte som benytter PC i sitt arbeid vil det bli etablert bekreftelsesordning av dokumentet etter modell av «IT sikkerhetserklæringen». Etisk standard vil også bli et tema på introduksjonsdagen for nyansatte samt at den vil bli synliggjort på kommunens intranettsider. For å gjøre etisk standard ytterligere kjent i organisasjonen har byrådet også utarbeidet den vedlagte etikkplakaten. Denne skal bidra til å synliggjøre Bergen kommunes etiske fokus i organisasjonen

Den etiske standarden for Bergen kommune er publisert på intranettet og er tema på introduksjonsdager for nyansatte. BDO har fått opplyst at den etiske standarden er inkorporert i BLEDS strategidokument som gjennomgås årlig, og at den er tema på fagsamlinger. Den ble i tillegg tatt opp på en ledersamling våren 2016. BLED har videre forklart at de har et «forbedringspotensial» når det gjelder å gjøre den etiske standarden kjent blant de ansatte.

Etter det BDO forstår foreligger det ikke ordninger som sikrer at ansatte har lest og forstått den etiske standarden. Det er ikke etablert noen «bekreftelsesordning» av dokumentet. BLED har opplyst at de oppfatter det slik at ansvaret for å følge opp vedtaket i Bystyresak 31/15 om å etablere en slik bekreftelsesordning via PC ikke tilligger BLED, men avdelingen som har fremmet saken og som har konsernansvar for feltet. Etikkplakaten er til en viss grad synliggjort i avdelingens lokaler.

Resultatene fra Bergen kommunes medarbeiderundersøkelser i perioden 2012 - 2015 indikerer økt kjennskap til den etiske standarden blant ansatte i BLED⁵. Kjennskapen ligger noe lavere enn gjennomsnittet for Bergen kommune. Resultatene for BLED, uten BBV, er gjennomgående høyere enn gjennomsnittet for Bergen kommune

Resultatene fra spørreundersøkelsen BDO har gjennomført tilsier at ansatte i BLED er meget godt kjent med den etiske standarden for Bergen kommune. Enkelte av respondentene oppgir at de ikke har mottatt opplæring i den etiske standarden.

3.1.3. Anbefalinger

Det anbefales at det utarbeides rutiner for opplæring i kommunens varslingsordning for å sikre at alle ansatte er kjent med kommunens varslingsordning, herunder retten til å varsle uten frykt for represalier. Det bør sikres at alle ansatte mottar opplæring i den etiske standarden for Bergen kommune.

⁵ Dette inkluderer Bergen brannvesen

3.2. Risikostyring

3.2.1. Sentrale krav/pålegg

Det fremgår av «Internkontroll i Bergen Kommune» at det må gjøres skriftlige risikoanalyser både sentralt i byrådsavdelingene og i de underliggende enhetene. Risikoanalyser sentralt i Byrådsavdelingene vil danne grunnlag for prioritering av hvilke områder/enheter som skal følges opp fra byrådsavdelingsnivå. Krav om å gjennomføre risikoanalyser fremgår også av Bergen kommunes «antikorrupsjonsprogram» som ble vedtatt av Bystyret 22. januar 2014, sak 15-14, jf. punkt fem.

I tillegg til den generelle risikoanalysen har BLED blitt pålagt å kartlegge, vurdere og dokumentere risiko knyttet til inntektsområdet.

3.2.2. Observasjoner

BLED gjennomførte en overordnet risikoanalyse i januar 2015 med temaet «Alvorlige uønskede driftshendelser i BLED». I risikoanalysen ble kjerneaktiviteter i BLED kartlagt og uønskede driftshendelser identifisert. Økonomisk utroskap og korrupsjon er identifisert som uønskede driftshendelser og oppfølgingsansvaret er lagt til kommunaldirektøren. BBV var ikke representert under gjennomføringen av risikoanalysen.

Risikoanalysen inneholder en tiltaksliste knyttet til de identifiserte risikoene. Det er ikke definert noen tiltak for «økonomisk utroskap» eller «korrupsjon».

BLED har opplyst at risikoanalysen ikke er ferdigstilt. Det er videre opplyst at foreliggende risikobilde er vurdert med bakgrunn i eksisterende tiltak, særlig i kontrollregimet i økonomisystemet Agresso, gjennomgang av alle transaksjoner, samt tett budsjettoppfølging fra administrasjonssjef.

Det er BDOs oppfatning at risikoanalysen er for generell. Kritiske hendelser er definert som «økonomisk utroskap» og «korrupsjon», uten å angi nærmere hvor i avdelingen risikoen for dette er relevant eller på hvilken måte hendelsen kan inntreffe. Etter det BDO kan se er det ikke gjennomført noen risikoanalyser (ut over inntektsområdet) for de underliggende enhetene i BLED.

BLED gjennomførte kartlegging av inntektsområdet for de underliggende enheter i august og september 2015.

3.2.3. Anbefalinger

Det anbefales at BLED arbeider videre med risikoanalysen og konkretiserer de ulike risikoene. Det anbefales videre at det gjennomføres risikoanalyser i de ulike underenhetene, og at det sikres bred og dyp involvering av avdelingens medarbeidere under gjennomføringen av risikovurderingene. Det anbefales videre at risikovurderingen gjennomføres regelmessig for å sikre at eventuelle nye risikoer blir identifisert og at eventuelle hendelser som avdekker risiko som ikke tidligere har vært omfattet av vurderingene blir tatt hensyn til.

3.3. Internkontrolltiltak

3.3.1. Sentrale krav/pålegg

Byrådsavdelingene og deres underliggende enheter har myndighet til og ansvar for å sette i verk nødvendige, målrettede interkontrolltiltak på eget myndighets- og ansvarsområde.

Det følger av «Internkontroll for Bergen kommune» at det, basert på risikovurderingene, skal settes i verk målrettede risikoreducerende tiltak der sannsynlighet for og konsekvens av svikt, feil eller mangler tilsier det.

En gjennomgang av regnskapskontrollene i kommunen er ikke en del av dette oppdraget. BDO har som følge av dette kartlagt i hvilken grad BLED har en risikobasert tilnærming til kontrollaktiviteter. I tillegg har vi sett nærmere på praksisen knyttet til implementering av gaveregister, godkjenning av reiseregninger, bierverv og bakgrunnsjekker.

3.3.2. Observasjoner

Risikobasert tilnærming

Vi har fått opplyst at BLED har en internkontroll basert på risikobildet. Sammenhengen mellom identifisert risiko og kontroller innen dette temaet er ikke fullt ut dokumentert. Det vises i den sammenhengen til at det innenfor BDOs fokusområde ikke er knyttet noen tiltak til risikoanalysen som ble gjennomført i januar 2015. I forbindelse med kartleggingen av inntektsområdet for de underliggende enheter i 2015, ble det utarbeidet ulike risikoreducerende tiltak og fastsatt en frist for gjennomføring av disse tiltakene. BDO har fått opplyst at arbeidet med tiltakene er blitt noe forsinket. Det er opplyst at tiltakene forventes gjennomført i løpet av 2016.

Internkontrollen består bl.a. av fullmakter, arbeidsdeling, økonomireglement, og ulike rutiner. En vurdering av BLEDs generelle internkontroll er ikke en del av dette oppdraget.

Gaveregister

Bergen Bystyre vedtok 25. mars 2015 retningslinjer for mottak/tilbud av gaver for folkevalgte. Det ble samtidig vedtatt å etablere et gaveregister for alle folkevalgte. Bystyret ba videre om at byrådet foretar en vurdering av om retningslinjene også bør gjelde for ansatte i Bergen kommune.

Gaveregisteret for folkevalgte i Bergen kommune ble opprettet 1. november 2015. BLED har etablert rutiner for gaveregister for byrådet. Hver avdeling fører gaveregister for sitt byråd. Gaveregisteret for byrådet er ikke tilgjengelig på internett. Gaver registreres i kommunens saksarkiv av den tilhørende avdelingen. Det er opplyst at det er planlagt at gaveregisteret skal bli tilgjengelig på internett.

Etter det BDO kan se har byrådet ikke foretatt noen vurdering av om retningslinjene for mottak/tilbud av gaver også bør gjelde for ansatte i Bergen kommune. Slik situasjonen er nå registreres kun gaver som er mottatt av folkevalgte i kommunen. BLED har opplyst at ansvaret for å følge opp vedtaket i Bystyret om å etablere gaveregister for ansatte i Bergen kommune, ikke tilligger BLED.

Pr. 4. mai 2016 var registrert totalt fire gaver i gaveregisteret, hvorav tre av gavene var til/fra byrådsleder.

Reiseregninger

Kommunaldirektøren i BLED godkjenner alle reiseregninger for resultatenhetslederne, stab og for de andre kommunaldirektørene, byråder og politiske rådgivere. Resultatenhetslederne godkjenner for egne ansatte. Reiseregningene til BLEDs kommunaldirektør godkjennes av kommunaldirektør for Finans og Eierskap.

Bierverv

Bierverv tillates i Bergen kommune så lenge biervervet ikke kommer i strid med Bergen kommunes etiske retningslinjer og/eller habilitetsreglene i forvaltningsloven. Det kreves at den enkelte søker om tillatelse til å inneha bierverv av administrasjonssjefen. Informasjon om bierverv, herunder godkjenning av slikt skal arkiveres i den ansattes personalmappe. Etter det BDO erfarer føres det ingen oversikt over ansattes bierverv/rolle.

Bakgrunnssjekker

Etter det BDO erfarer foretas det ikke bakgrunnssjekker på samarbeidspartnere. BDO har fått opplyst at det foretas bakgrunnssjekk på ansatte i form av referansesjekk. For Seksjon for sikkerhet og beredskap er det en del av ansettelseskriteriene at man må kunne sikkerhetsklareres.

3.3.3. Anbefaling

BDO anbefaler at den risikobaserte tilnærmingen dokumenteres tydeligere. Som redegjort for ovenfor i punkt 3.2.3 bør BLED gjennomføre en grundigere risikoanalyse og ut ifra risiko vurdere omfanget av de kontrolltiltak som gjennomføres, eksempelvis behovet for bakgrunnssjekker. BDO anbefaler at rutinen for godkjenning av reiseregninger revideres slik at reiseregninger for kommunaldirektørene for BFEE og BLED, på en hensiktsmessig måte, godkjennes av byrådsleder.

Det anbefales videre at kommunens retningslinjer for mottak/tilbud av gaver også skal gjelde for ansatte i Bergen kommune, herunder slik at også gaver til/fra ansatte registreres i et gaveregister.

3.4. Informasjon og kommunikasjon

3.4.1. Sentrale krav/pålegg

Rammeverket for internkontroll i Bergen kommune vektlegger viktigheten av effektiv og oppdatert informasjon og kommunikasjon for å oppnå god internkontroll. Byrådsavdelingene og deres underliggende enheter, Bystyrets administrative organer og kommunale foretak pålegges å legge vekt på følgende elementer:

- Tydelig skriftlig og muntlig kommunikasjon og forventningsavklaringer knyttet til delegasjon av myndighet og medfølgende ansvar
- Systematisk kommunikasjon og gode informasjons- og kommunikasjonsrutiner i styringslinjen om risikovurderinger, risikoreducerende tiltak, måloppnåelse samt ulike typer avvik
- At kommunikasjonen er kjennetegnet av åpenhet og at problemer kan tas opp uten frykt for represalier.

3.4.2. Observasjoner

Informasjon/opplæring

Alle nyansatte i Bergen kommune, herunder også i BLED⁶, deltar på introduksjonskurs for nyansatte i Bergen kommune. Etikk er en del av programmet på denne opplæringen. BLED har i tillegg gjennomført en samling med faglig innhold/introspeksjon, hvor blant annet den etiske standarden ble gjennomgått.

BLED har opplyst at de har fått en muntlig bestilling fra byrådet på å lage et kurs for byrådet på etikk. Det er ikke utarbeidet et ferdig opplegg for dette kurset, og BLED har opplyst at de avventer at byrådet skal få avgitt alle saker til Bystyrets junimøte før byrådet har kapasitet til å ha en slik samling.

Etter det BDO erfarer foreligger det ikke noen risikobasert og dokumentert plan for opplæring som skal bidra til å redusere risiko for økonomisk kriminalitet i BLED. BLED har opplyst at risikoen for økonomisk kriminalitet i BLED (uten BBV), vurderes som så lav at et eget internt opplæringsprogram ikke er funnet nødvendig og hensiktsmessig, men at eksisterende opplæringsprogram (introduksjonskurs, personal- og arbeidsreglement, etc.) for Bergen kommune er tilstrekkelig.

Kommunikasjon

Ved alvorlige hendelser i Bergen kommune, herunder også hendelser knyttet til økonomisk kriminalitet, er det BLED ved kommunaldirektøren som representerer kommunen utad.

Etter det BDO erfarer har ikke BLED konkrete kommunikasjonsplaner for hendelser relatert til økonomisk kriminalitet. Seksjon for samfunnsikkerhet og beredskap har utarbeidet «aksjonskort» for kriminalitet generelt som definerer fire nivåer av alvorlighetsgrad. Ved økonomisk kriminalitet vil alvorlighetsnivået være koblet til et «aksjonskort».

BLED har opplyst at kommunens eksisterende kommunikasjonsstrategi, Seksjon informasjons beredskapsplan, og strategisk beredskapsplan for Bergen kommune, er tilstrekkelig for å håndtere eventuelle hendelser. Risikoen for økonomisk kriminalitet i BLED (uten BBV) vurderes som så lav at en egen kommunikasjonsplan ikke er funnet nødvendig og hensiktsmessig.

Seksjon for informasjon arrangerer medietrening for ledere i de ulike byrådsavdelingene hvor økonomisk kriminalitet er en del av «casene».

3.4.3. Anbefaling

Vi anbefaler at det utarbeides en skriftlig plan for hvordan BLED skal kommunisere, både internt og eksternt, sitt fokus på forebygging, avdekking og håndtering av økonomisk kriminalitet.

⁶ Med unntak av Bergen brannvesen, se egen rapport.

3.5. Ledelsens oppfølging

3.5.1. Sentrale krav/pålegg

Bergen kommunes rammeverk for internkontroll fremhever viktigheten av ledelsens oppfølging for å sikre gjennomføring av handlinger og endringer som er nødvendige for å oppnå god internkontroll.

I forbindelse med dette oppdraget har BDO således kartlagt nærmere hvordan ledelsen i BLED overvåker eksisterende overordnede rutiner for håndtering av risiko for økonomisk kriminalitet og hvordan den arbeider med kontinuerlig forbedring av overordnede rutiner.

3.5.2. Observasjoner

Resultatene fra vår kartlegging tilsier at ledelsen i BLED ikke i tilstrekkelig grad tidligere har evaluert hvordan BLED overordnet arbeidet med å forebygge, avdekke og håndtere økonomisk kriminalitet.

Det er etter hva vi har fått opplyst ikke de seneste årene, fra byrådets side, satt fokus på hvordan BLED fra et overordnet nivå, konkret og spesifikt arbeider med å forebygge, avdekke og håndtere økonomisk kriminalitet. Det sittende byrådet opplyses å ha satt et godt fokus på dette, noe som igjen har ført til en økt bevissthet rundt dette temaet fra BLEDs side. BDO har fått opplyst at hendelser knyttet til dette teamet tas opp jevnlig på ledermøter i BLED for å diskusjon og læring.

Etter det BDO erfarer er det ikke utarbeidet skriftlige rutiner som sikrer slik organisatorisk læring i avdelingen.

3.5.3. Anbefalinger

Når tilstrekkelige overordnede prinsipper og rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere økonomisk kriminalitet er etablert, bør BLEDs ledelse sørge for at det utarbeides planer som sikrer regelmessig overvåking og forbedring av ledelsens arbeid med å håndtere risikobildet. Byrådet bør på hensiktsmessig måte regelmessig sikre at den administrative ledelsen har implementert tilstrekkelige systemer hvor etterlevelsen overvåkes.