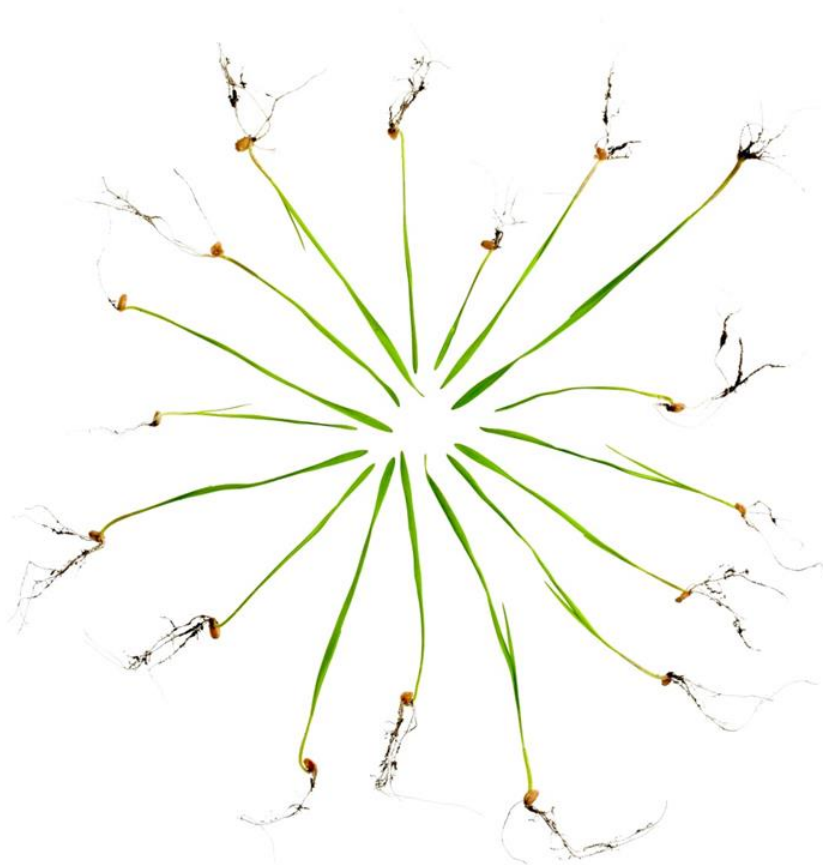


Forvaltningsrevisjon av internkontroll i Bergen kommune

Bergen brannvesen



Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	8
1.1 Hva er internkontroll?	8
1.2 Metode.....	9
1.2.1 Utvalg av resultatenheter.....	9
1.2.2 Oppstartmøte	9
1.2.3 Dokumentanalyse	9
1.2.4 Revisjonsbesøk	9
1.2.5 Verifisering og høring.....	10
1.3 Avgrensing.....	10
1.4 Leserveiledning.....	10
1.4.1 Bruk av farger for å vurdere områdene	10
1.4.2 Kapittelinndeling	11
2. Om Bergen brannvesen	12
3. Internkontrollsystem	13
3.1 Innledning	13
3.2 Revisjonskriterier	13
3.2.1 Lov og forskrift	13
3.2.2 Spesifikke krav til internkontroll i brannvesenet	13
3.2.3 Rammeverk for internkontroll	14
3.2.4 Kommunale vedtak og retningslinjer	16
3.3 Oppsummering	17
3.4 Observasjoner og vurderinger.....	17
4. Mål- og resultatstyring	26
4.1 Innledning	26
4.2 Revisjonskriterier	26
4.2.1 Lov og forskrift	26
4.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer	26
4.3 Oppsummering	26
4.4 Observasjoner og vurderinger.....	27
5. Økonomistyring	29
5.1 Innledning	29
5.2 Revisjonskriterier	29
5.2.1 Lov og forskrift	29
5.2.2 Kommunale vedtak	29
5.3 Oppsummering	30
5.4 Observasjoner og vurderinger.....	31
6. Offentlige anskaffelser	36
6.1 Innledning	36
6.2 Revisjonskriterier	36
6.2.1 Lov og forskrift	36
6.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer	37
6.3 Oppsummering	38
6.4 Observasjoner og vurderinger.....	38

7. Helse, miljø og sikkerhet (HMS)	43
7.1 Innledning	43
7.2 Revisjonskriterier	43
7.2.1 Lov og forskrifter	43
7.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer	44
7.3 Oppsummering	46
7.4 Observasjoner og vurderinger	46
8. Informasjonssikkerhet	52
8.1 Innledning	52
8.2 Revisjonskriterier	52
8.2.1 Lov og forskrift	52
8.2.2 Andre sentrale føringer	52
8.2.3 Kommunale vedtak og retningslinjer	53
8.3 Oppsummering	54
8.4 Observasjoner og vurderinger	54
9. Avslutning	57
9.1 Innledning	57
9.2 Oppsummering av forslag til tiltak	57
9.2.1 Internkontrollsystem	57
9.2.2 Mål og resultatstyring	57
9.2.3 Økonomistyring	58
9.2.4 Offentlige anskaffelser	58
9.2.5 HMS	58
9.2.6 Informasjonssikkerhet	58
Vedlegg 1 Høringsuttalelse	59
Vedlegg 2 Revisjonens kommentar til høringsuttalelsen	61
Vedlegg 3 Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	62

Sammendrag

Deloitte har på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i sak 51-13, gjennomført en forvaltningsrevisjon av internkontroll i flere resultatenheter i Bergen kommune. Denne rapporten omhandler internkontroll i Bergen brannvesen. Rapporten er basert på revisjonsbesøk ved virksomheten og dokumentasjon som virksomheten har lagt frem for revisjonen. *Rapporten har vært på høring hos Byrådsleders avdeling og høringsuttalelsen er lagt ved rapporten.*

Formålet med gjennomgangen av internkontrollen i brannvesenet er å undersøke i hvilken grad enheten har etablert tilstrekkelige system og rutiner for å ivareta sentrale krav til interkontroll innen følgende områder:

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

Brannvesenet er en organisasjon som er og har vært i en betydelig endringsprosess de siste årene. I midten av 2013 ble det gjennomført en større omlegging av organisasjonen. I tillegg er brannvesenet i ferd med å utarbeide en ny brannordning som skal vedtas av bystyret tidlig i 2015. Brannordningen skal blant annet sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert slik at det kan ivareta lovpålagte oppgaver. En viktig del av dette pågående endringsarbeidet har vært å etablere bedre internkontroll på alle brannvesenets områder. Den pågående endringsprosessen har ført til at mange av de forbedringsområdene som revisjonen har avdekket, allerede arbeides med av brannvesenet, og brannvesenet er i gang med å iverksette tiltak på flere av områdene som revisjonen har undersøkt. Revisjonen har i disse tilfellene valgt å ikke foreslå ytterligere tiltak utover å presisere at brannvesenet må gjennomføre planlagte tiltak for å sikre at virksomheten har etablert tilfredsstillende internkontroll.

Undersøkelsen viser at Bergen brannvesen ikke har hatt et tilfredsstillende system for **internkontroll**. Revisjonen mener det er positivt at det er startet et omfattende arbeid med å etablere et internkontrollsystem som skal favne om hele virksomheten. Ledelsen har tydelig kommunisert at internkontroll er en sentral del av virksomheten, og har satt i verk en rekke tiltak revisjonen mener vil medvirke til et godt system for internkontroll. En viktig del av arbeidet med interkontroll er arbeidet med etikk. Revisjonen påpeker derfor at fokuset på, og opplæring i, etikk må omfatte alle ansatte og ikke kun ledere og mellomledere. Revisjonen fremhever spesielt at brannvesenet har gjennomført en risikokartlegging (2013) med forslag til handlingsplan for alle de ulike avdelingene. Det fremgår av matrisen hvilke arbeidsprosesser og arbeidsforhold som kan medføre risiko, samt forslag til tiltak, prioritet, status og ansvar. Revisjonen vil understreke viktigheten av at alle de planlagte tiltakene blir satt i verk og at internkontrollen blir evaluert og fulgt opp av ledelsen, slik det er lagt opp til. Som nevnt over, er det i revisjonsperioden utformet en ny brannordning som skal behandles i bystyret tidlig i 2015. Til grunn for brannordningen er det gjennomført en rekke risikoanalyser som inngår som en viktig del av internkontrollarbeidet. Revisjonen mener det viktig at brannvesenet tydeliggjør sine risikovurderinger og at disse oppdateres med jevne mellomrom. Fra 2010 ble det et krav om at alle kommuner skal utarbeide en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS analyse) som skal legges til grunn for beredskapsplanen til kommunen. Det har ikke vært utarbeidet en slik analyse for Bergen kommune, men revisjonen har fått opplyst at denne ROS analysen nå er ferdigstilt og skal oversendes byrådet før den skal behandles i bystyret. ROS analysen inkluderer også risikovurderinger knyttet til

fare for storbrann, og personell fra brannvesenet har deltatt i arbeidet med ROS analysen. Revisjonen vil understreke at kommunen er pålagt å gjennomføre både en overordnet ROS analyse, og en risikoanalyse som skal sikre at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor. Revisjonen har ikke gjort en vurdering av ROS analysen eller forslaget til ny brannordningen ettersom disse dokumentene ikke er endelig vedtatt.

Bergen brannvesen har ikke fullt ut benyttet Corporater som styringssystem slik Bergen kommune har lagt opp til i sine retningslinjer. Virksomheten har i stedet utarbeidet et **balansert målstyringssystem** (BMS) med overordnede strategiske mål der den enkelte avdeling har tilhørende handlingsplaner med mål, tiltak og ansvarlig. Etter revisjonens vurdering gir både de strategiske målene og handlingsplanene et godt grunnlag for styring og oppfølging av resultater i virksomheten. Det blir rapportert tertialvis på handlingsplanene fra avdelingene til ledelsen, og mål og handlingsplaner blir aktivt fulgt opp. Når det gjelder **økonomistyring** har Bergen brannvesen levert et regnskap for 2013 som viser et positivt avvik på 1,8 %. På parameteret «Samlet vurdering av den økonomiske styringen» i Corporater fikk Bergen brannvesen 5 av 6 mulige poeng for 2013. Revisjonen mener at brannvesenet har utarbeidet en rekke system og rutiner for å følge opp økonomien på en god måte. Revisjonen vil spesielt trekke frem rutinen for å sikre betryggende kontroll på fakturaer under kr 5000 som nylig er utarbeidet. Samtidig viser gjennomgangen at brannvesenet ikke har gjennomført systematiske og dokumenterte kartlegginger og vurderinger vedrørende risiko for misligheter. Revisjonen mener at brannvesenet har gjennomført flere tiltak som kan motvirke korrupsjon og misligheter. Revisjonen vil likevel understreke at det er viktig at det gjennomføres systematiske og dokumenterte kartlegginger og vurderinger vedrørende risiko for misligheter, for å sikre at iverksatte rutiner og kontroller faktisk dekker vesentlige risikoer.

Bergen brannvesen er kjent med at **anskaffelser** ikke alltid har vært gjennomført i samsvar med regelverk for offentlige anskaffelser og Bergen kommune sine retningslinjer. Det er igangsatt en rekke prosesser for å sikre at anskaffelsene fremover gjennomføres i samsvar med regelverk og rutiner, og brannvesenet presiserer at forbedring av rutiner for offentlige anskaffelser er et felt enheten har brukt betydelige ressurser på den siste tiden. Dette innebærer at det har blitt iverksatt nye rutiner og kontroller etter at innkjøpene som inngår i revisjonens stikkprøver (fra innkjøp i perioden 2012-2013) ble gjennomført. Dette synliggjøres også i brannvesenets anskaffelsesstrategi. I anskaffelsesstrategi for 2013-2016 fremgår det at det pr mai 2012 var ca. 78 % av anskaffelsen som ikke var gjort i henhold til regelverket. Manglende etterlevelse av regelverket i perioden 2012-2013 bekreftes av revisjonens stikkprøvekontroll. Anskaffelsesstrategien er nå revidert (desember 2014), og målsettingen er at alle brannvesenets anskaffelser skal være i samsvar med regelverket innen 2016. Undersøkelse viser også at E-handel ikke blir benyttet på alle områder hvor det er mulig. Revisjonen påpeker at brannvesenet må sikre at anskaffelser gjennomføres i samsvar med regelverket og kommunens retningslinjer, og at tiltakene må gjennomføres så snart som mulig.

Bergen brannvesen har etablert et overordnet system og tilhørende rutiner som skal ivareta krav til **HMS** i virksomheten. Det er fastsatt mål for HMS i virksomheten og det er utarbeidet en lokal HMS håndbok. Samtidig viser undersøkelsen at HMS håndboken ikke har blitt jevnlig oppdatert. Brannvesenet opplyser om at oppdatering av HMS håndbok vil skje i forbindelse med innføring av styringssystemet CIM i 2015 (CIM er et styringssystem for sikkerhet og beredskap). Revisjonen mener det er positivt at brannvesenet gjorde en større risikokartlegging i 2013. Samtidig vil vi påpeke at det bør gjøres en årlig HMS gjennomgang i henhold til de punkt som brannvesenet viser til i sin HMS håndbok. Vernerundene er her viktige, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig grunnlag for en analyse av risikoer. Revisjonen viser til Bergen kommune sine retningslinjer hvor det fremgår at det skal utarbeides handlingsplaner for HMS basert på årlig HMS gjennomgang. Brannvesenet har ikke utarbeidet oppdatert handlingsplan for 2014. Handlingsplan fra mai 2013 er heller ikke ferdigstilt. Brannvesenet opplyser at de fortsatt jobber med denne. Revisjonen mener det er viktig å utarbeide årlige handlingsplaner hvor en både oppdaterer planen med eventuell ny informasjon basert på den årlige kartleggingen, i tillegg til å ta med eventuelle tiltak som ikke er gjennomført fra tidligere år. Revisjonen merker seg at svarprosenten på medarbeiderundersøkelsen er på 59,1 % og mener at det er viktig at en setter i verk tiltak for å se om en kan få enda flere til å delta i undersøkelsen. Dette vil gi

ledelsen et bedre grunnlag for å kunne sette i verk nødvendige tiltak knyttet til arbeidsmiljø og medarbeidertilfredshet.

Brannvesenet utarbeidet i 2010 et styringssystem for **informasjonssikkerhet**. Dette inneholder sikkerhetspolicy, roller og ansvarsområder, prinsipper for informasjonssikkerhet og styrende dokumenter. Brannvesenet har gjennomført en kartlegging av alle informasjonstyper som behandles i ulike IT systemer. Det er beskrevet hvilke sikkerhetstiltak som er gjennomført for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet. Revisjonen vil likevel understreke viktigheten av at det blir gjennomført risikovurderinger av IT systemene og informasjonen som lagres i disse systemene. Brannvesenet bør også sikre at det er en tydelig avklaring av hvilke ansvar som ligger til brannvesenet og hvilke ansvar som er flyttet over til IKT drift.

1. Innledning

Deloitte har på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i sak 51-13, 24.9.2013, gjennomført forvaltningsrevisjon av internkontroll i flere resultatenheter i Bergen kommune. Denne rapporten omhandler forvaltningsrevisjonen som er gjennomført i Bergen brannvesen.

Formålet med gjennomgangen av internkontrollen i brannvesenet er å undersøke i hvilken grad enheten har etablert tilstrekkelige system og rutiner for å ivareta sentrale krav til interkontroll innen følgende områder:

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

1.1 Hva er internkontroll?

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

Kommuneloven beskriver ikke nærmere hva som menes med «betryggende kontroll», men 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.

Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

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

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

Eksempler på krav til gjennomgående internkontroll innen kommuneorganisasjonen er de krav som finnes i arbeidsmiljøloven og forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), samt regelverket knyttet til informasjonssikkerhetsarbeid. I tillegg er god

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

internkontroll innenfor økonomiområdet en forutsetning for å kunne oppfylle kravene til arbeid med budsjett og økonomi i samsvar med kommuneloven og forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner).

Eksempler på sektorspesifikke krav finnes i opplæringsloven § 13-10, 2. ledd om forsvarlig system, forskrift om internkontroll i helse- og sosialtjenesten og kvalitetsforskriften (som gjelder for heldøgns pleie- og omsorgstjenester). Det er også spesifikke internkontrollkrav knyttet til brannvesenet i Brann- og eksplosjonsvernloven (§ 8).

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

1.2 Metode

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

1.2.1 Utvalg av resultatenheter

Denne forvaltningsrevisjonen er en del av en større undersøkelse som gjennomgår internkontroll i resultatenheter i Bergen kommune. Det ble vinteren 2013 gjennomført forvaltningsrevisjon av internkontroll i fem resultatenheter, og vinteren 2014 ble det startet opp tilsvarende forvaltningsrevisjoner i ytterligere tre enheter. I denne omgang har kontrollutvalget valgt ut følgende enheter:

- Kemneren
- Bergen Bolig og Byfornyelse KF (fra 1.1.2014 Etat for boligforvaltning)
- Bergen brannvesen

1.2.2 Oppstartmøte

Det er avholdt et oppstartmøte med Bergen brannvesen. Formålet med oppstartmøtet var å få innsikt i organisasjonen, herunder ansvar, myndighet og sentrale styringsdokumenter.

1.2.3 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått både sentrale og lokale styringsdokumenter, retningslinjer og rutiner innenfor hvert område som er undersøkt.

1.2.4 Revisjonsbesøk

Det er gjennomført revisjonsbesøk ved resultatenheten. Ved revisjonsbesøk ble etterspurt dokumentasjon gjort tilgjengelig for revisors gjennomgang enten på papir eller elektronisk. I tillegg var nøkkelpersonell tilgjengelig for revisjonen. På revisjonsbesøket svarte ulike nøkkelpersoner i enheten på revisjonen sine spørsmål knyttet til de ulike områdene.

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

1.2.5 Verifisering og høring

Utkast av rapport med revisjonens observasjoner ble gjennomgått på et møte med resultatenheten i desember 2014 for å sikre at opplysningene som blir presentert er korrekte. Deretter ble rapporten sendt på høring til Byrådsleders avdeling. Høringssvar er vedlagt rapporten.

1.3 Avgrensning





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

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

1.4 Leserveiledning

1.4.1 Bruk av farger for å vurdere områdene

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

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

1.4.2 Kapittelinnndeling

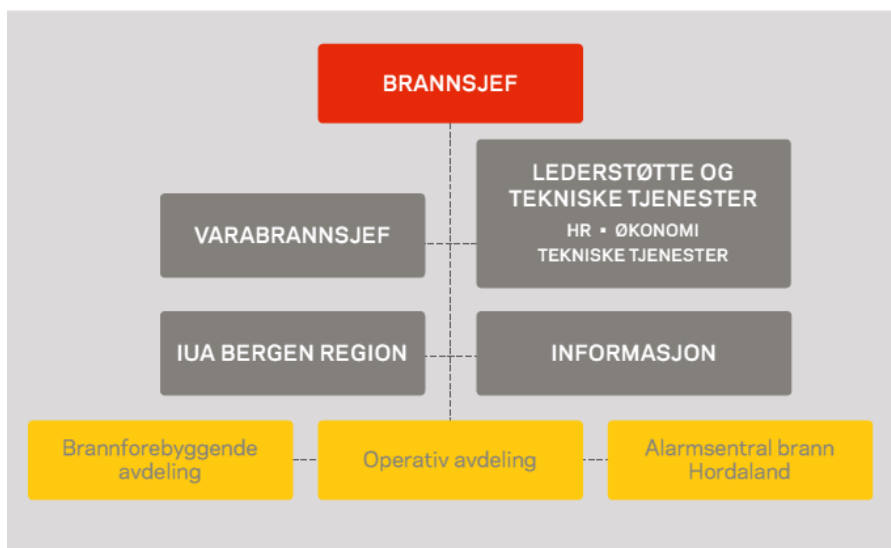
Kapittel 2: Presenterer enheten som er revidert.

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

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

2. Om Bergen brannvesen

Bergen brannvesen er Bergen kommunes brann- og redningsetat og regnes som en resultatenhet under Byrådsleders avdeling. Brannvesenet yter tjenester knyttet til forebygging av og beredskap mot branner og ulykker. I tillegg driver Bergen brannvesen 110-alarmsentralen for 28 kommuner i Hordaland og to kommuner i Sogn og Fjordane. Etaten har pr. 31.12.2012 285 ansatte.



Kilde: Årsmelding 2013

Brannvesenet ledes av brannsjef. Brannvesenets støttefunksjoner er tekniske tjenester, HR og økonomi. Disse interne tjenestene har siden 1. mars 2012 vært samlet i stabsavdelingen «Lederstøtte og tekniske tjenester» (LTT). Informasjonsarbeidet er organisert som en egen enhet. Brannvesenet har også ansvar for IUA region Bergen (interkommunalt utvalg mot akutt forurensning) som omfatter 23 kommuner i Hordaland og tre kommuner i Sogn og Fjordane. Formålet med samarbeidet er å ivareta deltakerkommunenes lovfestede plikt til å ha en interkommunal beredskap mot akutt forurensning.

Virksomheten er organisert med tre avdelinger – brannforebyggende avdeling, operativ avdeling og alarmsentral brann Hordaland. Brannforebyggende avdeling er delt inn i følgende seksjoner:

- Seksjon for analyse
- Seksjon for boligbrannsikkerhet
- Seksjon særskilte brannobjekter
- Seksjon brannforebyggende informasjon

Brannstasjonene og utrykningsmannskapet ligger inn under Operativ avdeling. Utrykningsstyrken består av fire brigader med brigadeledere, brannmestre og mannskaper. Bergen kommune har 6 brannstasjoner. Avdelingen har i tillegg etablerte fagområder for viktige brann- og redningstjenester. Seksjon fag og kompetanse skal sørge for kompetansetilføring, samt administrere intern og ekstern kursvirksomhet.

Alarmsentralen (110) utfører utalarmering av brannvesen for 30 tilknyttede kommuner og med til sammen 58 brannstasjoner.

3. Internkontrollsystem

3.1 Innledning

Internkontroll kan som nevnt i innledningskapittelet både være sektorovergripende og sektorspesifikk. I dette kapittelet vil fokuset være på om resultatenheten har etablert et overordnet system som ivaretar krav til styrings- og kontrollmiljø, risikokartlegging og -vurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt oppfølging og evaluering. I tillegg har vi plukket ut noen sentrale krav spesifikt knytte til brannvesenets virksomhet.

3.2 Revisjonskriterier

3.2.1 Lov og forskrift

Det fremgår av kommuneloven³ § 20 (2) at kommunerådet «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) fremgår det at 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.

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

3.2.2 Spesifikke krav til internkontroll i brannvesenet

I følge Sivilbeskyttelsesloven § 14 plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko for brann kan være ett område som inkluderes i en slik analyse.

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

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

Brannvesenet er underlagt flere lov- og regelverk. Når det gjelder internkontroll er det spesielt Brann- og eksplosjonsvernloven som legger føringer for brannvesenet. Brannvesenets oppgaver blir beskrevet i § 11. Brannvesenet skal:

- Gjennomføre informasjons og motivasjonstiltak i kommunene om fare for brann m.m.
- Gjennomføre brannforebyggende tilsyn
- Gjennomføre ulykkesforebyggende arbeid
- Være en innsatsstyrke ved brann
- Gjennomføre feiing og tilsyn

Det fremgår av § 8 at virksomheter skal ha tilstrekkelig internkontroll til å sikre at krav i denne loven overholdes. I kap. 3 blir etablering og drift av brannvesen behandlet.

I § 9 går det frem at

- Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en sikker måte
- Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor
- Leder av brannvernet og øvrig personell skal ha tilstrekkelig med kvalifikasjoner

I § 10 blir det presisert at kommunen skal dokumentere at plikten etter § 9 er oppfylt. I forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesenet blir det stilt spesifikke krav til hvordan brannvesenet skal bemannes og organiseres. Kommunen skal dokumentere at denne forskrift oppfylles. Blant annet stilles det krav til at Brannvesenet skal ledes av kvalifisert person i hel stilling og at brannvesenet skal organiseres med en forebyggende avdeling og en beredskapsavdeling. Hver avdeling skal ledes av en person i hel stilling.

Også forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn stiller en rekke krav til brannvesenet.

Kommunen skal blant annet sørge for at:

- Tilstrekkelig del av brannvesenets samlede ressurser disponeres til forebyggende og kontrollerende arbeid.
- Det foreligger ajourførte fortegnelse over særskilte brannobjekter og fyringsanlegg
- Det foretas feiing av fyringskanaler ved behov og minst hvert 4 år.
- Det etter behov og minst hvert 4 år føres tilsyn med at fyringsanlegget for oppvarming av rom og bygninger fungerer som forutsatt og ikke forårsaker brann eller annen skade.
- Brannvesenet gjennomfører motivasjons- og informasjonstiltak om faren for, og ved brann, om forebyggende brannverntiltak og opptreden i tilfelle brann

3.2.3 Rammeverk for internkontroll

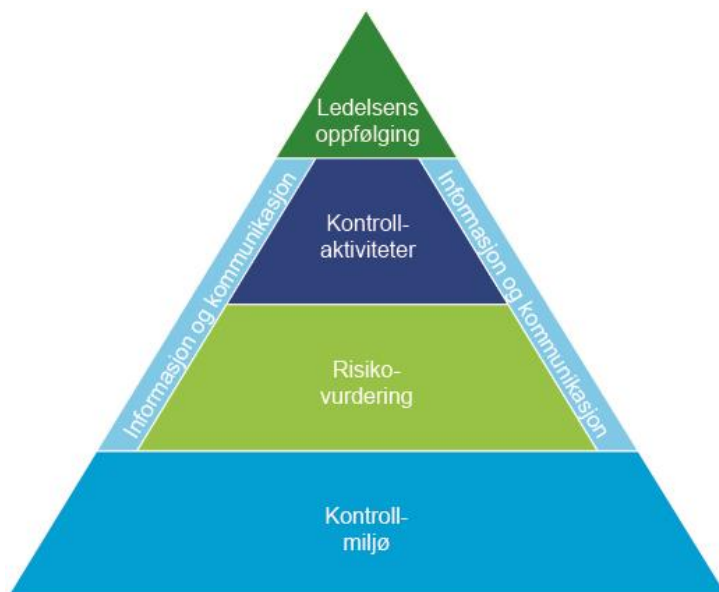
Flere rammeverk gir retningslinjer for hvordan et overordnet internkontrollsystem kan utarbeides. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen, som sist ble oppdatert i 2013.⁵ Hovedelementene i COSO-modellen består av elementer som er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll, og sentrale elementer er:

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

⁵COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

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

Figur 1: Illustrasjon av COSO-modellen



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

Videre skal 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 risikoreducerende 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.

3.2.4 Kommunale vedtak og retningslinjer

Bergen kommune har ikke gitt spesifikke føringer for utarbeidelse av internkontrollsystem i resultatenehetene utover det som fremkommer av lovkrav, og det har frem til 2014 ikke vært gitt spesifikke føringer for gjennomføring av risikovurderinger. Revisjonen er gjort kjent med at Bergen kommune er i gang med et arbeid knyttet til innføring av et system for overordnet risikostyring.

Bergen kommunes etiske standard⁶ legger vekt på at «*redelighet, ærlighet og åpenhet skal kjennetegne virksomheten*». Det blir presisert at alle i kommunen plikter å overholde lover, forskrifter, avtaler og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet.

Av kommunens etiske standard går det videre 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*

⁶ Bergen kommune: Etisk standard for Bergen kommune. Vedtatt av Bergen bystyre – sak 142-08


handlingspraksis enheten har. For eksempel kan man bruke personalmøter, fagmøter eller andre møteplasser til å sette etikk på dagsorden.» Videre går det frem at det er tilbud om kurs i etikk og varsling for alle resultatenhetsledere i kommunen.



3.3 Oppsummering


Bergen brannvesen har tidligere ikke hatt et tilfredsstillende system for internkontroll. Revisjonen mener derfor det er positivt at det er startet et omfattende arbeid med å etablere et internkontrollsystem som skal favne om hele virksomheten. Ledelsen har tydelig kommunisert at internkontroll er en sentral del av virksomheten, og har satt i verk en rekke tiltak revisjonen mener vil medvirke til et godt system for internkontroll. Revisjonen påpeker samtidig at fokuset på, og opplæring i, etikk må omfatte alle ansatte og ikke kun ledere og mellomledere. Revisjonen vil spesielt fremheve at brannvesenet har gjennomført (2013) en risikokartlegging med forslag til handlingsplan for alle de ulike avdelingene. Det fremgår av matrisen som brannvesenet har utarbeidet hvilke arbeidsprosesser og arbeidsforhold som kan medføre risiko, samt forslag til tiltak, prioritet, status og ansvar. Revisjonen vil understreke viktigheten av at alle de planlagte tiltakene blir satt i verk og at internkontrollen blir evaluert og fulgt opp av ledelsen slik det er lagt opp til. Dette gjelder spesielt systematisk overvåking og forbedring av internkontrollen.




I revisjonsperioden har brannvesenet også arbeidet med å utforme en ny brannordning. Brannordningen skal sikre og dokumentere at brannvesenet er organisert og dimensjonert slik at det kan ivareta lovpålagte oppgaver. Til grunn for brannordningen er det gjennomført en rekke analyser som inngår som en viktig del av internkontrollarbeidet og som ligger til grunn for organisering og dimensjonering av brannvesenet. Det har ikke vært utarbeidet en overordnet ROS analyse for Bergen kommune, men revisjonen har fått opplyst at denne ROS analysen nå er ferdigstilt og skal oversendes byrådet før den skal behandles i bystyret. ROS analysen omfatter også risikovurderinger knyttet til fare for storbrann og personell fra brannvesenet har deltatt i arbeidet med ROS analysen. Revisjonen vil understreke at kommunen er pålagt å gjennomføre både en overordnet ROS analyse for hele kommunen (jf. Sivilbeskyttelsesloven § 14) og en ROS analyse som skal sikre at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor (jf. Brann- og eksplosjonsvernloven § 9).


3.4 Observasjoner og vurderinger


Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
Ledelsens fokus/tonen på toppen	Ledelsen i brannvesenet har de siste årene hatt fokus på behovet for å etablere et nytt og bedre system for internkontroll og balansert målstyring. Det har vært iverksatt en rekke prosesser i 2013 og 2014 for å involvere både de ulike avdelinger og tillitsvalgte/verneombud for eksempel gjennom strategisamlinger. Ledelsen gir gjennom disse prosessene og gjennom de dokumentene som er utarbeidet, tydelig uttrykk for at brannvesenet skal ha fokus på internkontroll gjennom bygging av HMS og K system. Det går tydelig frem at dette arbeidet er et lederansvar på alle nivå.	Undersøkelsen viser at ledelsen har tatt tak i utfordringer knyttet til internkontrollområdet. Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	



Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
Informasjon og kommunikasjon	<p>Brannvesenet har et eget intranett som benyttes for å formidle informasjon til de ansatte. Det gjennomføres allmøter for alle ansatte 2 ganger per år.</p> <p>Ledergruppen i Brannvesenet har ukentlige møter. Frekvensen når det gjelder møter i de ulike avdelingene er tilpasset den enkelte avdelings behov, og ut fra de arbeidstidsordninger som er gjeldende (skiftarbeid vs. dagansatte). Ved brannforebyggende avdeling hvor alle er ansatt på dagtid gjennomføres det ukentlige møter, mens det ved 110 sentralen og operativ avdeling tas hensyn til skiftordninger når møter berammes. LTT gjennomfører avdelingsmøte hver 14. dag.</p> <p>Det føres referater fra ledermøter og avdelingsmøter. Informasjon som gjelder alle ansatte distribueres og gjøres kjent via intranett. Videre er det etablert faste kontaktpunkter mellom de ansattes representanter og administrasjonen som skal sikre god informasjonsflyt i organisasjonen.</p>	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Hvordan enheten jobber med etikk	I mai 2013 ble det avholdt en samling for 70 ledere og mellomledere i Bergen brannvesen hvor det ble satt fokus på etikk og Bergen kommunes etiske retningslinjer. Nyansatte ledere får en gjennomgang av Bergen kommunes regelverk og innføring i etiske retningslinjer, herunder etisk søkesirkel.	Revisjonen mener det er positivt at det er gjennomført ulike tiltak for å få fokus på etikk blant lederne. Revisjonen mener samtidig at det må settes i verk tiltak for å sikre at alle ansatte i virksomheten er kjent med de etiske retningslinjene og deltar i etiske refleksjoner.	Sikre at alle ansatte med jevne mellomrom får en innføring i etiske retningslinjer og etisk refleksjon	



Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
Overordnet organisering av internkontrollen	<p>Det er startet et arbeid med å etablere et overordnet system for internkontroll der en får samlet viktige styrende dokument, rutiner, prosedyrer og relevant regelverk. Dette samles i en overordnet rutinebok som kalles «Balansert målstyring 2013 -»</p>			
	<p>Brannvesenet har også etablert en Administrativ Manual for HMS &K.</p>			
	<p>Følgende systematikk er etablert for dokumentene som skal inngå i styringssystemet: AM – adm manual OM – operativ manual PR – prosedyre SK – skjema RA – rapport</p>			
	<p>De overordnede strukturene er utarbeidet, men det gjenstår å ferdigstille alle de enkeltvise dokumentene. Systemet skulle ferdigstilles og rulles ut i organisasjonen i 2014.</p>			
	<p>Det fremgår av undersøkelsen at internkontrollelementene tidligere i liten grad var systematisert og samlet. Arbeidet med internkontrollhåndboken er et forsøk på å samle målstyrings- og internkontrollarbeidet på en oversiktlig måte.</p>	<p>Revisjonen mener det er viktig å etablere en overordnet og oversiktlig organisering av internkontrollen for å sikre at alle er kjent med gjeldende styrende dokument, regelverk, system og rutiner. Revisjonen mener det er positivt at virksomheten er i gang med å systematisere dette arbeidet bedre enn det har vært gjort tidligere.</p>		
	<p>I tillegg til internkontrollhåndboken som er under utarbeidelse, benytter Brannvesenet noen sentrale IT verktøy som GAT SOFT (bemanning) og KOM TEK (feiing og tilsyn) som sentrale styringssystem som også ivaretar overordnet internkontroll mht bemanning, kompetanse, fravær og gjennomføring av lovpålagte oppgaver som tilsyn og feiing.</p>			
<p>Revisjonen har fått en gjennomgang av flere av disse systemene for å vise hvordan brannvesenet arbeider for å sikre at de ivaretar lovpålagte krav knyttet blant annet til brann og eksplosjonsvernloven, forskrift om organisering og dimensjonering og forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn.</p>				
<p>Revisjonen har merket seg at et gjennomført tilsyn av DSB fra 2012 av forebyggende arbeid konkluderte med at brannvesenet ikke hadde tilstrekkelig internkontroll. I sitt svar til DSB viser brannvesenet til at dette skal rettes opp ved å etablere et helhetlig system for internkontroll innen 2014.</p>				
<p>Ved årsskifte skal CIM overta for Cresendo som har vært dagens dokumentstyringssystem. Systemet skal implementeres i løpet av 2015 og alle dokument skal i løpet av året legges inn her. Dokumentasjon knyttet til HMS vil prioriteres. Alle dokumentene skal revideres/bygges opp ihht ISO 9000 som en del av forbedringsarbeidet.</p>			<p>Ferdigstille det påbegynte arbeidet med å etablere et overordnet internkontroll-system.</p>	







Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
Oversikt over regelverk, retningslinjer og rutiner som gjelder for virksomheten, samt system for å sikre at disse er oppdaterte	I dokumentet «Balansert målstyring» blir sentrale rammebetingelser i form av regelverk, forarbeid, sentrale føringer, kommunale vedtak og bestemmelser listet opp med link til dokumentene. Etatsinterne vedtak og styrende dokumenter er også listet opp med linker. Videre fremgår det at det skal utarbeides en rekke dokumenter som skal inngå i styringssystemet. Disse dokumentene er ikke ferdigstilt og det pågår et arbeid med å utvikle og oppdatere disse dokumentene i de ulike avdelingene.	Undersøkelsen viser at Brannvesenet er i ferd med å utvikle en systematisk oversikt over regelverk, retningslinjer og rutiner for virksomheten som en del av det overordnede internkontrollarbeidet. Det gjenstår på revisjonstidspunktet å ferdigstille dette arbeidet blant annet ved å utarbeide de avdelingsspesifikke manualene og prosedyrene. Revisjonen mener det er positivt at virksomheten er i gang med å systematisere dette arbeidet bedre enn det har vært gjort tidligere. Revisjonen vil understreke at det er viktig at det etableres systemer for jevnlig oppdatering av etablerte styringsdokumenter og prosedyrer.	Ferdigstille det påbegynte arbeidet med å etablere et overordnet internkontrollsystem med tilhørende manualer og prosedyrer m.m.	
System for at ansatte er kjent med regelverk, samt system og retningslinjer som gjelder for enhetens virksomhet	BMS og HMS&K gjennomgås på alle ledermøter i Bergen brannvesen. Dette har også vært sentrale tema på alle allmøter som har vært gjennomført ved årets slutt i 2013 og på våren 2014. Videre orienteres det om status og utvikling innenfor BMS og HMS&K til BRAMU. Revisjonen får opplyst at alle avdelinger jobber etter egne handlingsplaner som understøtter etatens strategiske mål. Avdelingsledere og seksjonsledere informerer sine medarbeidere om status og prestasjoner i relevante møtefora. Videre oppdateres intranettet med relevant søkbar informasjon.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Etablering av tydelig ansvars- og myndighetsfordeling og rapporteringslinjer	Det er etablert en tydelig organisasjonsstruktur. Det er etablert klare føringer for krav til rapportering for hver avdeling i forhold til måloppnåelse og avdelingenes handlingsplaner. Brannvesenet har utarbeidet fullmakts-oversikter som viser hvilke fullmakter den enkelte har innenfor ulike områder. Det er ikke utarbeidet oppdaterte stillingsbeskrivelser eller lederavtaler. Det går frem av målekort for brannvesenet med rapportering 1 tertial 2014 at stillingsbeskrivelser skulle revideres samlet i 2014.	Revisjonen mener at stillingsbeskrivelser og lederavtaler kan være gode verktøy for å tydeliggjøre forventinger til den enkelte ansatte og leder.	Vurdere å utarbeide lederavtaler, samt sikre at stillingsbeskrivelsene er oppdaterte.	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
<p>Fokus på å sikre nødvendig bemanning og kompetanse i organisasjonen</p>	<p>Virksomheten har utarbeidet et forslag til strategisk kompetanseplan for 2013—2016. Kompetanseplanen gir en rekke føringer for hvordan brannvesenet skal ivareta strategisk kompetanse, rekruttere og utvikle kompetansen i virksomheten. Planen er på revisjonstidspunktet ikke ferdigstilt og fullt ut operasjonalisert i for eksempel mål, tiltak og frister.</p> <p>Virksomheten har utarbeidet en kompetansematrise som viser hvilken kompetanse som trengs for å fylle ulike funksjoner/oppgaver.</p> <p>Virksomheten benytter GAT SOFT for bemanningsplanlegging og for å ha kontroll på at de har riktig personell på jobb til enhver tid. I tillegg kan de ved hjelp av systemet sikre at de ansatte har gjennomført krav til opplæring i form av øvelser. Det er noen absolutte krav til øvelser i regelverket, i tillegg er virksomheten i ferd med å utarbeide interne krav til øvelser og hyppighet for dette.</p> <p>Revisjonen får opplyst at GAT SOFT også inneholder en kompetansemodul som per desember 2013 ikke var tatt fullt i bruk. Denne modulen vil gjøre det mulig å få automatisk varsel om man tildeler en oppgave til en person som ikke har fullført nødvendige kurs/øvelser på dette området.</p> <p>Revisjonen får opplyst at virksomheten generelt ikke har utfordringer knyttet til rekruttering til stillinger, men at de står overfor et generasjonsskifte når det gjelder personellet. Brannvesenet opplyser at de oppfyller krav til bemanning og kompetanse som fremgår av dimensjoneringsforskriften.</p>	<p>Revisjonen mener at Brannvesenet i forslag til strategisk kompetanseplan har utarbeidet en rekke gode tiltak og planer for hvordan virksomheten kan sikre nødvendig kompetanse i virksomheten. Revisjonen vil understreke at det er viktig å ferdigstille kompetanseplanen og følge opp tiltakene som er beskrevet.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
Kartlegging og vurdering av risiko (for virksomheten), samt system for å håndtere identifiserte risikoer	<p>Brannvesenet opprettet i 2013 en analyseseksjon. Seksjonen har ansvar for lokal brannstatistikk, analyse av statistikken og bruk av de hendelsesbaserte erfaringene for læring i organisasjonen. Analysene er viktig for å sikre en risikobasert tilnærming til det brannforebyggende arbeidet.</p> <p>Brannvesenet har etablert en rekke strategiske mål, hvor «risikobasert tilnærming» er ett av de strategiske målene som hver avdeling skal sette i verk mål og tiltak i forhold til. Dette skal medvirke til å rette brannvesenets ressursbruk mot de hendelser og områder som har størst risikopotensial.</p> <p>Brannvesenet har også gjennomført (2013) en risikokartlegging med forslag til handlingsplan for alle de ulike avdelingene. Det fremgår av matrisen hvilke arbeidsprosesser og arbeidsforhold som kan medføre risiko, samt forslag til tiltak, prioritet, status og ansvar.</p> <p>Personalpolitisk handlingsplan er i ferd med å ferdigstilles. Det er gjennomført SWOT analyser i alle avdelinger og det skal utarbeides handlingsplaner for alle avdelinger.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
<p>System for å melde fra om avdekkede avvik og risikoer</p>	<p>I HMS&K håndboken fremgår det at alle ansatte er pliktig til å rapportere og registrere avvik og uønskede hendelser. Avvik skal registreres, behandles og lukkes i etatens avvikssystem Crescendo. Ved registrering skal en velge den kategori som passer for situasjonen som har oppstått:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registrering av avvik - Registrering av ulykker, personskade, nestenuhell m.m. <p>Arbeidsleder er ansvarlig for at korrigerende tiltak blir gjennomført, iverksatt og fulgt opp. Om avviket ikke kan løses lokalt skal det sendes videre til nærmeste overordnet.</p> <p>Avdelingsleder er ansvarlig for at alle registrerte hendelser rapporteres ihht. gjeldende prosedyre.</p> <p>Avvik kan ikke lukkes før evaluering av korrigerende tiltak er ivarettatt.</p> <p>Det fremgår at det for 2013 var registrert 180 avvik pr desember. Revisjonen får opplyst at avvikssystemet er i bruk og at ansatte er vant til å benytte systemet. Samtidig vises det til at enkelte avdelinger har for få avviksmeldinger (for eksempel forebyggende avdeling).</p> <p>Rapporterte avvik vil være grunnlag for analyser av HMS&K arbeidet og behandles på BRAMU, brannsjefens ukentlige ledermøter og avdelingsmøtene med seksjonslederne.</p> <p>Crescendo systemet som benyttes for avviksregistrering erstattes nå med et nytt system. Det arbeides per desember 2014 med å flytte over dokumentasjon til dette systemet.</p>	<p>Revisjonen mener det er positivt at avvikssystemet er aktivt i bruk og vil understreke viktigheten av at arbeidet med å sikre at avvik meldes fortsetter ved innføring av nytt system.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	
<p>Systematisk overvåking og oppfølging av internkontrollen</p>	<p>Det fremgår av HMS&K håndboken at det skal gjennomføres revisjoner av internkontrollarbeidet. Videre at brannsjefen skal ha ansvar for en årlig ledelsens gjennomgang av status for HMS&K. Formålet med ledelsens gjennomgang er at ledergruppen skal få presentert status for HMS&K systemet og vurdere om systemet fungerer etter hensikten og om HMS&K målsettingen er nådd. Det skal blant annet gås igjennom gjennomførte revisjoner, vurdering av samlede avvik og iverksatte tiltak.</p> <p>Revisjonen får opplyst at ledelsens gjennomgang for 2014 var planlagt til desember 2014. Den skulle gjennomføres etter systematikken fra ISO 9001.</p> <p>Det blir opplyst at det ikke har vært utført en helhetlig revisjon av internkontrollsystemet frem til i dag, men enkeltprosedyrer revideres fortløpende og etter behov. Som nevnt over overvåkes alle registreringer, avvik og risiko for uønskede hendelser (RUH). Revisjonen får opplyst at tiltak og oppfølging iverksettes gjennom etatens kontinuerlige forbedringsarbeid.</p>	<p>Revisjonen mener det er positivt at det er utarbeidet en plan for en helhetlig revisjon av internkontrollen og gjennomføring av ledelsens gjennomgang. Revisjonen vil understreke at det er viktig at disse tiltakene blir iverksatt for å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt.</p>	<p>Sette i verk planlagte tiltak for systematisk oppfølging av internkontrollen</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
<p>ROS analyser (for kommunen) og dimensjonering av brannvesenet</p>	<p>Det har ikke vært utarbeidet en overordnet ROS analyse for Bergen kommune, men revisjonen har fått opplyst at denne ROS analysen nå er ferdigstilt og skal oversendes byrådet før den skal behandles i bystyret. Revisjonen har fått opplyst at ROS analysen også inkluderer risikovurderinger knyttet til fare for storbrann og at personell fra brannvesenet har deltatt i arbeidet med ROS analysen.</p> <p>Dagens brannordning (grunnlag for organisering og dimensjonering av brannvesenet) ble vedtatt av bystyret 21. juni 2004 og lagt frem for DSB 03.11.2004. Den ble videre revidert 24. april 2007.</p> <p>Ny brannordning er i ferd med å utarbeides og skal legges frem for bystyret tidlig 2015.. Brannvesenet har gjennomført en rekke analyser og vurderinger av risiko som ligger til grunn for utarbeidelse av ny brannordning og som skal sikre at organiseringen og dimensjoneringen er i samsvar med identifiserte risikoer, ivaretagelse av lovpålagte oppgaver og i samsvar med gjeldende regelverk.</p> <p>I ny brannordning er det lagt opp til en risikobasert tilnærming som vil være styrende for fokus og dimensjonering innenfor både forebyggende og operativt arbeid.</p>	<p>Revisjonen vil understreke at kommunen er pålagt å gjennomføre både en overordnet ROS analyse, og en ROS analyse som skal sikre at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor. Revisjonen har ikke gjort en vurdering av ROS analysen som er gjennomført eller ny brannordning ettersom disse dokumentene ikke er endelig vedtatt.</p>	<p>Kommunen må sikre at både overordnet ROS analyse og risikovurderinger som ligger til grunn for organisering og dimensjonering av brannvesenet blir utarbeidet i samsvar med krav i regelverket.</p>	
<p>En tilstrekkelig del av brannvesenets samlede ressurser skal disponeres til forebyggende og kontrollerende arbeid</p>	<p>Brannvesenet har etablert en egen avdeling for brannforebyggende arbeid. Avdelingen har en egen leder som inngår i ledergruppen. Brannforebyggende avdeling er delt inn i følgende seksjoner:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seksjon for analyse - Seksjon for boligbrannsikkerhet - Seksjon særskilte brannobjekter - Seksjon brannforebyggende informasjon <p>Dette har vært et satsingsområde for brannvesenet. Fokuset er i dag på hvordan en kan sikre tilstrekkelig kunnskapsoverføring mellom operativt personell og forebyggende avdeling. Dette skal brannvesenet arbeide aktivt med fremover.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Tiltak	Risiko
Det skal foreligge ajourførte fortegnelser over fyringsanlegg	Brannvesenet benytter KOM TEK som fagsystem for å holde oversikt over alle boliger /institusjoner i Bergen kommune med fyringsanlegg. Brannvesenet opplyser om at listen er ajourført.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Det skal gjennomføres feiing av fyringskanaler ved behov og minst hvert 4 år	I KOM TEK fremgår det når neste feiing skal gjennomføres. Brannvesenet opplyser om at feiing gjennomføres minst hver 4. år. Etter feiing registreres avvik og andre forhold som gjelder objektet. Feiing blir varslet 3-5 dager i forveien.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Det skal føres tilsyn med fyringsanlegg etter behov og minst hvert 4 år	Brannvesenet opplyser om at det gjennomføres tilsyn med fyringsanlegg med den hyppighet som regelverket tilsier.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Det skal foreligge ajourførte fortegnelse over særskilte brannobjekter	Brannvesenet har registrert ca 1200 særskilte brannobjekter i Bergen kommune. Disse registreres i KOM TEK. Brannvesenet er avhengig av å få fanget opp og registrert disse objektene fortløpende. Det blir pekt på at det er behov for enda bedre samhandling med byggesaksavdelingen i Bergen kommune for å sikre at brannvesenet får informasjon om alle aktuelle objekt i kommunen. I dag gjør brannvesenet egne søk på matrikeloppslysninger o.l. for å holde oversikten ajour. Det ble gjort et større arbeid for å ajourføre listene i 2013.	Brannvesenet har utarbeidet ajourførte lister over brannobjekter, men samtidig avdekker undersøkelsen at samhandlingen med Bergen kommunes byggesaksavdeling kan forbedres for i enda større grad å sikre at listen oppdateres fortløpende.	Brannvesenet bør vurdere om det er hensiktsmessig å ta initiativ til å etablere bedre rutiner for samhandling mellom byggesaksavdelingen og brannvesenet, som bidrar til å ajourholde listen over brannobjekter og fyringsanlegg	
Det skal føres tilsyn med særskilte brannobjekt årlig eller hvert fjerde år avhengig av klassifisering	Brannvesenet opplyser om at dagens tilsynshyppighet er i samsvar med gjeldende myndighetskrav, og at bygningene er klassifisert som følger: •bygninger og områder hvor brann kan medføre tap av mange liv – det gjennomføres tilsyn minst en gang hvert år •bygninger, anlegg og lignende som representerer en særlig brannfare eller hvor brann kan medføre store samfunnsmessige konsekvenser – tilsyn gjennomføres minst en gang hvert år •viktige kulturhistoriske bygninger og anlegg – tilsyn gjennomføres minst en gang hvert fjerde år	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Brannvesenet skal gjennomføre motivasjons- og informasjonstiltak	I 2013 ble seksjon for brannforebyggende informasjon opprettet. Denne seksjonen skal ivareta kravet til motivasjons- og informasjonstiltak. Enheten har gjennomført en rekke kampanjer og informasjonstiltak mot definerte risikogrupper og risikoområder. Seksjonen har også aktivt tatt i bruk sosiale medier slik som facebook, twitter m.m.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	

4. Mål- og resultatstyring

4.1 Innledning

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

4.2 Revisjonskriterier

4.2.1 Lov og forskrift

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

4.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer

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

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

Det er utarbeidet en mal for styringskort (2012), som alle tjenester er bedt om å benytte. Malen ligger til grunn for hvordan styringskortet blir utformet og hva som måles.

4.3 Oppsummering

Bergen brannvesen har ikke fullt ut benyttet Corporater som styringssystem slik Bergen kommune har lagt opp til i sine retningslinjer. Virksomheten har i stedet utarbeidet et balansert målstyringssystem (BMS) med overordnede strategiske mål der den enkelte avdeling har tilhørende handlingsplaner med mål, tiltak og ansvarlig. Etter revisjonens mening gir både de strategiske målene og handlingsplanene et godt grunnlag for styring og oppfølging av resultater i virksomheten. Det blir rapportert tertialvis på handlingsplanene fra avdelingene til ledelsen og mål og handlingsplaner blir aktivt fulgt opp.

4.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Styringssystem og styringskort for resultatenheten	<p>På revisjonstidspunktet var det etablert et styringskort i Corporater, men dette inneholder i liten grad sentrale mål for brannvesenet. Brannvesenet viser til at de ikke opplever at Corporater er et tilstrekkelig styringssystem. De har derfor utarbeidet et system for Balansert målstyring som er basert på en overordnet strategi med flere strategiske mål. Hver avdeling har utarbeidet sine handlingsplaner basert på de strategiske målene, og det rapporteres på mål, tiltak og status hvert tertial.</p> <p>I forbindelse med verifisering av rapporten presiserer Bergen brannvesen at utstrekningen av bruken av Corporater i Bergen brannvesen er basert på et bevisst valg hvor effekten av verktøyet er vurdert og vektet. Slik brannvesenet ser det vil BMS-oppfølgningen bli svekket dersom Corporater innføres uten å ta hensyn til virksomhetens organisering og særegenhet.</p>	<p>Revisjonen mener at brannvesenet må benytte Corporater i den utstrekning som Bergen kommune sine retningslinjer krever. Samtidig mener revisjonen at det er positivt at brannvesenet har satt i gang et arbeid med å utarbeide et mer helhetlig styringssystem som sikrer samsvar mellom overordnede strategier og den enkelte avdelings mål og aktiviteter. Revisjonen mener at dette systemet vil kunne bidra positivt til styring og kontroll med brannvesenets virksomhet når det blir fullt ut implementert.</p>	<p>Benytte Corporater i den utstrekning som Bergen kommune sine retningslinjer krever.</p> <p>Virksomheten bør også ferdigstille sitt overordnede styringssystem for BMS.</p>	
Enhets arbeid med å følge opp mål i styringskort	<p>Brannvesenet følger opp sentrale og avdelingsvise mål gjennom sitt system for Balansert målstyring (BMS). Hver avdeling skal utarbeide sine målekort og handlingsplaner basert på de strategiske målene, og det skal rapporteres på mål, tiltak og status hvert tertial. I følge brannvesenet har alle avdelinger utarbeidet handlingsplaner og følger disse opp i henhold til planen.</p>	<p>Revisjonen mener at arbeidet med å utarbeide avdelingsvise handlingsplaner hvor det skal rapporteres tertialvis om status, er et viktig tiltak for å følge opp sentrale mål og tiltak. Dette er også avgjørende for å sikre at overordnede strategiske mål blir nådd.</p>	Ikke aktuelt	
Risikokartlegginger og –vurderinger knyttet til målene i styringskortet	<p>Det er ikke utarbeidet en rutine for risikokartlegging av mål verken for overordnet nivå eller for de enkelte avdelinger. Samtidig identifiseres det i målekortene kritiske suksessfaktorer for de ulike målene som identifiserer viktige utfordringsområder i forhold til å nå fastsatte mål.</p> <p>Brannvesenet presiserer i forbindelse med verifisering av rapporten at den enkelte avdeling har ansvar for å operasjonalisere og risikovurdere egne mål som understøtter Bergen brannvesen sine strategiske mål. Dette innebærer at hver avdeling og seksjon arbeider etter egne handlingsplaner som har en klar relasjon til styringskortet, og hvor risiko er vurdert og angitt. Erfaringene med denne modellen er ifølge brannvesenet positive.</p>	<p>Systematiske kartlegginger og vurderinger av risiko knyttet til sentrale mål er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre at det blir iverksatt tiltak som kan bidra til tilfredsstillende måloppnåelse. Revisjonen mener at identifisering av kritiske suksessfaktorer kan medvirke positivt til å få identifisert viktige områder som må adresseres for å oppnå målene. Prosessen med risikovurdering av mål, bør likevel tydeliggjøres for eksempel gjennom en skriftlig rutine eller prosessbeskrivelse.</p>	<p>Utarbeide rutine for risikovurdering av mål.</p>	
Oppnådde resultater	<p>I brannvesenets rapport for 2. tertial 2014 fremgår det at det rapporteres på oppnådde resultater for hver avdeling. I oppsummering for 1. tertial fremgår det at brannvesenet i hovedsak når de mål som er satt for virksomheten.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	Ikke aktuelt	

Årsrapport

Brannvesenet har utarbeidet en årsrapport for 2013 i samsvar med Bergen kommune sin mal. I tillegg har brannvesenet utarbeidet en mer omfattende årsrapport som går mer detaljert igjennom aktiviteter i de ulike avdelingene og hva som har vært viktige hendelser i 2013.

Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.

Ikke aktuelt



5. Økonomistyring

5.1 Innledning

Økonomistyring er «den aktiviteten i en organisasjon som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede målsettinger»⁷. Økonomistyring omfatter aktiviteter og prosesser både på strategisk nivå og operativt nivå i en organisasjon. Strategisk nivå omfatter strategier og planlegging. På operativt nivå inngår aktiviteter som budsjettering, rapportering, avvikshåndtering, og eventuell iverksetting av korrigerende tiltak. God økonomistyring krever både hensiktsmessige strukturer, system og rutiner, bemanning og kompetanse, og en organisasjonskultur som til sammen regulerer hvordan økonomistyringen blir gjennomført.

5.2 Revisjonskriterier

5.2.1 Lov og forskrift

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

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

5.2.2 Kommunale vedtak

Gjeldende økonomireglement og budsjettfullmakter for Bergen kommune ble vedtatt gjennom byrådssak 1082/12, 2. februar 2012, og ble sist oppdatert ihht. bystyrevedtak 17.12.2014.

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

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

Under pkt 2.2, *Fullmakter som gjelder driftsbudsjettet*, går det frem at ledere for resultatenheter og etater med selvstendig og entydig økonomiansvar, som hovedregel bør gis fullmakt til å viderefordele

⁷ Pettersen, Inger J., Magnussen, Jon, Nyland, Kari og Bjørnenak, Trond (2008), "Økonomi og helse – perspektiver på styring". Cappelen Damm AS, Oslo

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

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

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

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

Av Bergen kommune sine retningslinjer knyttet til anvisningsmyndighet, går det frem at ledere for resultatenheter som hovedregel delegeres anvisningsmyndighet og myndighet til videre subdelegering innenfor sitt budsjettområde.⁸

Av retningslinjene går det videre frem at «*budsjettansvarlig leder må sørge for betryggende kontroll også for fakturaer på mindre beløp. For fakturaer under kr 5000 (eks mva) er ofte bestiller og attestant samme person, og det er ikke krav om attestering av mer enn én person.*»⁹

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

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

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

5.3 Oppsummering



Bergen brannvesen har levert et regnskap for 2013 som viser et positivt avvik på 1,8 %. På parameteret «Samlet vurdering av den økonomiske styringen» i Corporater fikk Bergen brannvesen 5 av 6 mulige poeng for 2013. Revisjonen mener at brannvesenet har utarbeidet en rekke system og rutiner som bidrar til å følge opp økonomien på en god måte. Revisjonen vil spesielt trekke frem rutinen for å sikre betryggende kontroll på fakturaer under kr 5000 som nylig er utarbeidet. I tillegg har brannvesenet nylig gått til innkjøp av elektronisk kjørebok. Samtidig viser gjennomgangen at brannvesenet ikke har gjennomført systematiske og dokumenterte kartlegginger og vurderinger vedrørende risiko for misligheter. Revisjonen mener at brannvesenet har gjennomført flere tiltak som kan motvirke korrupsjon og misligheter. Revisjonen vil likevel understreke at det er viktig at det blir




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



⁹ Bergen kommune: Anvisningsmyndighet. BKDOK-2011-01006. Sist oppdatert: 07.11.2011.


gjennomført systematiske og dokumenterte kartlegginger og vurderinger vedrørende risiko for misligheter, for å sikre at iverksatte rutiner og kontroller dekker vesentlige risikoer.



5.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
System og rutiner	<p>Bergen brannvesen benytter seg av Bergen kommune sin overordnede økonomihåndbok. Et av de strategiske målene som virksomheten har etablert og som fremgår av styringsdokument «Balansert målstyring 2013-» er <i>God økonomistyring</i>.</p> <p>Som underpunkt fremgår det at virksomheten gjennom budsjett og økonomiplan, regnskap og rapportering, myndighet og intern kontroll vil sikre profesjonell økonomikontroll, drift og investering.</p> <p>I handlingsplanen til Avdeling for lederstøtte og tekniske tjenester (LTT) inngår en del som dreier seg om seksjon økonomi. Her fremgår flere fokusområder for seksjonen. Det er i 2014 utarbeidet detaljerte rutiner for kontroll av godkjente fakturaer på under kr 5 000.</p> <p>Brannvesenet har anskaffet et system for elektronisk kjørebok for Bergen brannvesen. Dette skal iverksettes fra januar 2015.</p>	<p>Revisjonen mener at virksomheten har etablert flere hensiktsmessige system og rutiner på økonomiområdet. Videre mener revisjonen at det er positivt at virksomheten har identifisert flere tiltak som skal settes i verk for å sikre en god økonomistyring. Det er angitt både frister og ansvarlige for dette.</p>	Ikke aktuelt	
Budsjett og oppnådde økonomiske resultater	<p>Driftsregnskapet for brannvesenet for 2013 viser netto driftsutgifter på 203,1 mill. mot et justert budsjett på 205 mill. Dette er et positivt avvik på 1,8 %.</p> <p>I følge årsmelding for 2013 startet brannvesenet i 2013 prosesser for en rekke større anskaffelser.</p> <p>Til sammen ble det gjort investeringer for 1,6 mill. i 2013, og 10,3 mill. av årets investeringsbudsjett ble stående ubrukte ved årets slutt. Hovedsakelig skyldtes dette innkjøpskapasitet og tidkrevende anskaffelsesprosesser.</p> <p>Det er utarbeidet anskaffelsesstrategi og investeringsplan for perioden 2013-2016, og de ubrukte budsjettmidlene videreføres for bruk i henhold til disse styrende dokumentene.</p> <p>I Corporater har brannvesenet fått «grønt» på dimensjonen god økonomistyring for 2012 og 2013.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	Ikke aktuelt	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Kompetanse og ressurser innen økonomiområdet	På parameteret «Samlet vurdering av den økonomiske styringen» i Corporater i 2013, fikk Bergen brannvesen 5 av 6 mulige poeng. Det kommer ikke frem opplysninger som tyder på at virksomheten mangler kompetanse eller ressurser på økonomiområdet.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Ansvarsdeling, fullmakter og delegasjon	Det er utarbeidet en fullmaktsmatrise der alle innkjøpsfullmakter fremgår med beløpsgrenser og definerte ansvarssteder. For eksempel har brannsjef en fullmakt som er begrenset til 5 mill innen alle ansvarssteder, og øvrige ledere i brannvesenet har i hovedsak fullmakter for eget ansvarssted, med begrensning på inntil kr 100 000. Leder for brannforebyggende avdeling, operativ avdeling og LTT har innenfor definerte ansvarssteder fullmakt på inntil kr 1 000 000. Matrisen revisjonen mottok mot slutten av 2013, var oppdatert i oktober 2013. Det fremgår av risikomatrikse at det skal arbeides kontinuerlig med å ajourholde fullmaktsmatrisen.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Prognoser	Økonomiske prognoser utarbeides på de samme tidspunkt som brannvesenet skal rapportere prognose i Agresso, dvs. etter februar, mars, april, mai, juli, august, september og oktober. Corporater viser at brannvesenet i 2013 har fått «gult» på dimensjonen leders kvalifiserte prognose. Revisjon får opplyst at tiltak brannvesenet iverksatte etter oktoberprognosen snudde resultatet fra et prognostisert «underskudd» på 868 000 i oktober til et regnskapsmessig «overskudd» ved årsslutt. Dette medførte imidlertid at oktoberprognosen fikk 0 poeng i vurderingen av prognosekvalitet målt mot det endelige regnskapsresultatet.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Rapportering	<p>Det blir opplyst at virksomheten følger kommunens standard rapporteringsrutiner på økonomiområdet, med månedlige rapporteringer.</p> <p>Stabsleder, som bl.a. har ansvaret for økonomistyringen totalt i brannvesenet, innkaller budsjettansvarlige til individuelle møter for gjennomgang av status og årsprognose på hvert enkelt ansvarssted. Stabsleder koordinerer og registrerer prognose i Agresso for brannvesenet totalt med kommentarer i samråd med og på vegne av etatsleder (brannsjef).</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	Ikke aktuelt	
Risikokartlegging og –vurdering knyttet til økonomistyringen, og system for å sette i verk tiltak for å redusere eventuelle uønskede risikoer	<p>Bergen brannvesenet har gjennomført en vurdering av status for fokusområder, resultatmål, og aktiviteter knyttet til LTT og seksjon for økonomi. Områdene er merket med grønt, gult og rødt avhengig av om virksomheten har gjennomført de aktiviteter som virksomheten har hatt som mål å gjennomføre, og om virksomheten har kontroll på disse områdene. Det er synliggjort tidsfrister og ansvarlige for de ulike tiltakene.</p> <p>Gjennom budsjettprosessen gjøres det risikovurderinger for å sikre at budsjettet som utarbeides er realistisk.</p> <p>Revisjonen får opplyst at i løpet av de to første tertialene har brannvesenet fokus på om prognosene som er utarbeidet er realistiske og om det ev er risiko for at det kan oppstå forhold som vil ha vesentlig påvirkning på forbruket. Dersom vesentlige risikoforhold avdekkes, gjøres der fortløpende vurderinger av konsekvensene i forhold til overskridelse av budsjettet, og hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes for å holde brannvesenet innenfor totalbudsjettrammen.</p> <p>Den økonomiske situasjonen/budsjettsituasjonen diskuteres også kontinuerlig på de ukentlige møtene i brannvesenets ledergruppe.</p> <p>Økonomisjef har i tillegg en månedlig gjennomgang med alle økonomiansvarlige. Da gjøres det en vurdering av mulig avvik og eventuelle kompensierende tiltak.</p> <p>Dette dokumenteres i et Excelark.</p>	<p>Revisjonen mener gjennomgangen av status på de ulike områdene utgjør en god oversikt over risikoer knyttet til virksomheten og gir et godt bilde av svakheter og avvik i forhold til de mål og retningslinjer som skal etterleves.</p>	Ikke aktuelt	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
<p>Enheten har god kontroll med utgifter og inntekter som vedrører enheten</p>	<p>Revisjonen får opplyst at Brannvesenets erfaring er at ca. 98 – 99 % av brutto utgiftsbudsjett kan styres forholdsvis nøyaktig, mens 1 – 2 % er underlagt tilfeldigheter (skader på/ødeleggelse av utstyr og overtidsbruk i brann- og redningsaksjoner, større/flere brann- og redningsaksjoner enn i et «normalår», innkjøp som blir dyrere enn budsjettet, utgifter som ble uteglemt på budsjetteringstidspunktet eller ikke kunne forutsees, epidemier som fører til økt bruk av overtid osv.). Revisjonen får videre opplyst at brannvesenets budsjetttramme ikke tillater at der avsettes buffer mot slike uforutsette utgifter.</p> <p>Når det gjelder kontroll av mottatte fakturaer opplyser brannvesenet at de følger Bergen kommunes økonomihåndbok der det fremgår at en skal kontrollere faktura og som godkjenner er en ansvarlig for at faktura er korrekt i forhold til bestilling og levering, og at faktura er korrekt skannet og overført til Agresso.</p> <p>For øvrig har brannvesenet iverksatt en rutine for at LTT gjennomgår leverandørreskontroen hver måned på en rekke kontrollpunkter.</p> <p>Brannvesenet har inntekter fra andre kommuner i forbindelse med samarbeidsavtaler som er inngått (f.eks 110-sentral, IUA, slokkeavtale med Sotra Brannvern IKS, avtale om brannsjeffunksjon mv). Det blir opplyst at ev avvik fra avtalte innbetalinger vil fremgå gjennom prognosearbeidet og/eller som budsjettavvik. I tillegg har Brannvesenet bl.a. inntekter fra kurs/opplæringsvirksomhet, og fra restverdivurderinger, samt feie- og tilsynsgebyr. Sistnevnte faktureres fra LRS sentralt i kommunen, øvrige inntekter faktureres fra LTT.</p> <p>Brannvesenet opplyser om at de har kartlagt prosesser ifbm utgående fakturering for å gjennomgå disse nærmere. I tillegg har brannvesenet gjort en karlegging av enhetens inntekter og levert denne til byrådsavdelingen for gjennomgang.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
<p>System for å forebygge og avdekke misligheter</p>	<p>Revisjonen får opplyst at det ikke er gjort noen dokumenterte risikovurderinger knyttet til korrupsjon og misligheter i virksomheten. Brannvesenet opplyser at de likevel har fokus på dette og har foreløpig iverksatt følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • For å oppnå åpenhet om tilskudd til lag og organisasjoner er dette skilt ut fra velferdsmidlene, ref. BRAMU saksnr 23-14, emnekode ESARK-0383 2013 27782-64, «Velferdsmidler» • Det er besluttet å gi øremerkede tilskudd til utvalgte formål, heller enn generelle overføringer. • Rutine for kontroll av fakturaer under kr 5000 • Månedlige gjennomganger av leverandørreskontro • Prosesser ifbm utgående fakturering er kartlagt for å kunne gjennomgås nærmere. • Brannvesenets inntekter er kartlagt og levert til byrådsavdelingen for gjennomgang. 	<p>Revisjonen mener at brannvesenet har gjennomført flere tiltak som kan motvirke korrupsjon og misligheter. Samtidig vil revisjonen understreke at det er viktig at det blir gjennomført systematiske og dokumenterte kartlegginger og vurderinger vedrørende risiko for misligheter, for å sikre at iverksatte rutiner og kontroller dekker vesentlige risikoer.</p>	<p>Gjennomføre risikovurderinger knyttet til korrupsjon og misligheter i virksomheten.</p>	
<p>Enheten har system for å sikre betryggende kontroll på fakturaer på mindre beløp</p>	<p>I handlingsplan for LTT, seksjon økonomi, for 2013 går det frem at det ikke var utarbeidet rutiner for kontroll av godkjente fakturaer på under kr 5 000.</p> <p>En slik rutine er utarbeidet i 2014. Formålet med rutinen er å redusere muligheten for økonomiske misligheter i forbindelse med fakturaer på under 5000. LTT tar ved hver månedsavslutning ut rapport TE 10 for hver avdelingsleder og gir den enkelte avdelingsleder tilbakemelding på hvilke fakturaer og poster den enkelte leder skal kontrollere. For LTT er det brannsjef som gjør utvalg av fakturaer/ poster.</p> <p>Brannsjefen ber i rutinen om at kommunaldirektør kontrollerer fakturaer for under 5000 som brannsjefen har behandlet som første attestant.</p> <p>Rutinene er i ferd med å bli implementert i hele virksomheten.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

6. Offentlige anskaffelser

6.1 Innledning

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

6.2 Revisjonskriterier

6.2.1 Lov og forskrift

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

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

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

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

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

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

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

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

Avgjørelse i KOFA sak 2003/6010 viser at tvetydig og inkonsekvent dokumentasjon i seg selv kan tas til inntekt for at oppdragsgivers saksbehandling ikke har vært forsvarlig.

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

Formålet med plikten til protokollføring er å gjøre det mulig å kontrollere i ettertid at konkurransen har vært gjennomført i tråd med regelverket.¹¹ Protokollen skal inneholde en framstilling av alle vesentlige forhold og viktige avgjørelser gjennom hele innkjøpsprosessen. Etter KOFA's oppfatning må regelen bli forstått slik at protokollen må føres fortløpende gjennom konkurransen.¹²

6.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer

Bergen kommune har utarbeidet interne retningslinjer for anskaffelser; Anskaffelsesstrategi 2013 - 2016, Veileder for anskaffelser i Bergen kommune (2010) og Enkel veileder for anskaffelser i Bergen kommune (2011).

Bergen kommune har videre en sentral innkjøpsseksjon som yter bistand i anskaffelsesfaglige spørsmål og som skal påse at Bergen kommune sine anskaffelser gjennomføres så effektivt og samfunnsøkonomisk som mulig.¹³

I Veileder for anskaffelser i Bergen kommune fremgår det at «alle anskaffelser over EØS terskelverdi skal kvalitetssikres og publiseres av innkjøpsseksjonen.» (over kr. 1 600 000,-). I Bergen kommune sine interne retningslinjer for innkjøp fremgår det videre at for anskaffelser under kr 500 000 kan en velge om en skal benytte Doffin eller annen utlysningsskanal. Det blir presisert at regelverkets prinsipp om konkurranse er like sterkt uavhengig av hvordan utlysningen gjennomføres.

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

I anskaffelsesstrategi 2013-2016 fremgår det blant annet at:

- ansvaret for anskaffelser følger de prinsipper som er vedtatt i kommunens økonomireglement
- Det eksisterer ingen spesifikke fullmakter for bestilling av varer og tjenester i Bergen kommune, slik det gjør for fakturagodkjenning. Fullmakt til å bestille er derfor den enkelte resultatansvarligs ansvar å delegerer og følge opp. Ansvaret for å følge opp bruken av kommunens innkjøpsavtaler ligger også her.
- Ved overgang til elektronisk bestilling vil de samme beløpsgrenser/prosedyrer som gjelder fakturagodkjenning også gjelde for bestillinger.
- Behovsfasen før gjennomføring av en anskaffelse bør avsluttes med en oppsummering av mål for anskaffelsen, organisering, valg av anskaffelsesprosedyre og plan for gjennomføring. For anskaffelser over EØS-terskelverdi bør dette gjøres i form av et skriftlig mandat
- Det alt overordnede mål er at alle anskaffelser skal utsettes for konkurranse
- Miljøsertifiserte virksomheter skal ivareta miljøhensyn ved sine anskaffelser ved å stille miljøkrav
- Ved alle anskaffelser skal det foretas en vurdering av om det er relevant å stille krav til universell utforming og i så fall hvilke krav som skal stilles
- Reserverte kontrakter skal benyttes i nærmere definerte anskaffelsesområder
- Den etat som «eier» en kontrakt skal kontrollere at krav til lønns- og arbeidsvilkår overholdes

¹⁰ Klagenemndas avgjørelse 4. august 2003.

¹¹ NOU 1997 : 21 s. 139 og s. 145

¹² KOFA sin avgjørelse 13. februar 2006 i sak 2005/286

¹³ Veileder for anskaffelser i Bergen kommune


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



6.3 Oppsummering

Bergen brannvesen er kjent med at brannvesenets anskaffelser ikke alltid har vært gjennomført i samsvar med regelverk for offentlige anskaffelser og Bergen kommune sine retningslinjer. Det er igangsatt en rekke prosesser for å sikre at anskaffelsene fremover gjennomføres i samsvar med regelverk og rutiner, og brannvesenet presiserer at offentlige anskaffelser er et felt enheten har brukt betydelige ressurser på den siste tiden. Dette innebærer at det har blitt iverksatt nye rutiner og kontroller etter at innkjøpene som inngår i revisjonens stikkprøver (2012-2013) ble gjennomført. Dette synliggjøres også i brannvesenets anskaffelsesstrategi.




I anskaffelsesstrategi for 2013-2016 fremgår det at det pr mai 2012 var ca. 78 % av anskaffelsene som ikke var gjort i henhold til regelverket. Manglende etterlevelse av regelverket i perioden 2012-2013 bekreftes av revisjonens stikkprøver. Anskaffelsesstrategien er nå revidert, og målsettingen er at alle brannvesenets anskaffelser skal være i samsvar med regelverket innen 2016. Undersøkelsen viser også at E-handel ikke blir benyttet på alle områder hvor det er mulig. Revisjonen påpeker at brannvesenet må sikre at anskaffelser gjennomføres i samsvar med regelverket og kommunens retningslinjer, og at tiltakene må gjennomføres så snart som mulig.



6.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Enheten har etablert tydelige retningslinjer og fullmakter knyttet til innkjøp	<p>Virksomheten har utarbeidet en fullmaktsoversikt som viser hvilke fullmakter den enkelte leder har knyttet til innkjøp. Det fremgår av handlingsplanen til avdeling for lederstøtte og tekniske tjenester (LTT) at avdelingen arbeider kontinuerlig med å ajourholde brannvesenets Agresso og anskaffelsesfullmakter.</p> <p>Brannvesenet har utarbeidet en anskaffelsesstrategi for 2013-2016 som angir hvordan virksomheten skal arbeide for å utarbeide nødvendige system og rutiner, og hvilke mål som er etablert på anskaffelsesområdet.</p> <p>Det fremgår av strategien at linjelederne skal være ansvarlig for at innkjøp i egen avdeling foretas i henhold til de lover, forskrifter og regler som til enhver tid gjelder. Det fremgår videre en rekke krav til linjelederne knyttet til etablering av rutiner, kvalitetssikring, kontroll m.m. I tillegg blir det spesifisert hvilket ansvar LTT skal ha for å sikre gode innkjøpsprosesser i virksomheten.</p> <p>I innkjøpsplanen for 2013-2016 fremgår det hvem som er ansvarlig for alle de</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	Ikke aktuelt	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
	<p>planlagte anskaffelsene i perioden.</p> <p>Strategien er operasjonalisert i henholdsvis Innkjøpsplan og Leveranseplan. Disse planene kontrolleres, holdes løpende a jour og overholdes.</p> <p>Anskaffelsesstrategien ble oppdatert i desember 2014 for perioden 2015-2018.</p> <p>I forbindelse med verifiseringen av rapporten presiserer brannvesenet at anskaffelsesstrategien 2013-2015 er fulgt. Det er blant annet ansatt to innkjøpere og det er innført et system som «styrer» bestillere gjennom anskaffelsesprosessen (Adobeformsentral).</p>			
<p>Opplæring til ansatte med ansvar for innkjøp</p>	<p>I anskaffelsesstrategien 2013-2016 fremgår det at virksomhetens kompetanse på anskaffelsesområdet skal utvikles, både når det gjelder teknisk, kommersiell og juridisk kompetanse. Revisjonen får opplyst at det jobbes aktivt med å bevisstgjøre de ansatte i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser og at dette ikke har vært tilstrekkelig tidligere. Revisjonen får opplyst at brannvesenets anskaffelsesstrategi 2013-2016 er diskutert i brannsjefens ledergruppe, med tillitsvalgte, med BLED og lagt ut på intranett. Anskaffelsesstrategien ble oppdatert i desember 2014 for perioden 2015-2018.</p> <p>Brannvesenet presiserer i verifiseringen av rapporten at innkjøpere har deltatt på en rekke kurs/seminarer, samt deltatt på innkjøpsforum i Bergen kommune. Fordi innkjøpene har vært sentraliserte, starter brannvesenet først nå med opplæring av linjen.</p>	<p>Undersøkelsen viser at brannvesenet har hatt et behov for opplæring knyttet til offentlige anskaffelser. Flere av opplæringstiltakene er gjennomført for sentrale innkjøpere, og startes nå opp for linjen.</p>	<p>Revisjonen mener at brannvesenet har iverksatt en rekke hensiktsmessige tiltak for å sikre tilfredsstillende opplæring av innkjøpere. Revisjonen mener derfor at det ikke er behov for ytterligere forslag til tiltak.</p>	
<p>Gjennomføring av anskaffelser</p>	<p>Undersøkelsen viser at virksomheten gjennomfører en rekke mindre og større innkjøp. Både revisjonens undersøkelser og undersøkelser som virksomheten selv har gjennomført, viser at virksomheten for perioden 01.07.2012-30.06.2013 ikke har konkurranseeksponert, arkivert og protokollert alle anskaffelser i samsvar med krav i regelverket. I anskaffelsesstrategien 2013-2016 gikk det frem at det pr mai 2012 var ca. 78 % av anskaffelsene som</p>	<p>Undersøkelsen viser at virksomheten i undersøkelsesperioden ikke har gjennomført alle anskaffelser i samsvar med regelverk for offentlige anskaffelser og Bergen kommune sine interne retningslinjer. Revisjonen mener det er positivt at virksomheten har satt i gang et betydelig arbeid for å få oversikt over utfordringer og at det er iverksatt tiltak for å sikre at virksomheten skal</p>	<p>Revisjonen mener at brannvesenet har iverksatt en rekke hensiktsmessige tiltak for å sikre at fremtidige innkjøp gjennomføres i samsvar med regelverket og interne rutiner. Revisjonen mener derfor at det ikke er behov for ytterligere forslag til tiltak, utover å presisere at brannvesenet må sørge for at regelverk</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
	<p>ikke var gjort i henhold til regelverket. I samme anskaffelsesstrategi fremgår det at det er forventet at det i 2016 vil være ca. 36 % av anskaffelsene som fortsatt ikke er tilfredsstillende gjennomført i henhold til regelverket.</p> <p>Brannvesenet informerer i forbindelse med verifiseringen om at situasjonen i dag er betydelig endret, og i oppdatert anskaffelsesstrategi for 2015-2018 fremgår det at målet er at anskaffelsene i Bergen brannvesen i 2016 skal gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.</p> <p>Tiltak som sikrer at både mindre og større innkjøp gjennomføres i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser og Bergen kommunes interne retningslinjer er iverksatt.</p> <p>Brannvesenet opplyser om at per siste august 2014 var 76 % av anskaffelsene (i kroner) over 100 000 gjennomført i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.</p> <p>Det blir også presisert i verifiseringen at det er gjennomført en streng sentralisering av innkjøp for å unngå at det gjøre feil i linjen.</p>	<p>gjennomføre alle anskaffelser i samsvar med regelverk og interne rutiner.</p>	<p>for offentlige anskaffelser etterleves.</p>	
<p>Rammeavtaler blir benyttet der dette er mulig</p>	<p>Brannvesenet er underlagt Bergen kommune sine rammeavtaler og har i tillegg inngått egne rammeavtaler på spesifikke områder. Det fremgår av anskaffelsesstrategien (2013-2016) at det har blitt gjennomført kjøp fra leverandører som ikke er omfattet av rammeavtalene på området.</p> <p>Det fremgår av undersøkelsen at virksomheten har et potensiale for å inngå flere rammeavtaler og bedre utnytte de avtaler som eksisterer i Bergen kommune.</p> <p>Virksomheten har blant annet utarbeidet en innkjøpsplan for 2013-2015 som synliggjør planlagte utlysninger av rammeavtaler.</p> <p>Brannvesenet opplyser at målet er å redusere antall leverandører fra drøye 600 til ned mot 300 gjennom bruk av rammeavtaler m.m.</p>	<p>Revisjonen vil understreke viktigheten av at rammeavtaler etterleves. Revisjonen mener det er positivt at virksomheten har fokus på å øke etterlevelsen av rammeavtaler, og at det er utarbeidet en innkjøpsplan for 2013-2015 som synliggjør planlagte utlysninger av rammeavtaler.</p>	<p>Sikre at alle som gjennomfører innkjøp er kjent med Bergen kommune og brannvesenet sine rammeavtaler, og at disse blir benyttet når det er mulig.</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
E-handel blir benyttet der dette er mulig	Revisjonen får opplyst at E-handel benyttes, men at systemet ikke blir benyttet fullt ut for alle kjøp der dette er mulig.	Revisjonen mener at bruk av E-handel blant annet reduserer risiko for at en gjør innkjøp utenfor etablerte rammeavtaler. Revisjonen mener derfor det er viktig at brannvesenet sikrer at E-handel blir brukt i den utstrekning det er mulig, på de områder som er omfattet av E-handel.	Sette i verk tiltak for å benytte E-handel i den utstrekning det er mulig.	
Konkurransesponering av innkjøp under kr 100 000,-	Revisjonen sine stikkprøver av anskaffelser gjennomført i perioden 01.07.2012-30.06.2013 viser at flere av stikkprøvene rett <u>under</u> 100 000 ikke er konkurranseeksponert, protokollert eller arkivert. Revisjonen har fått opplyst at det i denne perioden ikke var fokus på anskaffelser under 100.000 (regnskapsår) fordi virksomheten har valgt i første omgang å bruke ressursene på å sikre at større anskaffelser er i samsvar med regelverket. Brannvesenet opplyser i forbindelse med verifisering at det nå er økt fokus på disse anskaffelsene og at en av innkjøperne nå utelukkende arbeider med anskaffelser under kr 100 000 og med avrop på rammeavtaler. Det blir også vist til at innføringen av Adobeformsentral vil medvirke til gjennomføring av anskaffelser i samsvar med regelverket.	Revisjonen mener at manglende konkurranseeksponering, dokumentering og arkivering ikke er i samsvar med grunnleggende krav om konkurranseeksponering i lov og forskrift (del 1) om offentlige anskaffelser. Det er heller ikke i samsvar med Bergen kommune sine retningslinjer for å gjennomføre innkjøp inntil kr 100.000. Samtidig mener revisjonen at brannvesenet har satt i verk en rekke hensiktsmessige tiltak for å gjennomføre anskaffelser i samsvar med regelverket.	Revisjonen mener at brannvesenet har iverksatt en rekke hensiktsmessige tiltak for å sikre at fremtidige innkjøp gjennomføres i samsvar med regelverket og interne rutiner. Revisjonen mener derfor at det ikke er behov for ytterligere forslag til tiltak fra revisjonen, men vi presisere viktigheten av å opprettholde fokus på dette området.	
Konkurransesponering av innkjøp over kr 100 000,-	Revisjonen sine stikkprøver av anskaffelser gjennomført i perioden 01.07.2012-30.06.2013 viser at for ett av innkjøpene mellom 100 000 – 500 000 var rammeavtalen utgått. Virksomheten peker på at de ikke har hatt et tilstrekkelig verktøy for kontraktsadministrasjon, og de har dermed ikke blitt varslet om at avtalen var i ferd med å utløpe slik at ny anskaffelsesprosess kunne iverksettes. I forbindelse med verifisering opplyser brannvesenet at brannvesenet har ventet på at KGV-verktøyet Mercell skal rulles ut fra innkjøpsseksjonen i Bergen kommune. Etersom dette har tatt noe tid har brannvesenet i 2014 innført et eget kontraktsadministrasjonsverktøy der alle kontrakter	Kjøp fra leverandør der rammeavtalen var utgått medfører at anskaffelsen i praksis var en ulovlig direkteanskaffelse. Revisjonen mener det er positivt at brannvesenet har iverksatt tiltak for å sikre god oppfølging av kontraktene.	Revisjonen mener at brannvesenet har iverksatt hensiktsmessige tiltak for å sikre at fremtidige innkjøp gjennomføres i samsvar med regelverket og interne rutiner. Revisjonen mener derfor at det ikke er behov for ytterligere forslag til tiltak fra revisjonen, men vi presisere viktigheten av å opprettholde fokus på dette området.	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
<p>Konkurransesponering av innkjøp over kr 500 000,-</p>	<p>legges inn fortløpende med varsling etc.</p> <p>Revisjonen sine stikkprøver viser at det i en av anskaffelsene over 500 000 er et usikkert avtalegrunnlag. Virksomheten har gjennomført kjøpet basert på avtale inngått av Oslo kommune. Samtidig har Bergen kommune en egen avtale med leverandør av delvis overlappende varer. Det blir imidlertid presisert at avtalen til Bergen kommune ikke omfattet det utstyret som Brannvesenet hadde behov for. Brannvesenet er i ferd med å lyse ut ny avtale. For et annet innkjøp fremgår det at virksomheten er bundet til å gjøre innkjøp fra en tidligere leverandør ettersom vedlikehold/årskontroller og supplering av dette utstyret ikke kan leveres av andre enn opprinnelig leverandør.</p>	<p>Revisjonen mener at ikke alle innkjøpene over 500 000 er gjennomført i samsvar med regelverk for offentlige anskaffelser.</p> <p>Når det gjelder tilfeller der virksomheten fremholder at det kun er en leverandør som kan levere en vare/tjeneste, vil revisjonen vise til § 9-1A i forskrift om offentlige anskaffelser vedrørende intensjonskunngjøring. Ved å intensjonskunngjøre en anskaffelse vil en øke muligheten for å få kjennskap til eventuelle andre leverandører som kan levere samme vare eller tjeneste.</p>	<p>Revisjonen mener at brannvesenet har iverksatt hensiktsmessige tiltak for å sikre at fremtidige innkjøp gjennomføres i samsvar med regelverket og interne rutiner. Revisjonen mener derfor at det ikke er behov for ytterligere forslag til tiltak fra revisjonen, men vil presisere viktigheten av å opprettholde fokus på dette området.</p>	
<p>Kontraktsoppfølging</p>	<p>Revisjonen har fått opplyst at brannvesenet er i ferd med å utarbeide rutiner for kontraktsoppfølging. Disse skulle være ferdige i første versjon til høsten 2014.</p> <p>Første versjon blir en Excel-løsning som siden eventuelt blir lagt inn i KGV-verktøyet til Bergen kommune.</p> <p>I dag kjøres de største anskaffelsene som prosjekter der prosjektleder er ansvarlig for kontraktsoppfølging.</p> <p>I forbindelse med verifisering opplyser brannvesenet at brannvesenet har ventet på at KGV-verktøyet Merccell skal rulles ut fra innkjøpsseksjonen i Bergen kommune. Ettersom dette har tatt noe tid har brannvesenet i 2014 innført et eget kontraktsadministrasjonsverktøy der alle kontrakter legges inn fortløpende med varsling etc.</p>	<p>Manglende kontraktsoppfølging medfører en risiko for at en ikke vil avdekke om leveranser ikke er i samsvar med avtale. Revisjonen mener det er positivt at virksomheten har iverksatt tiltak for å følge opp kontrakter på en god måte.</p>	<p>Revisjonen mener at brannvesenet har iverksatt hensiktsmessige tiltak for å sikre at fremtidige innkjøp gjennomføres i samsvar med regelverket og interne rutiner. Revisjonen mener derfor at det ikke er behov for ytterligere forslag til tiltak fra revisjonen, men vi presisere viktigheten av å opprettholde fokus på dette området.</p>	

7. Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

7.1 Innledning

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

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

7.2 Revisjonskriterier

7.2.1 Lov og forskrifter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2.2 Kommunale vedtak og retningslinjer

HMS-instruks for Bergen kommune ble vedtatt av Byrådet i sak 1455-13, 17.10.2013.¹⁴ Her fremgår overordnede føringer for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i Bergen kommune. Blant annet går det frem at arbeidet med HMS først og fremst er et lederansvar, og at det daglige arbeidet med HMS skal foregå på den enkelte resultatenhets/virksomhet. Videre fremgår det krav om at den enkelte virksomhet skal fastsette egne mål på HMS-området, og det skal innenfor hver virksomhet lages årlige tiltaksplaner/handlingsplaner for HMS-området.

Videre skal alle resultatenheter ha en arbeidsmiljøgruppe (AMG), og det fremgår av instruksens hvem som bør delta i denne. Verneombudsordningen er også omtalt, og det går frem at der det er flere verneombud innenfor en resultatenhets, skal verneombudene velge et resultatenhetsverneombud (REVO). Videre går det frem at alle nyutnevnte verneombud og alle ledere med personalansvar skal gjennomgå den obligatoriske grunnopplæringen i HMS. Det fremgår krav om at den enkelte virksomhet skal foreta internt tilsyn for å sikre at HMS-systemet fungerer som forutsatt.

Det foreligger også en veileder til Bergen kommunes overordnede HMS-system, som ble revidert i 2013 (revisjonsdato 22.11.13). I denne stilles blant annet følgende krav til HMS-arbeidet i resultatenheterne:

- Det skal settes mål for HMS-arbeidet på alle tjenestesteder.
- Oppfølging av HMS-systemet i resultatenheten innebærer å utarbeide en lokal HMS-håndbok. Et forslag til hvordan denne kan utarbeides er vedlagt veilederen.

¹⁴ HMS instruks og Veileder til Bergen kommunes HMS-system ble revidert med bakgrunn i en revisjon av kommunens overordnede HMS-håndbok som ble gjennomført med bakgrunn i vedtak i HAMU (sak 27/11). Av saksfremstillingen til Byrådsak 1455/13 går det frem at «Resten av revidert HMS-håndbok benevnes Veileder til Bergen kommunes HMS-system (...)».

- Videre beskrives det systematiske HMS-arbeidet i praksis, og følgende omtales som sentrale momenter i en HMS-kartlegging:
 - Den årlige HMS-gjennomgangen med utarbeidelse av handlingsplaner og tiltak
 - Meldinger om personskade, trusler og vold og tilløp til skade, med påfølgende rapportering og statistikk
 - Sykefraværstatistikken
 - Spesifikke kartlegginger som f.eks. rapporter fra arbeidsmiljøundersøkelser, miljøsertifiseringer osv.
- Alle tjenestesteder skal gjennomføre en årlig medarbeiderundersøkelse, denne inngår også som en del av HMS-kartleggingen

Når det gjelder HMS-gjennomgangen går det frem at resultatenhetsleder skal ta initiativ og samarbeide med AMG/verneombud. Gjennomføringen er beskrevet med en planleggingsfase, en kartleggingsfase og en etterarbeidsfase som hver omfatter en rekke nærmere definerte aktiviteter. Det skal avholdes flere møter med de ansatte i prosessen, og det skal utarbeides en handlingsplan basert på gjennomgangen. Sistnevnte skal være skriftlig, og i aktiv bruk gjennom hele året. AMG skal ha handlingsplanen som fast tema på sine møter.

Videre er årshjul/årsplan for HMS beskrevet i veilederen. Årshjulet/årsplanen skal sikre kontinuitet og system i HMS-arbeidet, og skal beskrive tidspunkt for gjennomføring av de ulike aktivitetene. Den skal som et minimum inneholde tidspunkt for:

- Gjennomgang og oppdatering av lokal HMS-håndbok
- Gjennomgang og evt oppdatering av rutiner og prosedyrer
- Utarbeiding av HMS-mål for resultatenheten
- Gjennomføring av HMS-gjennomgangen
- Gjennomgang og justering av handlingsplanen

I veilederen er også Bergen kommunes retningslinjer for håndtering av skademeldinger beskrevet. Det skal være en oversikt over tjenestestedets registrerte skademeldinger i den lokale HMS-håndboken. Når det gjelder håndtering av avvik, feil og uønskede hendelser, går det frem av veilederen at det må lages en lokal rutine for hvordan avvik og uønskede hendelser som ansatte oppdager og melder, skal behandles. En rutine for avviksbehandling skal blant annet omfatte eget avviksskjema.

Veilederen omtaler også krav til dokumentasjon knyttet til HMS-arbeidet. Følgende dokumentasjon skal være tilgjengelig på alle nivå:

- Sykefraværstatistikk
- Skadestatistikk
- Statistikk over avviksmeldinger
- Brannverndokumentasjon
- Protokoll fra HMS runden og HMS møtet
- Handlingsplan for HMS
- Årsplan for HMS
- Resultat av medarbeiderundersøkelsen
- Kursbevis for gjennomføring av grunnopplæring i arbeidsmiljø
- Rapport fra miljøsertifisering og årlig miljørapport

Den som er ansvarlig for virksomheten skal ifølge veilederen føre tilsyn med HMS-systemet, herunder undersøke om systemet tilfredsstillende formelle og interne krav, og om systemet fungerer i praksis.

Under fanen medarbeidersamtaler på HR-nett, på Bergen kommunes intranett, går det frem at man som medarbeider i Bergen kommune har rett til jevnlig utviklingssamtaler med sin leder. Det er


lederens ansvar å kalle inn til disse samtalerne. I dokumentet *Veiviser til løsningsfokusede medarbeider- og ledersamtaler*¹⁵, som det er lenke til på HR-nett, går det frem at alle medarbeidere har krav på å få minst én medarbeidersamtale med sin nærmeste leder hvert år.

7.3 Oppsummering



Bergen brannvesen har etablert et overordnet system og rutiner som skal ivareta krav til HMS-arbeid i virksomheten. Det er fastsatt mål for HMS i virksomheten og det er utarbeidet en lokal HMS håndbok. Samtidig viser undersøkelsen at HMS håndboken ikke har blitt jevnlig oppdatert. Revisjonen vil understreke at det er viktig at HMS håndboken blir oppdatert årlig slik at den reflekterer gjeldende ansvarsforhold og rutiner. Brannvesenet opplyser at oppdatering av HMS håndbok vil skje i forbindelse med innføring av systemet CIM i 2015.



Revisjonen mener det er positivt at brannvesenet gjorde en større risikokartlegging i 2013. Samtidig vil vi påpeke at det bør gjøres en årlig HMS gjennomgang i henhold til de punkt som brannvesenet viser til i sin HMS håndbok. Vernerundene er her viktige, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig grunnlag for en slik analyse. Revisjonen viser til Bergen kommune sine retningslinjer hvor det fremgår at det skal utarbeides handlingsplaner for HMS basert på årlig HMS gjennomgang. Brannvesenet har ikke utarbeidet handlingsplan for 2014. Handlingsplan fra mai 2013 er heller ikke ferdigstilt. Brannvesenet opplyser at de fortsatt jobber med denne. Revisjonen mener det er viktig å utarbeide årlige handlingsplaner hvor en både oppdaterer planen med eventuell ny informasjon basert på den årlige kartleggingen i tillegg til å ta med eventuelle tiltak som ikke er gjennomført fra tidligere. Revisjonen merker seg at svarprosenten på medarbeiderundersøkelsen er på 59,1 % og mener at det er viktig at en setter i verk tiltak for å se om en kan få enda flere til å delta i undersøkelsen. Dette vil gi ledelsen et enda bedre grunnlag for å kunne sette i verk nødvendige tiltak knyttet til arbeidsmiljø og medarbeidertilfredshet.





7.4 Observasjoner og vurderinger





Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Fastsatt mål for HMS i enheten	Brannvesenet har utarbeidet HMS mål som fremkommer av HMS håndboken. Det fremgår at HMS arbeid skal være i fokus og ha prioritet i virksomheten og at målene skal reflekteres i ledelsesprinsipper, styringssystem og ledelsen skal sikre at HMS og K systemet blir brukt i alle ledd. Det går tydelig frem at HMS og K er et lederansvar. Mål knyttet til HMS fremgår også av de strategiske mål for Bergen brannvesen for 2014.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	


¹⁵ Bergen kommune: *Veiviser til løsningsfokusede medarbeider- og ledersamtaler*, september 2008.

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
<p>Lokal HMS håndbok/rutiner</p>	<p>Brannvesenet har utarbeidet en HMS veileder som viser hvordan en kan finne informasjon om HMS på Bergen kommune sine nettsider HR nett. Det er utarbeidet en egen HMS håndbok for brannvesenet. <i>Overordnet Håndbok. Administrativ manual HMS & K</i> sist revidert 15.06.2012. Håndboken er en overordnet manual som legger grunnlaget for utforming av målsettinger, strategier, filosofier og drift av HMS&K arbeidet i brannvesenet. I operativ manual for den enkelte avdeling vil innholdet bli videreutviklet og tilpasset spesifikt for den enkelte avdelings arbeidsoppgaver og HMS&K arbeid. Den operative manualen for den enkelte avdeling er ikke ferdig utarbeidet på revisjonstidspunktet.</p> <p>Håndboken er elektronisk tilgjengelig på intranettet til Bergen Brannvesen. Det fremgår at den skal oppdateres og vedlikeholdes kontinuerlig. Det er systemansvarlig som er ansvarlig for å oppdatere overordnet</p> <p>Brannvesenet opplyser i forbindelse med verifisering at HMS håndboken vil bli oppdatert når den skal integreres i det nye systemet CIM i 2015. Innholdet i håndboken reflekterer ifølge brannvesenet også dagens situasjon selv om den ikke er oppdatert siden 2012.</p>	<p>HMS håndboken har ikke blitt jevnlig oppdatert. Revisjonen vil understreke at det er viktig at HMS håndboken blir oppdatert og tilpasset de til enhver tid gjeldende rutiner og ansvarsforhold.</p>	<p>Oppdatere den overordnede HMS håndboken og ferdigstille de operative manualene.</p>	
<p>Årsplan for HMS</p>	<p>Brannvesenet har utarbeidet en årsplan for periodiske HMS aktiviteter som gjelder hele etaten. Der fremgår det frekvens og ansvar for en rekke HMS aktiviteter slik som AMU møter, samarbeidsmøter med tillitsvalgte, vernerunder, arbeidsplassvurdering, arbeidsmiljøkartlegginger, brannvernrunde, ledelsens gjennomgang (årlig), risikoanalyser, kompetanseheving, rapportering på HMS og kvalitet (ukentlig) m.m.</p> <p>Revisjonen får opplyst at HMS & K leder følger opp planen. Det rapporteres ukentlig på status i ledergruppens møter. Videre rapporteres det på prestasjoner til BRAMU.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
<p>Oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt</p>	<p>Det fremgår av HMS håndboken hvordan HMS arbeidet er organisert. Det fremgår at brannsjefen er ansvarlig for HMS arbeidet. Varabrannsjef er brannsjefens stedfortreder og ivaretar sammen med linjelederne det daglige HMS& K ansvaret. Varabrannsjefen er systemansvarlig for etatens HMS&K system. Linjeledelsen har ansvar for at helse, miljø, sikkerhet og kvalitet blir forsvarlig ivaretatt i daglig drift.</p> <p>Det er utarbeidet et eget dokument som beskriver AMU og underutvalg for brannvesenet. Der blir det presentert hvem som er medlemmer (2012) av AMU, atferingsutvalg og hvem som er sosialombud. Revisjonen har fått tilsendt saksdokumentet for konstituering av AMU for 2013 og 2014.</p> <p>Det er utarbeidet et eget dokument med oversikt over verneområder og verneombud for Bergen Brannvesen. Revisjonen får opplyst at dokumentet gjelder for 2014, men at navn på hovedverneombud ikke er oppdatert.</p>	<p>Revisjonen mener at det ikke er tilfredsstillende at dokumentene vedrørende organisering og ansvar knyttet til arbeidet med HMS ikke er oppdatert.</p>	<p>Oppdatere alle dokument vedrørende ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med HMS. Disse dokumentene må oppdateres jevnlig.</p>	
<p>Årlig HMS gjennomgang - Kartlegging av farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene</p>	<p>Det er gjennomført en risikokartlegging av Bergen brannvesen for 2013 som gjelder operativ avdeling og dagansatte. Både interne forhold og forhold knyttet til oppdrag er risikokovurdert.</p> <p>Av HMS håndboken til brannvesenet fremgår det at brannvesenet skal gjennomføre kartlegginger som består av:</p> <ul style="list-style-type: none"> - HMS vernerunde - Medarbeidersamtale - Arbeidsmiljøundersøkelse - Helseundersøkelser - Risikoanalyser - Risiko og sikker jobb-analyse - Risikokartlegging <p>Det er ikke gjennomført en slik kartlegging for 2014. Brannvesenet opplyser om at de fortsatt jobber med prioriterte områder som har sitt utgangspunkt i arbeidet som ble utført i 2013.</p>	<p>Revisjonen mener det er positivt at brannvesenet gjorde en større risikokartlegging i 2013. Samtidig vil vi påpeke at det bør gjøres en årlig HMS gjennomgang i henhold til de punkt som brannvesenet viser til i sin HMS håndbok. Vernerundene er her viktige, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig grunnlag. Dette vil sikre at det ikke har oppstått nye risikoer som også bør tas med i handlingsplanen.</p>	<p>Sørge for årlige gjennomganger av HMS i samsvar med HMS håndboken og Bergen kommune sine retningslinjer.</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Utarbeiding av årlig handlingsplan for HMS	<p>Det er utarbeidet forslag til handlingsplan for HMS i mai 2013. Brannvesenet har ikke gjennomført en helhetlig HMS gjennomgang eller utarbeidet handlingsplan for 2014. Handlingsplanen fra 2013 er basert på overordnet risikokartlegging og tidligere ROS analyse for 110 sentralen og avvik som er meldt. Handlingsplanen inneholder en oversikt over risikoer og risikoreducerende tiltak. Risiko for ulike hendelser er vurdert for hver enkelt avdeling og hver enkelt brannstasjon.</p> <p>For operativ avdeling fremgår det ikke ansvarlig, status eller frist for tiltakene. For dagansatte er det oppgitt ansvarlig og status for noen av tiltakene.</p> <p>Brannvesenet opplyser om at de fortsatt jobber med prioriterte områder som har sitt utgangspunkt i arbeidet som ble utført i 2013.</p>	<p>Revisjonen vil vise til Bergen kommune sine retningslinjer hvor det fremgår at det skal utarbeides handlingsplaner for HMS basert på årlig HMS gjennomgang (se over). Brannvesenet har ikke utarbeidet oppdatert handlingsplan for 2014. Handlingsplan fra mai 2013 er heller ikke ferdigstilt.</p> <p>Brannvesenet opplyser at de fortsatt jobber med denne. Revisjonen mener det er viktig å utarbeide årlige handlingsplaner hvor en både oppdaterer planen med eventuell ny informasjon basert på den årlige kartleggingen, i tillegg til å ta med eventuelle tiltak som ikke er gjennomført fra tidligere. Brannvesenet bør utarbeide slike planer for alle avdelinger med tydelige krav til frister og hvem som er ansvarlig.</p>	<p>Utarbeide årlige handlingsplaner for HMS i samsvar med Bergen kommune sine retningslinjer.</p>	
Rutine for overvåking og gjennomgang av HMS arbeid	<p>I HMS håndboken fremgår det at Bergen brannvesen årlig skal gjennomfører en intern revisjon av etatens HMS & K system. Systemansvarlig har ansvar for å planlegge og gjennomføre dette. Det skal årlig utarbeides en revisjonsplan som implementeres i den årlige handlingsplanen. Revisjonens rapporter skal legges frem for AMU.</p> <p>Revisjonen får opplyst at det så langt ikke har vært gjennomført en revisjon av systemet, men deler av prosedyreverket er revidert. En helhetlig revisjon skal gjennomføres i forbindelse med innføring av nytt kvalitetssystem. Bergen brannvesen har tegnet avtale om anskaffelse av CIM som skal erstatte dagens Crescendo. Dette arbeidet startet høsten 2014.</p>	<p>Revisjonen registrerer at virksomheten har utarbeidet system for overvåking og gjennomgang av HMS, og vil presisere viktigheten av at systemet blir iverksatt i henhold til plan.</p>	<p>Gjennomføre planlagt revisjon av HMS systemet.</p>	
Årlige vernerunder	<p>Revisjonen har fått opplyst at det gjennomføres årlige vernerunder. Det er utarbeidet en sjekkliste for gjennomføring av vernerunder. Resultatene legges frem årlig for behandling i AMU.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	
Verneombud	<p>Det er valgt verneombud for definerte verneområder. Verneombudene er knyttet til hver brannstasjon. Hovedstasjonen har flere verneombud. Det er valgt et hovedverneombud og varahovedverneombud.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Arbeidsmiljøgruppe (AMG)	Det er etablert et arbeidsmiljøutvalg. Arbeidsmiljøutvalget har 4 møter i året.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Tilbud om medarbeidersamtaler	Brannvesenet benytter Bergen kommune sine maler for medarbeidersamtaler. Revisjonen har fått opplyst at alle medarbeidere fikk tilbud om medarbeidersamtale i 2013. Andelen som ble gjennomført ligger tett opp mot 100 %. Etaten er opptatt av at en medarbeidersamtalen skal skape merverdi for begge parter. Det er et mål at kvalitetsaspektet ved hver enkelt samtale skal styrkes. Med 280 ansatte, ulike vaktlag og en stor andel av de ansatte i skiftarbeid blir det vist til at dette kan være krevende. Bergen brannvesen vil derfor følge opp dette temaet videre. Revisjonen får opplyst at dette i første omgang vil skje gjennom revisjon av dagens samtalskjema, bevisstgjøring av ledere og større fokus på hvordan resultatene fra medarbeidersamtalene skal følges opp og brukes i det løpende arbeidet med å utvikle etaten og medarbeiderne.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
HMS-opplæring for ledere og verneombud	Revisjonen får opplyst at alle verneombud og avdelingslederne har 40 timers HMS kurs. Brannsjef har tilsvarende HMS opplæring.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Gjennomføring av medarbeiderundersøkelse	Det ble gjennomført medarbeiderundersøkelse i 2014. Svarprosent iflg. Corporater var 59,1 %. Dette var en bedring i forhold til tidligere år. Revisjonen får opplyst at i forkant av medarbeiderundersøkelsen informeres alle ansatte med oppfordring om å delta i undersøkelsen. Resultatene fra undersøkelsen presenteres både for etaten som helhet og for hver enkelt avdeling. Det blir vist til at det erfaringsmessig er en utfordring å få personell som ikke har sitt daglige virke foran en PC til å svare. Denne problemstillingen er adressert til Bergen kommunes HR seksjon med det formål å få vurdert flere måter å kunne kjøre fremtidige undersøkelser på.	Revisjonen mener at medarbeiderundersøkelser er et viktig redskap for å få informasjon om eventuelle arbeidsmiljøutfordringer m.m.. Virksomheten bør derfor vurdere om det er aktuelle tiltak som kan settes i verk for å sikre høyest mulig svarprosent på denne undersøkelsen.	Vurdere om det er aktuelle tiltak som kan settes i verk for å øke svarprosenten på medarbeiderundersøkelsen	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
<p>Avviksmeldingssystem</p>	<p>I HMS&K håndboken fremgår det at alle ansatte er pliktig til å rapportere og registrere avvik og uønskede hendelser. Avvik skal registreres, behandles og lukkes i etatens avvikssystem som frem til i dag har vært Crescendo. Ved registrering skal en velge den kategori som passer for situasjonen som har oppstått:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registrering av avvik - Registrering av ulykker, personskade, nesten-uhell m.m. <p>Arbeidsleder er ansvarlig for at korrigerende tiltak blir gjennomført, iverksatt og fulgt opp. Om avviket ikke kan løses lokalt skal det sendes videre til nærmeste overordnet.</p> <p>Avdelingsleder er ansvarlig for at alle registrerte hendelser rapporteres i hht gjeldende prosedyre.</p> <p>Avvik kan ikke lukkes før evaluering av korrigerende tiltak er ivarettatt.</p> <p>Det fremgår at det for 2013 var registrert 180 avvik pr desember. Revisjonen får opplyst at avvikssystemet er i bruk og at ansatte er vant til å benytte systemet. Samtidig vises det til at enkelte avdelinger har for få avviksmeldinger (for eksempel forebyggende avdeling).</p> <p>Rapporterte avvik vil være grunnlag for analyser av HMS arbeidet og behandles på BRAMU, brannsjefens ukentlige ledermøter og avdelingsmøtene med seksjonslederne.</p> <p>Revisjonen får opplyst at når Crescendo systemet blir erstattes av CIM vil det også innføres en mobil løsning for å registrere avvik.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området. Revisjonen vil samtidig understreke at virksomheten må sikre at den har et fungerende avviksmeldesystem som erstatter Crescendo.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

8. Informasjonssikkerhet

8.1 Innledning

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

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

Informasjonssikkerhet dreier seg om «å håndtere risikoen for at personopplysninger og andre informasjonsverdier blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte».¹⁶ For å gjøre dette må man identifisere hvilke opplysninger virksomheten har, vurdere sikkerheten for disse opplysningene, og deretter fastsette sikkerhetstiltak som står i samsvar med disse vurderingene.

8.2 Revisjonskriterier

8.2.1 Lov og forskrift

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

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

8.2.2 Andre sentrale føringer

På Datatilsynets nettside er *informasjonssikkerhet* definert på følgende vis:

«Informasjonssikkerhet dreier seg om at virksomheten må håndtere risikoen for at personopplysninger og andre informasjonsverdier sikres på en tilfredsstillende måte.»¹⁷

Videre går det frem at internkontroll knyttet til informasjonssikkerhet dreier seg om at virksomheten skal etablere og vedlikeholde planlagte og systematiske tiltak for å sikre at de oppfyller lovens krav til behandling av personopplysninger.

I en veileder om informasjonssikkerhet og internkontroll fra Datatilsynet¹⁸ blir det vist til at informasjonssikkerhet omfatter beskyttelse av:

- Konfidensialitet – hindre uvedkommende i å få tilgang på opplysningene
- Integritet – ingen uautorisert eller utilsiktet endring av opplysninger
- Tilgjengelighet – opplysningene er tilgjengelige når tilgang er nødvendig

¹⁶ Datatilsynet: En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet (2009) s. 8.

¹⁷ <http://www.datatilsynet.no/sikkerhet-internkontroll/>

¹⁸ Datatilsynet: En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet. Publisert november 2009.

For å bidra til å sikre både konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, er det både viktig at ansatte i kommunen har de brukertilganger til it-systemer som de har behov for, og at enkeltansatte ikke har flere brukertilganger enn nødvendig.

8.2.3 Kommunale vedtak og retningslinjer

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

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

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

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

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

Under HR-nett på kommunens intranett ligger sjekklister for oppstart av arbeidsforhold og sjekklister for avslutning av arbeidsforhold, som skal brukes av ledere. Ved oppstart skal leder blant annet påse «at brukerfullmakter/-tilganger i *alle* fagsystemer den ansatte skal benytte er bestilt/aktivert», og det fremgår hvordan det skal meldes fra om dette. Aktuelle tilganger til fellesområdet skal også bestilles. Leder skal også signere for at taushetserklæring er utfylt og for gjennomgang av IKT-Felles brukerinstruks.

Av sjekklisten for avslutning av arbeidsforhold går det frem at resultatenhetsleder skal sikre at alle systemtilganger oppheves når en ansatt slutter, og det fremgår hvordan dette skal meldes fra om. Det fremgår også at resultatenhetsleder skal påse at brukerfullmakter/-tilganger i *alle* fagsystemer den ansatte har benyttet avbestilles/deaktiveres.

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



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





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


8.3 Oppsummering

Brannvesenet utarbeidet i 2010 et styringssystem for informasjonssikkerhet. Dette inneholder sikkerhetspolicy, roller og ansvarsområder, prinsipper for informasjonssikkerhet og styrende dokumenter. Brannvesenet har gjennomført en kartlegging av alle informasjonstyper som behandles i ulike IT systemer. Det er beskrevet hvilke sikkerhetstiltak som er gjennomført for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet. Revisjonen vil likevel understreke viktigheten av at det blir gjennomført risikovurderinger av IT systemene og informasjonen som lagres i disse systemene. Brannvesenet bør i den forbindelse også sikre at det er en tydelig avklaring av hvilket ansvar som ligger til brannvesenet og hvilket ansvar som er flyttet over til IKT drift.

8.4 Observasjoner og vurderinger

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Oversikt over IT-systemer som er i bruk, og hvilken informasjon som behandles i de ulike systemene	<p>Brannvesenet utarbeidet i 2010 et styringssystem for informasjonssikkerhet. Dette inneholder sikkerhetspolicy, roller og ansvarsområder, prinsipper for informasjonssikkerhet og styrende dokumenter.</p> <p>I forbindelse med en vurdering av driftsløsning for IKT området i Bergen brannvesen ble det i februar 2013 utarbeidet en oversikt over alle systemer som var i bruk i brannvesenet. Oversikten inneholder også informasjon om hvilken informasjon som behandles i de ulike systemene.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	Ikke aktuelt	
Rutiner for behandling av personopplysninger og arkivering	<p>Brannvesenet har utarbeidet en oversikt over hvilken informasjon som behandles i virksomheten. Oversikten viser også til hvilke typer informasjon som er unntatt offentlighet og hvor det eventuelt behandles sensitive personopplysninger.</p> <p>Brannvesenet har utarbeidet en instruks for bruk av digitale medier og en veileder for bruk av sosiale medier og e-post (2010). Virksomheten har i tillegg utarbeidet en instruks for blant annet offentliggjøring av dokumenter og sensitiv informasjon (2009). Det er videre utarbeidet en prosedyre for journal/postliste (2013) som beskriver saksbehandling, journal, postliste og innsyn. Her blir det blant annet presisert hvordan dokumenter i KOM TEK skal behandles.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	Ikke aktuelt	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
Det er gjennomført risikokartlegging og vurdering som omfatter informasjonssikkerhet	<p>Det ble gjennomført en gjennomgang av informasjonssikkerhet i 2009 av en ekstern IT revisor. Gjennomgangen viste flere forbedringsområder</p> <p>I etterkant har brannvesenet gjennomført en kartlegging av alle informasjonstyper som behandles i ulike IT systemer. Det er beskrevet hvilke sikkerhetstiltak som er gjennomført for å sikre integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet.</p> <p>I forbindelse med verifisering ble det uttrykt at brannvesenet ferdigstilte kartleggingen, men at de ikke ble ferdig med selve ROS vurderingen hvor de skulle risikovurdere informasjonstypene i henhold til kategoriseringen som en kom frem til.</p> <p>I 2013 ble IKT-virksomheten i Bergen brannvesen flyttet til Bergen kommune sentralt (IKT drift Spelhaugen). Det har ikke skjedd større endringer i systemforvaltningen siden den tid.</p>	<p>Det er positivt at brannvesenet har gjennomgått sin håndtering av informasjonssikkerhet, og at alle system har blitt kartlagt.</p> <p>Revisjonen mener at brannvesenet bør følge opp kartleggingen med risikovurdering, selv om driften er overført til IKT Drift. Ettersom brannvesenet er ansvarlig for den informasjonen som behandles i systemene bør brannvesenet risikovurdere bruken av systemene og hvordan informasjonen blir håndtert.</p> <p>Revisjonen vil også peke på at det er viktig å gjennomføre risikovurderinger ved vesentlige endringer i IT-systemer eller organisasjon.</p>	Gjennomføre risikovurderinger av IT systemene og informasjonen som lagres i disse systemene.	
Enheten har et fungerende og oppdatert system for oppretting og fjerning av brukertilganger	<p>Det fremgår av styringssystem for informasjonssikkerhet at tilgangsrettigheter til virksomhetens IKT system skal gjennomgås ved enhver endring av en ansatts stillingsforhold. Det er avdelingsleder for de respektive avdelinger som har ansvar for å varsle etatens IKT avdeling når ansettelsesforholdet avsluttes eller endres.</p> <p>Brannvesenet har en sjekklister som benyttes når ansatte slutter som blant annet inneholder en rekke punkter vedrørende sletting av tilganger og innlevering av utstyr.</p>	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.	Ikke aktuelt	
Oversikt og kontroll på IKT-utstyr (maskinvare)	Brannvesenet har en sjekklister for innlevering av IKT utstyr. Alle bestillinger av IKT utstyr går via IKT drift.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området	Ikke aktuelt	
Rutiner for signering av taushetsklæring	Brannvesenet har utarbeidet en taushetsklæring som alle ansatte skal signere. Taushetsklæringer oppbevares i personalarkivet.	Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området	Ikke aktuelt	

Tema	Observasjoner	Vurderinger	Forslag til tiltak	Risiko
<p>System for å sikre ansattes kjennskap til regelverk og til kommunens retningslinjer relatert til informasjonssikkerhet</p>	<p>Det fremgår av styringssystem for informasjonssikkerhet at det er utarbeidet en sikkerhetserklæring for brukere av brannvesenets IKT systemer. Denne beskriver sikkerhetskrav og brukernes ansvar for å etterkomme disse kravene. Erklæringen gjennomgås periodisk for alle brukerne og for alle nyansatte.</p> <p>Alle ansatte i Bergen kommune må med jevne mellomrom elektronisk akseptere kommunenes betingelser på IKT-området.</p>	<p>Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt, er det ikke identifisert spesielle utfordringer på dette området.</p>	<p>Ikke aktuelt</p>	

9. Avslutning

9.1 Innledning

Undersøkelsen viser at virksomheten ikke har hatt tilfredsstillende internkontroll på enkelte av områdene som er gjennomgått. Dette gjelder spesielt innenfor offentlige anskaffelser og noen områder innenfor HMS. Det er også et pågående arbeid i brannvesenet knyttet til etablering av overordnede internkontrollsystem. Brannvesenet har på flere av de områdene hvor revisjonen har avdekket svakheter i internkontrollen allerede planlagt tiltak for å imøtekomme identifiserte risikoer. Revisjonen vurderer likevel at virksomheten må sette i verk noen tiltak for å sikre tilfredsstillende internkontroll.

9.2 Oppsummering av forslag til tiltak

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

9.2.1 Internkontrollsystem

Tiltak	
1	Sikre at alle ansatte med jevne mellom får innføring i etiske retningslinjer og etisk refleksjon
2	Ferdigstille det påbegynte arbeidet med å etablere et overordnet internkontrollsystem
3	Vurdere å utarbeide lederavtaler, samt sikre at stillingsbeskrivelsene blir revidert i samsvar med planen.
4	Sette i verk planlagte tiltak for systematisk oppfølging av internkontrollen
5	Kommunen må sikre at det blir gjennomført ROS analyser i samsvar med krav regelverket
6	Vurdere om det er hensiktsmessig å ta initiativ til å etablere bedre rutiner for samhandling mellom byggesaksavdelingen og brannvesenet, som bidrar til å ajourholde listen over brannobjekter og fyringsanlegg

9.2.2 Mål og resultatstyring

Tiltak	
1	Benytt Corporater i den utstrekning som Bergen kommune sine retningslinjer krever. Virksomheten bør også ferdigstille sitt overordnede styringssystem for BMS
2	Utarbeide rutiner for risikovurdering av sentrale mål

9.2.3 Økonomistyring

Tiltak	
1	Gjennomføre risikovurderinger knyttet til korrupsjon og misligheter i virksomheten

9.2.4 Offentlige anskaffelser

Tiltak	
1	Iverksette planlagte tiltak for å sikre at virksomheten har tilstrekkelige rutiner for kontraktsoppfølging
2	Prioritere å få iverksatt planlagte tiltakene som skal sikre at innkjøp gjennomføres i samsvar med regelverk for offentlige anskaffelser
3	Sikre at alle som gjennomfører innkjøp er kjent med Bergen kommune og brannvesenet sine rammeavtaler, og at disse blir benyttet når det er mulig
4	Sette i verk tiltak for å benytte E-handel i den utstrekning det er mulig

9.2.5 HMS

Tiltak	
1	Ferdigstille planlagt revisjon av HMS systemet, herunder oppdatering av HMS håndboken.
2	Vurdere om det er aktuelle tiltak som kan settes i verk for å øke svarprosenten på medarbeider-undersøkelsen
3	Gjennomføre årlige HMS gjennomganger i samsvar med HMS håndboken.
4	Utarbeide årlige HMS handlingsplaner basert på gjennomførte risikoanalyser.

9.2.6 Informasjonssikkerhet

Tiltak	
1	Gjennomføre risikovurderinger av IT systemene og informasjonen som lagres i disse systemene

Vedlegg 1 Høringsuttalelse



Deloitte AS

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		201500260-1 BETV	ESARK-1222	12. februar 2015

Forvaltningsrevisjon - internkontroll Bergen brannvesen. Høringsuttalelse.

Internkontroll er et område som står høyt på agendaen i Bergen kommune. Byrådet har i byråds sak 1401-14 vedtatt overordnet rammeverk for internkontroll, som skal sikre at administrasjonen driver i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Forvaltningsrevisjonen i Bergen brannvesen var en av flere revisjoner av internkontrollen ved utvalgte resultatenheter i Bergen kommune i 2013.

Brannsjefen ble varslet i brev fra Deloitte datert 5. november 2013, og oppstartsmøte ved Bergen brannstasjon ble avholdt den 22. november 2013.

I etterkant av dette gjennomførte Deloitte revisjonsbesøk og fikk tilgang på etterspurt dokumentasjon.

Den 29. januar 2015 oversendte Deloitte utkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av internkontroll ved Bergen brannvesen til høring.

Det har tatt 14 måneder fra revisjonsprosessen startet til høringsutkast foreligger. I noen sammenhenger har revisjonen også lagt til grunn dokumentasjon fra før 2014.

Utviklingstakten i Bergen brannvesen er høy, og i løpet av den perioden revisjonen har pågått er det gjennomført eller igangsatt utviklingstiltak på flere områder. Dette arbeidet vil videreføres på de områder med anbefalte forbedrings- og utviklingspotensialer. Det oppleves derfor at bildet av internkontrollen i Bergen brannvesen på noen områder ikke bygger på tidsriktige data, og at dagens situasjon er mer nyansert enn det rapporten gir uttrykk for.

Med hilsen

BYRÅDSLEDERS AVDELING

Benedikte Tveit - saksbehandler

Robert Rastad - kommunaldirektør

Vedlegg 2 Revisjonens kommentar til høringsuttalelsen

Viser til hørings svar fra Byrådsleders avdeling vedrørende forvaltningsrevisjon av internkontroll i Bergen brannvesen. I hørings svaret vises det til at revisjonsgjennomføringen har strukket seg over en lengre tidsperiode og at det derfor kan være informasjon i rapporten som ikke er helt tidsriktig.

I gjennomføringsperioden for revisjonen har det vært en betydelig utvikling i brannvesenet vedrørende styring og internkontroll. Dette har medført at brannvesenet samtidig med revisjonsgjennomføringen har utarbeidet en rekke nye system og rutiner som vedrører revisjonstemaet. Dette blir også påpekt i rapporten. Revisjonen har i løpet av revisjonsperioden hatt jevnlig dialog med brannvesenet og fått tilsendt oppdatert dokumentasjon på de områder som er omtalt i rapporten, helt frem til ferdigstilling av rapport. Eksempel på dette er blant annet oppdatert anskaffelsesstrategi fra desember 2014 som vi viser til i rapporten.

Det er likevel også noe dokumentasjon fra før 2014 som er lagt til grunn. Dette gjelder blant annet resultat fra gjennomførte stikkprøver og fra dokumentasjon hvor det ikke forelå nyere versjon ved ferdigstilling av rapport ved utgangen av 2014.

Vedlegg 3 Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lov, forskrift og forarbeid

- Arbeidsdepartementet: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). FOR-1996-12-06-1127
- Arbeidsdepartementet: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften). FOR-2000-12-15-1265
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Lov om offentlige anskaffelser. LOV-1999-07-16-69
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser. FOR-2006-04-07-402.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). LOV-2000-04-14-31
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). LOV-2010-06-25-45
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). LOV-2002-06-14-20.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. FOR-2002-06-26-729
- Kommunal- og regionaldepartementet: Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner). FOR-2000-12-15-1423
- Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Ot.prp. nr. 43. Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
- Nærings- og handelsdepartementet: NOU 1997:21. Offentlige anskaffelser.

Litteratur/annet

- Datatilsynet (2009): En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet.
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser sak 2003/601
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser sak 2005/286
- Kommunal- og regionaldepartementet (2008): Internkontroll i norske kommune. Status og utviklingsbehov.

- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane.
- Norges interne revisorers forening (1996). Internkontroll – et integrert rammeverk. Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).
- Pettersen, Inger J., Magnussen, Jon, Nyland, Kari og Bjørnenak, Trond (2008): Økonomi og helse – perspektiver på styring. Cappelen Damm AS, Oslo.

Kommunale vedtak, styringsdokumenter og retningslinjer for Bergen kommune

- Anskaffelsesstrategi 2013-2016. Desember 2012. Saksnr 20122281-11
- Anvisningsmyndighet (BKDOK-2011-01006)
- Bergen kommune og sosiale medier (2010)
- Bergen kommunes strategi for informasjonssikkerhet 2011-2014
- Enkel veileder for anskaffelser i Bergen kommune (2011)
- Etisk standard for Bergen kommune. Vedtatt av Bergen bystyre – sak 142-08
- Felles brukerinstruks IKT (Dok.nr. 1.2.02). Rev.dato 14.2.13
- HMS-instruks for Bergen kommune. Vedtatt av Byrådet i sak 1455-13, 17.10.2013
- Overordnet retningslinje for behandling av personopplysninger i Bergen kommune (BKDOK-2004-00655.08). Rev.dato 5.11.13
- Satsning på balansert målstyring (BMS) (Bystyresak 1003/11)
- Veileder for anskaffelser i Bergen kommune (2010)
- Veileder til Bergen kommunes overordnede HMS-system. Revisjonsdato 22.11.2013
- Veiviser til løsningsfokuserede medarbeider- og ledersamtaler, september 2008
- Økonomireglement og budsjettfullmakter (Byrådssak 1082/12, sist oppdatert 22.1.2014 jf Bystyresak 282-13, 18.12.2013)

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

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

© 2015 Deloitte AS