



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun



*Mat á eftirlitsumhverfi
Reykjavíkurborgar
Apríl 2013*



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun

Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar

Apríl 2013

Ábyrgð: Anna Margrét Jóhannesdóttir, starfandi innri endurskoðandi

Umsjón: Eyrún Ellý Valsdóttir



EFNISYFIRLIT

SAMANTEKT	VI
INNGANGUR	1
1. STJÓRNARHÆTTIR OG STJÓRNKERFIÐ	3
1.1 Stjórnkerfið: Ráð, nefndir, stjórnir og annar samstarfsvettvangur	3
Hverfisráð	5
1.2 Stjórnkerfisbreytingar	7
Framsal valds og ábyrgðar	9
1.3 Siðareglur	10
Þekking á efni siðareglna fyrir starfsmenn borgarinnar	10
Siðleg hegðun	11
Siðareglur og fjárhagsleg tengsl	11
1.4 Misferlisáhætta og vöktun	12
Tilkynning vegna gruns um misferli	13
1.5 Mannauður	13
Starfslýsingar	13
Upplýsingabrunnur mannauðsdeildar	14
2. STEFNUMÓTUN OG ÁRANGURSTJÓRNUN	15
2.1 Stefnumótun og árangurstjórnun	15
Hvað er stefna og stefnumótun?	15
Mótun stefnu	16
Yfirlit yfir helstu stefnur	16
Framkvæmd stefnu	18
Staða stefnumótunarvinnu hjá Reykjavíkurborg	18
2.2 Árangurstjórnun	19
2.3 Staða Reykjavíkurborgar í stefnumótun og árangurstjórnun	20
3. ÁHÆTTUSTJÓRNUN	23
3.1 Hvað er áhættustjórnun?	23
3.2 Áhættustýring og innra eftirlit	24
3.3 Staða áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg	24
3.4 Uppbygging stjórnkerfis áhættustjórnunar hjá Reykjavíkurborg	28
Hlutverk og staðsetning stjórnsýslueininga	29
Áhættustýringardeild	30
Fagsvið og miðlæggar skrifstofur gagnvart eigin starfsemi (Fyrsta varnarlína)	31
4. UPPLÝSINGAÖRYGGI	32
Viðhorf til upplýsingaöryggis	32
Reglur um notkun og rafræna vöktun á tölvubúnaði, tölvupósti og Interneti	34
VIÐAUKI I. YFIRLIT YFIR ÁBENDINGAR	35
VIÐAUKI II. KÖNNUN INNRI ENDURSKOÐUNAR 2013	37
VIÐAUKI III. FERLI ÁHÆTTUSTÝRINGAR	41
VIÐAUKI IV. HEILDSTÆÐ NÁLGUN Á ÁHÆTTUSTÝRINGU	44
VIÐAUKI V. KORTLAGNING Á EFTIRLITSHLUTVERKI VIÐ UPPBYGGINGU STJÓRNKERFISINS	47
HEIMILDASKRÁ	49
VIÐMÆLENDALISTI	51



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun

Reykjavík, 26. apríl 2013

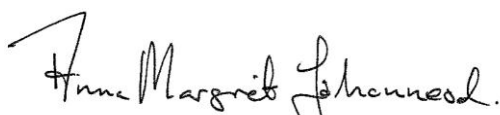
Borgarstjórn Reykjavíkur
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 Reykjavík

Mat Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar 2013

Meðfylgjandi er skýrsla sem Innri endurskoðun hefur tekið saman fyrir borgarstjórn til þess að varpa ljósi á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Fjallað er um stjórnarhætti sem ná til uppbyggingar stjórnkerfisins, framsal valds og ábyrgðar, siðferði og mannauðsmál en jafnframt um stefnumótun og árangursstjórnun. Megináherslan er á áhættustýringu og mikilvægi hennar sem stjórnþækis. Metin er staða og núverandi fyrirkomulag áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg. Markmið áhættustýringar er að auka líkur á því að ná árangri og draga úr líkum á áföllum fyrir starfsemina sem og óvissu um að markmið náist. Hér er ekki eingöngu um að ræða fjárhagslega áhættu heldur einnig áhættu í víðum skilningi, s.s. áhættu í ýmsum ferlum, áhættu er tengist málsmeðferð, samskiptum við viðskiptavini, gæði þjónustu borgarinnar, orðsporsáhættu, umhverfisáhættu o.s.frv. Í lokin er fjallað um mikilvægi upplýsingaöryggis er varðar áreiðanleika gagna og aðgangsstýringu.

Skýrsla þessi er lögð fram samhliða skýrslu endurskoðunarnefndar Reykjavíkurborgar, skýrslu Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar og endurskoðunarskýrslu PricewaterhouseCoopers hf. og er liður í upplýsingagjöf til borgarstjórnar um eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar og rekstrarniðurstöður í ársreikningi Reykjavíkurborgar.

Virðingarfyllt,



Anna Margrét Jóhannesdóttir,
starfandi innri endurskoðandi



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun



SAMANTEKT

Reykjavíkurborg hefur margvíslegu hlutverki að gegna; í lögbundnum verkefnum og annarri starfsemi sem borgin tekur að sér og er þátttakandi í. Þjónusta borgarinnar spannar æviskeið borgarbúans; frá þjónustu við börn til öldrunarþjónustu. Því má segja að ábyrgðin sé mikil og þörf á að viðhafa góða stjórnarhætti, innleiða virka áhættustýringu og innra eftirlit.

Stjórnarhættir

Stjórnarhættir eru sú umgjörð sem rammar inn starfsemi borgarinnar. Tekið er mið af þeim lögum og reglum sem borginni er ætlað að starfa eftir. Stjórnarhættir ná til uppbyggingar stjórnkerfisins, framsals valds og ábyrgðar, siðferðis og mannauðs innan stjórnkerfisins. Viðfangsefni borgarinnar ná langt út fyrir hefðbundið skipurit. Fulltrúar á vegum Reykjavíkurborgar taka þátt í vinnu um 111 nefnda, ráða, stjórna og samráðshópa; ýmist á vegum borgarinnar eða þriðja aðila.

- Greina þarf á hvaða forsendum verkefnin eru byggð, þátttöku Reykjavíkurborgar í þeim og hvort þau falli undir markmið og verksvið borgarinnar. Yfirfara þarf reglulega forsendur og ut anumhald verkefna á vegum Reykjavíkurborgar, a.m.k. á nokkurra ára fresti, til að meta hvort þörf sé á breytingum og hvort áframhald eigi að vera á þátttöku borgarinnar.
- Yfirfara stjórnsýslulega stöðu hverfisráða og tryggja að hlutverk þeirra og umboð sé skýrt. Taka þarf afstöðu til þess hvort vilji sé fyrir hverfavæðingu og hver staða hverfisráða í skipuriti á að vera auk heimildar þeirra til ákvarðanatöku.
- Huga að aðgreiningu starfa við val á aðilum í stjórnir, nefndir og ráð. Engar reglur eða viðmið hafa verið settar hjá Reykjavíkurborg um þátttöku kjörinna fulltrúa eða embættismanna/lykilstarfsmanna í stjórnnum, ráðum og nefndum. Í nokkrum tilvikum er hlutverk þó skilgreint í lögum og reglum.

Siðareglur eru grundvöllur öflugs eftirlitsumhverfis og eru hluti af regluverki sem styður við æskilega hegðun og upplýsingagjöf. Siðareglur og innleiðing þeirra er talið vera fyrirbyggjandi innra eftirlit sem m.a. er ætlað að draga úr möguleikum á misferli.

- Skilgreina þarf ábyrgð á fræðslu um siðareglur starfsmanna og frekari kynningu á þeim. Athygli vekur að í könnun Innri endurskoðunar kom fram að um 21% svarenda telja sig hafa orðið varir við brot á siðareglum í sínum störfum. Þetta kallar á frekari skoðun og þörf er á sérstökum vettvangi innan stjórnkerfisins þangað sem starfsmenn geta leitað varðandi málsmeðferð á mögulegum brotum á siðareglum.
- Uppfæra þarf reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar frá 2009 og upplýsingar á heimasíðu Reykjavíkurborgar þess efnis.
- Greina má talsverða óvissu varðandi misferlisáhættu og vöktun sem kallar á frekari greiningu á misferlisáhættu innan borgarinnar. Hátt hlutfall þeirra sem eru óviss um misferlisáhættu (16%) og vöktun (27%) bendir til að þörf sé á frekari umræðu um hættu á misferli. Bregðast þarf sérstaklega við niðurstöðum um að 8% svarenda telja að mikil hætta á mögulegu misferli sé til staðar.

Stefnumótun og árangursstjórnun

Stefnumótun er eitt grunnverkefni kjörinna fulltrúa og yfirstjórnar. Tengja þarf stefnumótun kjörinna fulltrúa betur inn í starfsemi borgarinnar og fylgja henni markvisst eftir. Einnig þarf að bæta miðlæga

yfirsýn yfir helstu stefnur borgarinnar en stefnuskjöl eru ekki aðgengileg á einum stað. Efla þarf árangursstjórnun með ýmsum hætti m.a. þarf að:

- Bæta gerð og framsetningu stjórnendaupplýsinga og aðgengi að þeim og gefa vinnu við þróun á nýjum leiðum við árangursmælingar meira vægi.
- Koma á sameiginlegu utanumhaldi skilgreindra upplýsinga frá öllum fagsviðum og skrifstofa og styrkja miðlæga tölfræði- og greiningarvinnu.

Áhættustjórnun og innra eftirlit

Markmið áhættustýringar er að auka líkur á því að ná árangri og draga úr líkum á áföllum fyrir starfsemina og þar með óvissu um að markmið náist, hvort sem um er að ræða fjárhagslega áhættu eða áhættu í viðum skilningi s.s. áhættu í ýmsum ferlum, áhættu er tengist málsmeðferð, samskiptum við viðskiptavinum, gæði þjónustu borgarinnar, orðsporsáhættu, umhverfisáhættu o.s.frv. Metin er staða og núverandi fyrirkomulag áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg.

- Niðurstaða greiningar var að formleg áhættustýring er að litlu leyti til staðar hjá borginni í heild. Afmörkuðum þáttum varðandi greiningu fjárhagslegrar áhættu er sinnt. Mikilvægt er að skapa sameiginlegan skilning á ferli áhættustýringar og helstu hugtökum. Setja þarf fram leiðbeiningar um vinnu við áhættumat, þ.e. skýra feril áhættustýringar.
- Setja þarf fram áhættustefnu fyrir borgina í heild sinni en unnið hefur verið að fjárhagslegri áhættustefnu, sem liggur fyrir í drögum.
- Vinna þarf tillögu að stjórnskipulegri umgjörð áhættustýringar og móta skýran farveg fyrir miðlun upplýsinga til borgarráðs um helstu áhættuþætti í starfsemi borgarinnar sem eru settar fram með þeim hætti að þær nýtist til ákvarðanatöku. Formleg umgjörð á að tryggja að upplýsingar um áhættu sem áhættumat leiðir í ljós komist ávallt í hendur viðeigandi aðila.
- Borgarráð þarf að fylgjast með áhættustýringu og innra eftirliti og stuðla að stöðugum umbótum á þessu sviði í þeim tilgangi að ná settum markmiðum í starfsemi Reykjavíkurborgar. Lagt er til að borgarráð skipi áhættustýringarnefnd með aðkomu kjörinna fulltrúa og lykilstjórnenda sem móti áhættustefnu og stuðli að skilvirkri umgjörð um fyrirkomulag áhættustýringar. Í framhaldi verði starfandi áhættustýringarhópur lagður niður.
- Setja þarf í forgang innleiðingu áhættustýringar sem er verkefni í sjálfu sér. Lagt er til að stofnuð verði sérstök áhættustýringardeild sem hafi m.a. það hlutverk að hafa yfirsýn yfir áhættu allra skipulagseininga borgarinnar.

Upplýsingaöryggi

Öryggi upplýsinga er afar mikilvægt og hjá Reykjavíkurborg fyrirfinnast upplýsingar sem eru nauðsynlegar fyrir rekstur borgarinnar. Einn af veigamiklum þáttum til að tryggja trúnað upplýsinga er aðgangsstýring. Tilgangur hennar er að tryggja heimilan aðgang notenda og koma í veg fyrir óheimilan aðgang að upplýsingakerfum, svo sem uppljóstrun trúnaðarupplýsinga, ósamþykktar breytingar, eyðileggingu upplýsinga eða truflun á rekstri.

Á árinu tók Innri endurskoðun út innri eftirlitsþætti hjá upplýsingatæknideild, í fjárhagsbókhaldi (Agresso) og launakerfi Reykjavíkurborgar (Oracle). Tilgangur skoðunar á upplýsingatæknimálum var meðal annars að yfirfara innra eftirlit sem miðar að því að upplýsingar séu réttar í hugbúnaðarkerfunum sem og í ársreikningi Reykjavíkurborgar. Niðurstaða skoðunar leiddi í ljós viðunandi áreiðanleika upplýsinga en bent var á þó nokkra veikleika og umbótavinna er þegar hafin hjá viðkomandi ábyrgðaraðilum.



INNGANGUR

Mat Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar er árlegt verkefni með ólíkum áherslum. Við matið var stuðst við leiðbeiningar alþjóðasamtaka innri endurskoðenda IIA um gerð slíks mats. Nálgun IIA byggir á og er um margt lík aðferðafræði COSO¹ sem litið hefur verið til um allan heim sem viðmiðs/fyrirmyndar varðandi uppbyggingu innra eftirlits. Jafnframt var horft til nýrra leiðbeininga IFAC² um mat og umbætur á innra eftirliti svo og leiðbeininga IIA um mat á áhættustýringu „Assessing the Adequacy of Risk Management“.³ Einnig var tekið mið af áherslum endurskoðunarnefndar Reykjavíkurborgar varðandi áhættustýringu. Sérstök áhersla er lögð á umfjöllun um aðferðafræði og mat á stöðu áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg.

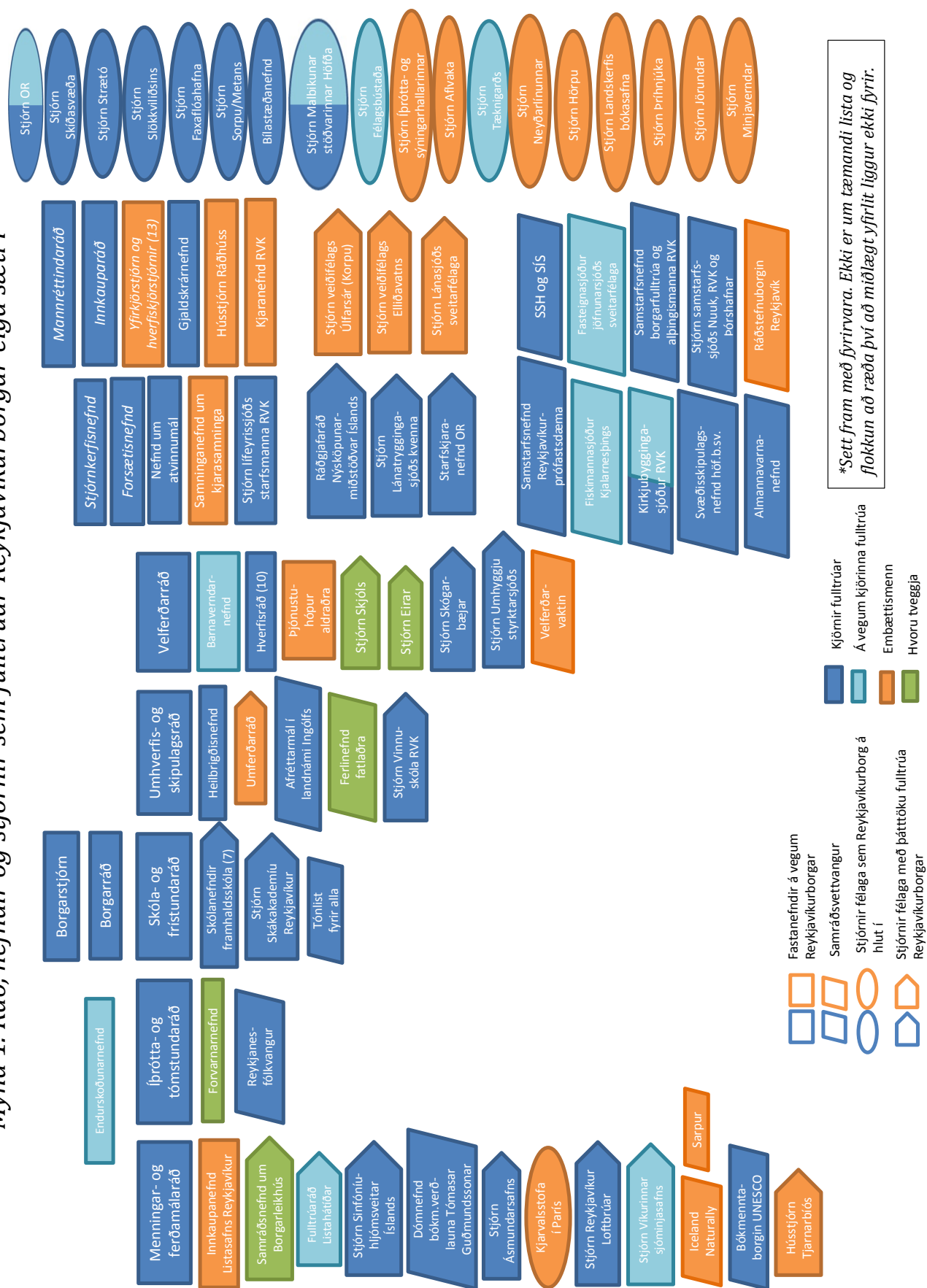
Rætt var við kjörna fulltrúa, bæði frá meirihluta og minnihluta, og stjórnendur hjá Reykjavíkurborg. Að þessu sinni var einnig lögð könnun fyrir úrtak stjórnenda og sérfræðinga sem starfa bæði á fagsviðum og í miðlægri stjórnsýslu, alls 333 aðila. Áherslur í könnun og í viðtölum voru þær sömu þ.e. áhættustjórnun, innra eftirlit og stjórnarhættir borgarinnar. Svarhlutfall var 65% og gefa svörin góðar vísbendingar um stöðu þessara mála og er víða vísað til niðurstaðna könnunarinnar við mat á eftirlitsumhverfinu. Helstu niðurstöður hennar er jafnframt að finna í viðauka II. Ýmsar aðrar heimildir voru kannaðar s.s. stefnuskjöl, fundargerðir borgarráðs, endurskoðunarnefndar, áhættustýringarhóps og fleiri lykilaðila. Einnig er að vanda stuðst við niðurstöður fyrri úttekta. Þá er í umfjöllun vísað í fræðigreinar og staðla sbr. heimildaskrá. Skýrslan samanstendur af fjórum köflum og fimm viðaukum til nánari skýringa á efni skýrslunnar. Til þess að gera fræðilega umfjöllun ekki of fyrirferðarmikla í skýrslunni er slík umfjöllun að mestu í formi viðauka.

¹ The Internal control-integrated framework, COSO, 1992 með síðari uppfærslum.

² International Federation of Accountants (IFAC), júní 2012.

³ The institute of Internal Auditors. Desember 2010.

*Mynd 1. Ráð, nefndir og stjórnir sem fulltrúar Reykjavíkurborgar eiga sæti í **





1. STJÓRNARHÆTTIR OG STJÓRNKERFIÐ

Stjórnarhættir eru sú umgjörð sem ramar inn starfsemi borgarinnar. Tekið er mið af þeim lögum og reglum sem borginni er ætlað að starfa eftir. Stjórnarhættir ná til uppbyggingar stjórnkerfisins, framsals valds og ábyrgðar, siðferðis og mannauðs innan stjórnkerfisins. Í alþjóðlegum stöðlum alþjóðafélags innri endurskoðenda (IIA), *2110 Stjórnarhættir*, er mat á stjórnarháttum eitt af þremur meginviðfangsefnum innri endurskoðunar, ásamt áhættustýringu og innra eftirliti. Einnig eru til ýmsar aðrar leiðbeiningar um góða stjórnarhætti, en þeir eru lykilatriði við að styðja uppbyggingu á góðu eftirlitsumhverfi.

Reykjavíkurborg hefur margvíslegu hlutverki að gegna; í lögbundnum verkefnum og annarri starfsemi sem borgin tekur að sér og er þátttakandi í. Hjá borginni starfa um 8.000 manns. Fjárhagslegt umfang rekstrargjalda A-hluta skv. ársreikningi fyrir 2012 er um 73 milljarðar króna og samstæðunnar um 103 milljarðar króna. Skýrsla Fjármálaskrifstofu greinir frá nýtingu fjármuna innan A- og B-hluta borgarinnar, en hún er lögð fram með ársreikningi borgarinnar. A-hluti samanstendur af Aðalsjóði og Eignasjóði. Í Aðalsjóði birtist rekstur málaflokka og þjónusta við íbúa borgarinnar sem fjármögnuð er með skatttekjum og þjónustutekjum. Í Eignasjóði er m.a. haldið utan um fasteignir borgarinnar og stofnframkvæmdir. Til B-hluta teljast fjárhagslega sjálfstæð fyrirtæki og/eða sjálfstæðar rekstrareiningar sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu borgarinnar. Þjónusta borgarinnar spannar æviskeið borgarbúans; allt frá ungbarnaþjónustu til öldrunarþjónustu. Því má segja að ábyrgðin sé mikil og þörf á að huga að því að ná fram góðum stjórnarháttum og hámarksnýtingu fjármuna.

1.1 Stjórnkerfið: Ráð, nefndir, stjórnir og annar samstarfsvettvangur

Viðfangsefni borgarinnar ná langt út fyrir hefðbundið skipurit. Kjörnir fulltrúar sinna flestir víðtæku hlutverki með stjórnarsetu svo og margir lykilstarfsmenn borgarinnar. Ekki liggur fyrir heildarkortlagning á stjórnkerfinu. Á mynd 1 „Ráð, nefndir og stjórnir sem fulltrúar borgarinnar eiga sæti í“ er reynt að varpa ljósi á verksvið og viðfangsefni borgarinnar og draga fram með einföldum hætti stjórnkerfið og umsvif þess. Við framsetningu myndarinnar var stuðst við skipurit borgarinnar en stór hluti ráða og nefnda heyrir þó ekki undir ákveðna málaflokka og því er aðeins hluti listaður upp undir fagraðunum.

Fulltrúar á vegum Reykjavíkurborgar taka þátt í 111 nefndum, ráðum, stjórnnum og samráðshópum; ýmist á vegum borgarinnar eða þriðja aðila.⁴ Mynsturflökkun á mynd 1 er ferns konar og sýnir ráð og nefndir borgarinnar sem kalla mætti fastanefndir (□), stjórnir félaga í eigu Reykjavíkurborgar (○), stjórnir félaga sem eiga fulltrúa frá Reykjavíkurborg (◇) og að lokum annars konar samráðsvettvang sem fulltrúar borgarinnar eiga sæti í (◻). Í þessum nefndum sitja kjörnir fulltrúar (■), aðilar á vegum kjörinna fulltrúa (▢), embættismenn (■) eða hvoru tveggja embættismenn og kjörnir fulltrúar (■).

Misjafnt er hversu marga fulltrúa Reykjavíkurborg á í þessum nefndum og ráðum, en gert er ráð fyrir a.m.k. einum fulltrúa.

⁴ Ekki er hægt að staðfesta að um tæmandi upptalningu sé að ræða þar sem miðlægt yfirlit er ekki til. Kortlagningin hér byggir á því sem fram kemur í skipuriti og það sem fram kom í viðtölum ásamt gagnaleit í málaskráakerfi borgarinnar.



Fastanefndir borgarinnar

Ráð og nefndir sem stofnað er til að frumkvæði Reykjavíkurborgar eru samkvæmt *mynd 1* 46 talsins. Þar undir er að finna m.a. miðlægar nefndir, fagráð í tengslum við málaflokka, tíu hverfisráð og 13 hverfiskjörstjórnir. Flestar fastanefndanna eru skipaðar kjörnum fulltrúum og/eða fulltrúum á þeirra vegum, eða 27 af 46 nefndum. 18 nefndir hafa þó embættismönnum á að skipa, og ein hvoru tveggja embættismanni og kjörnum fulltrúa, þ.e. forvarnarnefnd.

Stjórnir félaga, stofnana og samtaka

Seta fulltrúa borgarinnar er áberandi í ýmsum stjórnnum og samtökum og alls á Reykjavíkurborg fulltrúa í 46 stjórnnum félaga, stofnana og samtaka. Setan ræðst að hluta til af eignarhluta Reykjavíkurborgar í ýmsum félögum (þ. á m. B-hluta) en einnig af tengslum við málaflokka og eru það stjórnir félaga með þátttöku fulltrúa borgarinnar, t.d. sjö skólanefndir framhaldsskóla sem og stjórnir ýmissa sjóða og menningarstofnana. Langstærstur hluti stjórna er skipaður kjörnum fulltrúum, eða 29 af 46 stjórnnum. Embættismenn sitja í 14 stjórnnum og í þremur eru bæði kjörnir fulltrúar og embættismenn en það eru samráðsnefnd um Borgarleikhús og stjórnir Skjóls og Eirar.

Annar samstarfsvettvangur

Erfitt er að fullyrða að hér sé um að ræða tæmandi yfirlit yfir samstarfsvettvang sem Reykjavíkurborg tekur þátt í, þar sem lítið finnst skráð um slíkt. Ekki er heldur greint hvers eðlis samstarfið er. Samkvæmt *mynd 1* er um að ræða 19 nefndir eða verkefni sem aðilar frá Reykjavíkurborg taka þátt í. Þátttakan felst m.a. í setu í dómnefndum, stjórnnum, undirnefndum og fulltrúaráðum á stærri samstarfsgrundvelli, t.a.m. á vegum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eða á landsvísu. Þátttaka í slíkum samstarfsvettvangi er oftast í höndum kjörinna fulltrúa, eða í 14 af 19 tilvikum.

Framangreind umfjöllun gefur yfirsýn yfir þau viðfangsefni sem borgin kemur að, en kallar á frekari greiningu. Huga þarf m.a. að því:

- Á hvaða forsendum eru verkefnin byggð og/eða þátttaka Reykjavíkurborgar í þeim?
- Falla þessi verkefni undir markmið og verksvið borgarinnar?

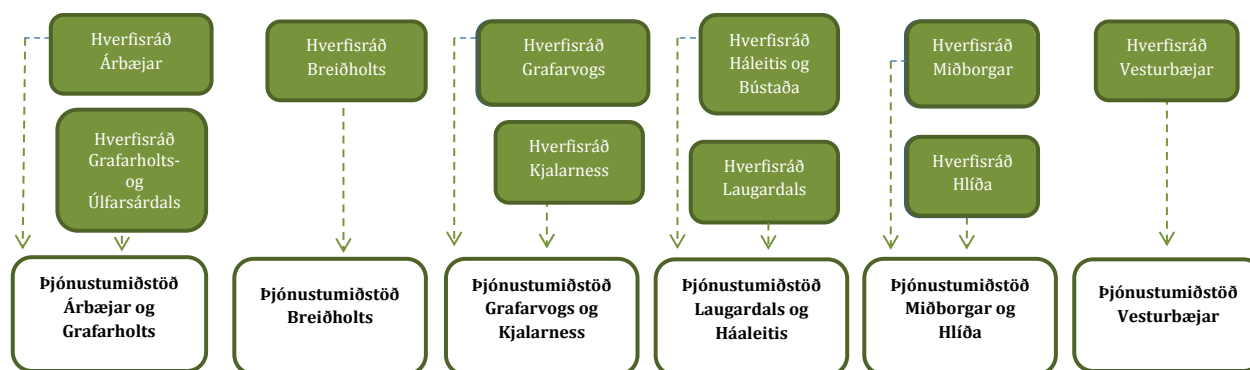
Innri endurskoðun hefur áður bent á að huga þurfi að áhrifum og stöðu borgarinnar gagnvart þátttöku í rekstri einstakra verkefna, þ.e. hvort heppileg lagaumgjörð eða félagsform sé til staðar sem styðji við starfseininguna og tryggi réttláta og eðlilega aðkomu borgarinnar, m.a. út frá markmiðum verkefnis, eftirlitshlutverki og fjárhagslegri ábyrgð borgarinnar.

Ábending: Yfirfara þarf reglulega forsendur og ut anumhald verkefna á vegum Reykjavíkurborgar, a.m.k. á nokkurra ára fresti, til að meta hvort þörf sé á breytingum, t.d. að leggja viðkomandi verkefni niður eða hætta þátttöku af hendi borgarinnar.

Hverfisráð

Ákveðið var að skoða sérstaklega stöðu og hlutverk hverfisráða, þar sem þau hafa fengið litla umfjöllun undanfarin ár. Hverfisráðin voru formlega stofnuð með samþykkt borgarstjórnar 21. febrúar 2002. Hverfisráð teljast til fastanefnda borgarinnar⁵ þrátt fyrir að vera ekki tilgreind í opinberu skipuriti, og er kjörtímabil fastanefnda hið sama og sveitarstjórnar. Hverfisráðin eru vettvangur kjörinna fulltrúa eða fulltrúa þeirra til þess að huga að hagsmunum viðkomandi hverfis. Þau eru vettvangur samráðs íbúa, félagasamtaka, atvinnulífs og borgaryfirvalda um stefnumörkun hverfanna. Þá stuðla hverfisráð að kynningu skipulags, framkvæmda og þjónustu borgarstofnana í hverfunum. Hverfisráð skulu að jafnaði halda fundi mánaðarlega.

Á árunum 2008–2012 hefur alls fjórum sinnum verið kosið í hverfisráð Reykjavíkur vegna stjórnarskipta innan borgarinnar. Í upphafi voru hverfisráðin skipuð þremur fulltrúum kosnum af borgarstjórn og jafnmörgum til vara.⁶ Síðar kom til breytinga á samþykkt hverfisráðanna sem leiddi til þess að hvert ráð var skipað sjö fulltrúum og sjö til vara en með breytingum sem urðu á samþykktinni 3. mars 2009 skulu hverfisráð skipuð fimm mönnum og fimm til vara kosnum af borgarstjórn.^{7,8} Í dag eru starfandi tíu hverfisráð sem borgarstjórn kaus, nú síðast 15. júní 2010.



Mynd 2. Hverfisráð og þjónustumiðstöðvar sem þau heyra undir.

Mynd 2 sýnir tengsl hverfisráða við þjónustumiðstöðvar Velferðarsviðs sem eru staðsettar í sex hverfum og vinna með ráðum í sínum hverfum. Gerð rekstraráætlunar og rekstrarleg umsýsla ráðanna er á þjónustumiðstöðvunum, en eftirlit með launum er á Skrifstofu borgarstjórnar, eins og eftirlit með flestum öðrum nefndarlaunum.

Innan verksviðs hverfisráða er m.a. samkvæmt gildandi samþykkt að hverfisráð skuli stuðla að hvers konar samstarfi innan hverfis. Einnig eru önnur verkefni sem koma ekki beint fram í samþykktinni, s.s. styrkjaúthlutanir vegna sérstakra viðburða eða verkefna í hverfum borgarinnar, grundvallaðar á reglum um styrki fyrir hverfisráð.⁹

⁵ Þar sem getið er um stofnun og skipan hverfisráða í samþykkt um stjórn sveitarfélags teljast þau til fastanefnda sveitarstjórnar, sbr. V. kafla, nefndir, ráð og stjórnir, 37. gr. mgr. 1. í sveitastjórnarlögum nr. 138/2011.

⁶ Samþykkt fyrir hverfisráð í Reykjavík, 5. gr. Samþykkt í borgarstjórn 21. febrúar 2002.

⁷ Framboðslistar, sem fulltrúa eiga í borgarstjórn en ekki í hverfaráðum, geta tilnefnt áheyrnarfulltrúa í hvert hverfisráð með málfrelsi og tillögurétt. Þá geta hverfisráð tekið ákvörðun um áheyrnarfulltrúa félagsamtaka í hverfunum með málfrelsi og tillögurétt.

⁸ Gildandi samþykkt sem hverfisráðin starfa eftir í umboði borgarráðs var samþykkt í borgarstjórn 15. janúar 2008. Með breytingum samþykktum 3. mars og 3. nóvember 2009 og samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarskóp borgarstjórnar.

⁹ Reglur um úthlutun styrkja á vegum hverfisráða, samþykktar í borgarráði 17. desember 2009.



Á töflu 1 sést skipting rekstrarútgjalda hverfisráðanna vegna árána 2009 til 2012.

Skipting rekstrarkostnaðar	2009	2010	2011	2012	Samtals	
Laun og launatengd gjöld	32,247,206	28,588,507	28,842,383	33,633,432	123,311,528	88%
Styrkjagreiðslur	2,759,955	3,025,632	4,418,174	4,650,276	14,854,037	10%
Önnur rekstrargjöld	344,749	381,289	1,044,914	563,104	2,334,056	2%
Samtals pr ár	35,351,910	31,995,428	34,305,471	38,846,812	140,499,621	100%

Tafla 1. Umfang reksturs hverfisráða.¹⁰

Rekstrarkostnaður vegna hverfisráða hefur verið að meðaltali 35 m.kr. á síðastliðnum fjórum árum. Laun eru stærsti hluti rekstrargjalda en styrkveitingar hafa verið um 3,7 m.kr. árlega á þessum tíma.

Dæmi um verkefni sem hverfisráð koma að með styrkjaúthlutun eða umsögn¹¹ eru:

- Úthlutanir úr Forvarnasjóði Reykjavíkurborgar frá árinu 2011, ásamt því að meta umsóknir um styrki í hverfislægan verkefnapott í samráði við fagsvið.¹²
- Úthlutanir úr verkefni ÍTR „Ódýrari frístundir“ og fara styrkveitingar fram í samráði við forsvarsmenn frístundastarfs í hverju hverfi fyrir sig.
- Frá árinu 2011 hefur verið efnt til samráðs við hverfisráðin varðandi úthlutun úr hverfapottum til verkefna í hverfunum sem skilgreind eru sem stofnframkvæmdir. Frekari útfærsla á hverfapottunum er samráðsvefurinn Betri Reykjavík þar sem íbúum gefst tækifæri til að koma með hugmyndir um málefni er varða þjónustu og rekstur Reykjavíkurborgar.

Staða hverfisráða er ekki skýr, þ.e. hið raunverulega markmið og vægi sem þau eiga að hafa í stjórnsýslu borgarinnar. Í viðtölum kom fram að huga þurfi að stöðu hverfavæðingar og taka þar með afstöðu til þess hvort færa eigi völd og ábyrgð til hverfa, og þá hverfisráða, eða halda núverandi stöðu hverfisráða sem eingöngu ráðgefandi samráðsvettvangs. Í dag hafa hverfisráðin lítil sem engin formleg völd, stjórnsýsluleg staða þeirra sést ekki í skipuriti borgarinnar og er því óljós, en þau hafa einna helst verið vettvangur samráðs um hagsmuni hverfa.

Ábending: Yfirfara þarf stjórnsýslulega stöðu hverfisráða og tryggja að hlutverk þeirra og umboð sé skýrt. Taka þarf afstöðu til þess hvort vilji sé til hverfavæðingar og hver staða hverfisráða í skipuriti á að vera auk heimildar þeirra til ákvarðanatöku. Uppfæra þarf samþykktir í samræmi við verkefni.

Ábending: Yfirfara þarf fyrirkomulag um úthlutun styrkja og fjárhagslega umsýslu þeirra ásamt eftirliti, sérstaklega með tilliti til núverandi styrkjareglna.

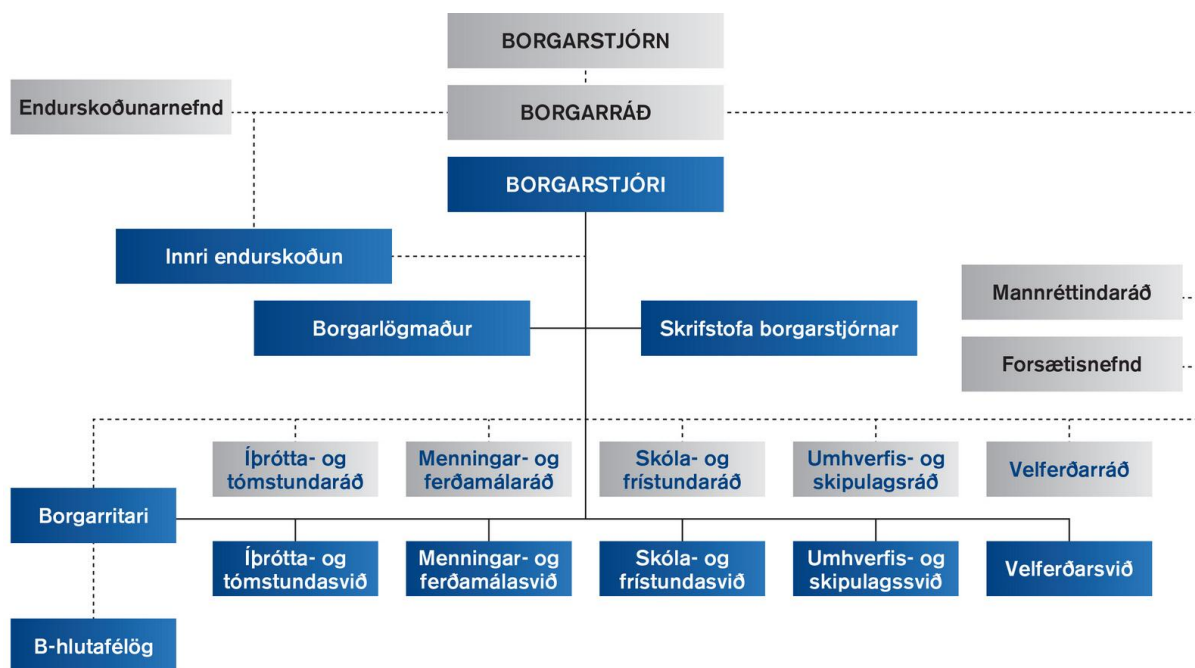
¹⁰ Myndin sýnir launakostnað miðað við það sem kemur fram á kostnaðarstað hverfisráðanna. Bent er á að þeir kjörnu fulltrúar sem eru á föstum launum (borgarráðsfulltrúar) fá ekki greitt sérstaklega fyrir þessa fundarsetu.

¹¹ Verkefni/framkvæmdir sem ekki eru áætlaðar í hverfisráðum en hverfisráðin eru umsagnaraðili.

¹² Borgarráð samþykkti á fundi 28. apríl 2011 að forvarna- og framfarasjóðurinn, forvarnasjóður Reykjavíkurborgar og Silfursjóður Reykjavíkurborgar yrðu sameinaðir í einn sjóð, Forvarnasjóð Reykjavíkurborgar. Á sama fundi voru samþykktar úthlutunarreglur fyrir sjóðinn. Gildandi úthlutunarreglur fyrir sjóðinn eru síðan samþykktar í borgarráði 12. apríl 2012. Áður veittu hverfisráð umsagnir, eins og m.a. kemur fram í reglum frá 2008 fyrir Forvarna- og framfarasjóð Reykjavíkurborgar.

1.2 Stjórnkerfisbreytingar

Umfangsmiklar breytingar hafa átt sér stað á undanförunum árum í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar. Nægir þar að nefna sameiningu Leikskóla- og Menntasviðs 1. september 2011 og tilkomu nýs embættis borgarritara í upphafi árs 2012. Haustið 2012 gengu í gildi frekari stjórnkerfisbreytingar sem lúta annars vegar að miðlægri stjórnsýslu, sbr. *mynd 4*, og hins vegar að sameiningu þriggja sviða. Á *mynd 3* má sjá skipurit Reykjavíkurborgar sem samþykkt var í borgarráði undir lok árs 2012.



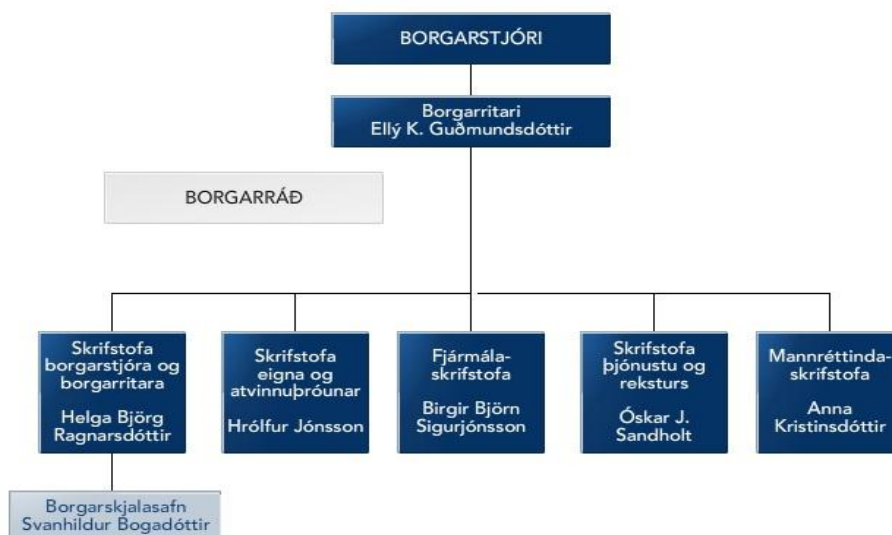
Brotin lína: valdbraut fjölskipaðs stjórnvalds. Heil lína: embættisleg valdbraut.

Mynd 3. Nýtt skipurit lagt fram í borgarráði 15. nóvember 2012.

Helstu stjórnkerfisbreytingar frá síðustu umfjöllun Innri endurskoðunar eru:

- Með tilkomu borgarritara var skipulagi breytt og Skrifstofa borgarstjóra varð Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara. Undir borgarritara heyra nú, auk þjónustu við B-hluta félög, Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara, Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar, Fjármálaskrifstofa, Skrifstofa þjónustu og reksturs og Mannréttindaskrifstofa.
- Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara hefur nú fimm undirdeildir (upplýsinga- og vefdeild, mannauðsdeild, tölfræði og greining, Borgarskjalasafn og atvinnumáladeild) og sinnir því þjónustu við borgarstjóra, yfirmumsjón með stjórnsýslu, miðlægri stoðþjónustu og samhæfingu innan stjórnsýslunnar, ásamt upplýsingamálum, almannatengslum og alþjóðamálum. Tvær nýjar deildir hafa tekið til starfa: Tölfræði og greining (sem tekur við verkefnum embættis borgarhagfræðings) og mannauðsdeild með önnur verkefni fyrrv. Mannauðsskrifstofu en þau sem eru kjaratengd. Launadeild í sinni eldri mynd hefur því verið lögð niður.
- Ný skrifstofa, Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar, fer með málefni Eignasjóðs Reykjavíkurborgar ásamt umsjón með markaðssetningu og þróun lands í samræmi við atvinnustefnu og aðalskipulag.

- Við núverandi verkefni miðlægrar Fjármálaskrifstofu bætast verkefni innkaupaskrifstofu er varða ráðgjöf og eftirlit með innkaupum borgarinnar, framkvæmd útboða, innkaupa, útboðsmála og verðkannana og kjaramál sem áður voru hluti Mannauðsskrifstofu.
- Skrifstofa þjónustu og reksturs sinnir framlínuþjónustu við borgarbúa sem felst m.a. í rekstri þjónustuværs og símaværs. Á verksviði skrifstofunnar er einnig skjalavarsla, rekstur tölvubúnaðar, tæknilegt þróunarstarf og hugbúnaðarþróun ásamt rekstri Ráðhúss, Höfðatorgs, Höfða og mótuneyti Ráðhúss.



Mynd 4. Sá hluti skipurits sem lýtur að borgarritara og næstu undirmönnum.

- Ráðning umboðsmanns borgarbúa: Hlutverk umboðsmanns er að „leiðbein[a] íbúum í samskiptum þeirra við embætti og stofnanir borgarinnar og veit[a] þeim ráðgjöf um rétt sinn“.¹³ Í bréfi borgarstjóra með tillögunni segir að umboðsmaður borgarbúa heyri stjórnskipulega undir forsætisnefnd og starfi sem hluti af skrifstofu borgarstjórnar og mannréttindaskrifstofu.
- Sameinuð voru hin svokölluðu „hörðu“ svið er snúa að framkvæmdum, skipulagi og samgöngum á vegum borgarinnar; Skipulags- og byggingasvið, Umhverfis- og samgöngusvið og hluti Framkvæmda- og eignasviðs. Nýtt svið, Umhverfis- og skipulagssvið, tók til starfa 1. september 2012 og tók yfir verkefni sviðanna þriggja. Tilgangur sameiningar var að sameina flesta þætti starfsemi FER, USR og SKB í eitt svið með árangur, heildstæða þjónustu, yfirsýn og skilvirkni að markmiði. Hluti verkefna heyrir þó nú undir nýja miðlæga Skrifstofu eigna og atvinnuþróunar.

Í viðtölum komu fram ýmsar skoðanir á nýlegum stjórnkerfisbreytingum. Viðmælendur nefndu að breytingar hafi í einhverjum tilvikum orðið til þess að lykilstarfsmenn hættu störfum, sem leiddi í einhverjum tilvikum til óvissu hjá starfsfólki. Markmiðin með breytingunum voru skýr að mati sumra viðmælenda en ekki annarra. Nefnt var að með sameiningu sviða væru nú orðin til þrjú stór svið á mótum tveimur litlum. Sums staðar virðist ekki vera skýr afmörkun á verksviði starfsfólks og starfseininga, og voru Umhverfis- og skipulagssvið og Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar nefnd í því samhengi. Aðrir töldu að um mikilvæga samhæfingu verkefna væri að ræða.

¹³ Tillaga stjórnkerfisnefndar sem samþykkt var á fundi borgarstjórnar 22. maí 2012.



Framsal valds og ábyrgðar

Við uppbyggingu og skipan stjórnkerfisins þarf aðgreining starfa og framsal valds og ábyrgðar að vera skýrt en einnig þarf að skerpa á verkaskiptingu kjörinna fulltrúa og embættismanna. Fyrir hendi eru skilgreiningar, þ. á m. í sveitarstjórnarlögum þar sem kveðið er á um hlutverk sveitarstjórna, byggðaráða og framkvæmdastjóra. Einnig eru hlutverk borgarráðs, fastanefnda og annarra nefnda skilgreind í samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar. Í viðtölum kom fram að sumir töldu verkaskiptingu kjörinna fulltrúa og embættismanna skýra á meðan aðrir töldu að skerpa þyrfti á mismunandi ábyrgðarsviðum þessara aðila. Í skýrslu Innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfinu frá 2012 var ábending þess efnis að setja þyrfti „viðmið um setu embættismanna í stýrihópum, starfshópum og/eða vinnuhópum. Í þessu samhengi þarf að skoða annars vegar verkefni sem heyra beint undir borgarráð og hins vegar verkefni sem heyra beint undir borgarstjóra“¹⁴. Einnig þarf að huga að því hver skipar í hvaða hópa, sérstaklega með því tilliti að umboð til skipunar kjörinna fulltrúa ætti eingöngu að liggja hjá ráðum t.d. borgarstjórn/borgarráði og/eða fagráðum.

Áðurgreind mynd 1 sýnir flokkun þeirra sem taka þátt í hinum ýmsum nefndum og stjórnnum borgarinnar. Í sumum tilvikum eru það lög og reglur sem ákvarða setu aðila í stjórnnum og nefndum en í öðrum ekki. Í umfjöllun um skipan stjórna í dótturfélögum borgarinnar hefur Innri endurskoðun lagt áherslu á að greina þurfi á milli verkswiða og hlutverks eigenda, stjórnar og framkvæmdastjóra. Óæskileg skörun á hlutverki og skortur á skýrum skilum á milli starfa geti valdið hagsmunaárekstrum og komið í veg fyrir að aðilar sinni nægjanlega vel aðhalds- og eftirlitshlutverki sínu. Tryggja þarf að sami einstaklingur sé ekki bæði í hlutverki eftirlitsaðila og framkvæmdaaðila. Úttektarnefnd um Orkuveitu Reykjavíkur tekur undir ofangreind sjónarmið um aðgreiningu eigendavettvangs og stjórnar Orkuveitu Reykjavíkur.¹⁵

Hjá Reykjavíkurborg hefur tíðkast að embættismenn taki sæti í stjórnnum félaga í eigu borgarinnar. Um setu lykilstarfsmanna gildir að hlutverk þeirra og aðkoma að fundum getur falið í sér undirbúning, gagnaöflun og greiningu gagna. Enn fremur verður að hafa í huga mögulega andstæða hagsmuni þegar stjórnarmaður í dóttur- eða hlutdeildarfélagi situr sem ráðgjafi t.d. á fundi borgarráðs þegar til umfjöllunar eru málefni tengd því fyrirtæki sem hann er stjórnarmaður fyrir. Ekki hafa verið til reglur og viðmið hjá Reykjavíkurborg um stjórnarþátttöku embættismanna.¹⁶

Mikilvægt er að skýr viðmið séu til staðar um þátttöku aðila í nefndum og ráðum, þ.e. í hvaða tilvikum embættismenn taka þátt, í hvaða tilvikum kjörnir fulltrúar eða aðrir á þeirra vegum og í hvaða tilvikum þátttakan er blönduð. Lítið er til af útgefnu efni um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu sveitarfélaga.

Ábending: Við val á aðilum í stjórnir, nefndir og ráð þarf að huga að aðgreiningu starfa. Engar reglur eða viðmið hafa verið settar hjá Reykjavíkurborg um þátttöku kjörinna fulltrúa eða embættismanna/lykilstarfsmanna í stjórnnum, ráðum og nefndum. Í nokkrum tilvikum er hlutverk þó skilgreint í lögum og reglum.

Ábending: Draga þarf fram stöðu og umboð ólíkra hópa sem starfa innan borgarkerfisins, s.s. stýrihópa, starfshópa og vinnuhópa. Sérstaklega þarf að huga að því að umboð til skipunar kjörinna fulltrúa í slíka hópa ætti eingöngu að liggja hjá ráðum t.d. borgarráði og/eða fagráðum.

¹⁴ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Mat á eftirlitsumhverfinu, 2012, bls. 11.

¹⁵ Skýrsla úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur. 2012, m.a. bls. 63–69.

¹⁶ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Apríl 2012 og apríl 2010.

1.3 Siðareglur

Almenn umræða um mikilvægi siðareglna hefur aukist mjög á undanförunum árum. Siðareglur eru grundvöllur öflugs eftirlitsumhverfis og eru hluti af regluverki sem styður við æskilega hegðun og upplýsingagjöf. Siðareglur og innleiðing þeirra er talið vera fyrirbyggjandi innra eftirlit sem m.a. er ætlað að draga úr möguleikum á misferli. Þeim er ætlað að stuðla að menningu sem ýtir undir æskilega hegðun og viðhorf starfsmanna um að fara eftir lögum og verklagsreglum.

Í umfjöllun um góða stjórnarhætti er vísað til þess að siðareglur séu innleiddar og bent á ábyrgð einstaklingsins við að viðhafa gagnrýna hugsun og rækta siðferðislega dómgreind gagnvart eigin hegðun og gjörðum. Spurt var um siðareglur og gjafir í könnun Innri endurskoðunar. Könnunin var lögð fyrir úrtak stjórnenda og sérfræðinga hjá Reykjavíkurborg sem starfa bæði á fagsviðum og í miðlægrri stjórnsýslu, alls 333 aðila. Áherslur í könnun og í viðtölum voru þær sömu þ.e. áhættustjórnun, innra eftirlit og stjórnarhættir borgarinnar. Svarhlutfall var 65% og gefa svörin góðar vísbendingar um stöðu þessara mála og er víða vísað til niðurstaðna könnunarinnar við mat á eftirlitsumhverfinu. Helstu niðurstöður hennar er jafnframt að finna í viðauka II.

Þekking á efni siðareglna fyrir starfsmenn borgarinnar

Í könnun Innri endurskoðunar var spurt sérstaklega um þekkingu starfsmanna á efni siðareglanna.¹⁷ Meirihluti svarenda (74%) telja sig þekkja efni siðareglanna að mjög miklu eða miklu leyti og 12% svara að litlu eða að mjög litlu leyti. Þá telja 14% sig hvorki þekkja efni reglnanna vel né illa.

Athyglisvert er að sjá að munur er á svörum stjórnenda og sérfræðinga, sbr. *töflu 2* hér á eftir. Allir stjórnendur telja sig þekkja eitthvað til efnis reglnanna, þ.e. enginn svarar að mjög litlu leyti. Hlutfall sérfræðinga sem þekkja reglurnar að mjög miklu eða miklu leyti er 54% á móti 81% stjórnenda. Samtals eru 22% sérfræðinga sem þekkja reglurnar að mjög litlu eða litlu leyti og óvissa er hjá 24% svarenda.



Tafla 2. Skipting svara við spurningunni „Að hve miklu leyti þekkir þú efni siðareglna fyrir starfsmenn borgarinnar?“

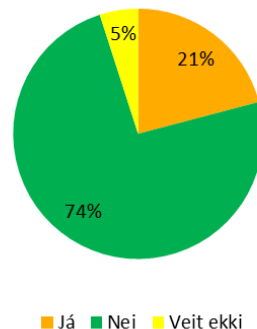
Ábending: Ábyrgð á fræðslu um siðareglur starfsmanna þarf að vera skýr. Huga þarf að kynningu og fræðslu um siðareglur fyrir starfsmenn.

¹⁷ Siðareglur starfsmanna Reykjavíkurborgar, 22. október 2009.

Siðleg hegðun

Spurt var hvort svarendur hafi orðið varir við hegðun hjá starfsmönnum sinnar starfseiningar sem gæti verið brot á siðareglum og/eða ekki siðleg. 21% svarenda sögðust hafa orðið varir við slíka hegðun. Ekki var spurt um hvers eðlis mögulegt brot eða hegðun væri.

Viðtaka gjafa eða fyrirgreiðslna er dæmi um mögulegt brot á siðareglum og hegðun sem ekki er siðleg. Spurt var hvort viðmælanda hafi verið boðið slíkt til að liðka fyrir viðskiptum sínum/þriðja aðila við Reykjavíkurborg, sjá niðurstöður allra svarenda í *töflu 3*. Engir sérfræðingar könnuðust við það en 4% stjórnenda í könnuninni sögðust hafa fengið slíkt boð eða vitað til að samstarfsmenn hafi fengið slíkt, en skv. niðurstöðum svarenda hafði enginn tekið við eða þegið gjöf/fyrirgreiðslu.



Tafla 3. Skipting svara við spurningunni „Hefur þú orðið var/vör við hegðun hjá starfsmönnum þinnar starfseiningar sem þú telur ekki vera siðlega og/eða gæti verið brot á siðareglum?“

Ekki er til staðar formlegur farvegur er fjallar um brot á siðareglum en til staðar er ferill hjá Innri endurskoðun um meðferð misferlisbrota. Í mörgum tilvikum falla brot á siðareglum undir mannauðsmál og/eða mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar, sem getur leitt til áminningar í starfi. Nauðsynlegt er að útfæra formlegan vettvang innan Reykjavíkurborgar til að fjalla um brot á siðareglum starfsmanna sem flokkast ekki undir misferli. Á þeim vettvangi yrði tekin afstaða til þess hvort um brot á siðareglunum væri að ræða og agaviðbragða í samræmi við grófleika brots.

Ályktun: Sú niðurstaða að 21% svarenda telja sig hafa orðið varir við brot á siðareglum í sínum störfum kallar á frekari skoðun.

Ábending: Þörf er á sérstökum vettvangi innan stjórnkerfisins þangað sem starfsmenn geta leitað varðandi möguleg brot á siðareglum.

Siðareglur og fjárhagsleg tengsl

Í viðtölum við kjörna fulltrúa kom fram að þeir þekktu vel til siðareglna frá 2009. Ef til mögulegra brota á siðareglum kæmi er gert ráð fyrir sérstökum vettvangi vegna meðferðar þeirra á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga.¹⁸ Samkvæmt 4. grein siðareglna kjörinna fulltrúa er haldið utan um fjárhagslega hagsmuni borgarfulltrúa í miðlægri skrá, og birt opinberlega, svo og um trúnaðarstörf þeirra utan borgarstjórnar í samræmi við reglur þar um. Þessar reglur hafa ekki verið uppfærðar og ekki heldur áður nefnd skrá um fjárhagslega hagsmuni sem finna má á heimasíðu Reykjavíkurborgar.

Ábending: Uppfæra þarf reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar frá 2009 og upplýsingar á heimasíðu Reykjavíkurborgar þess efnis.

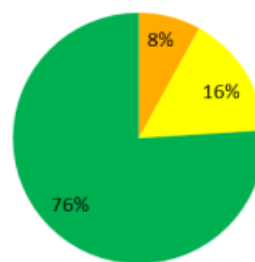
¹⁸ Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. 28. september.

1.4 Misferlisáhætta og vöktun

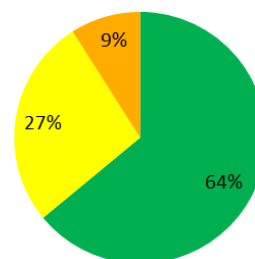
Misferli er skilgreint sem „hverskonar ólöglegt atferli sem felur í sér svik, yfirhyllingu eða trúnaðarbræst. Slíkt atferli þarf ekki að fela í sér hótanir um beitingu ofbeldis eða líkamlegs afis. Misferli er beitt af einstaklingum og fyrirtækjum til að komast yfir fjármuni, eignir eða þjónustu; til að komast hjá greiðslu eða missi á þjónustu; eða til að tryggja einkahagsmuni eða viðskiptahagsmuni.“¹⁹

Nauðsynlegt er að vera vakandi fyrir hættu á mögulegu misferli. Í könnun Innri endurskoðunar kom fram að 76% svarenda töldu að mjög lítil eða lítil hættu væri á misferli innan sinnar starfseiningar, 16% svöruðu hvorki né og 8% töldu að hættu á misferli væri mjög mikil eða mikil, sjá *töflu 4*.

Í framhaldinu var spurt um hversu vel sé fylgst með hættu á misferli hjá starfseiningum viðmælenda. 64% svarenda töldu að mjög vel eða vel væri fylgst með misferlisáhættu, tæpur þriðjungur svaraði hvorki né og 9% töldu að mjög illa eða illa væri fylgst með hættu á misferli, sjá *töflu 5*. Lítil munur er á svörum eftir fagsviðum og skrifstofum.



Tafla 4. Skipting svara við spurningunni „Að hve miklu leyti telur þú að innan þinnar starfseiningar sé hættu á misferli?“



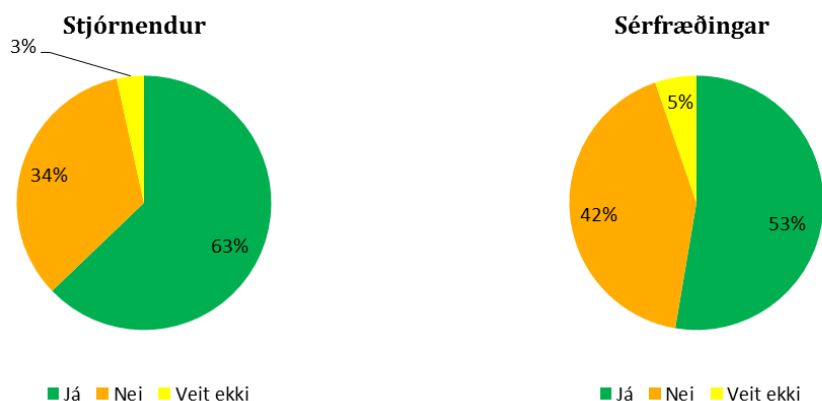
Tafla 5. Skipting svara við spurningunni „Hversu vel telur þú að fylgst sé með hættu á misferli innan starfsemi starfseiningar þinnar?“

Ábending: Greina má talsverða óvissu varðandi misferlisáhættu og vöktun sem kallar á frekari greiningu á misferlisáhættu innan borgarinnar. Hátt hlutfall þeirra sem eru óviss um misferlisáhættu (16%) og vöktun (27%) bendir til að þörf sé á frekari umræðu um hættu á misferli. Bregðast þarf sérstaklega við niðurstöðum um að 8% svarenda telja mikla hættu á mögulegu misferli.

¹⁹ Spencer Pickett. 2005, bls. 164.

Tilkynning vegna gruns um misferli

Í könnun Innri endurskoðunar var spurt um þekkingu svarenda á þeim leiðum sem í boði eru innan borgarkerfis til að tilkynna grun um misferli. Rúmur helmingur sérfræðinga (53%) þekkti til tilkynningaleiða og 63% stjórnenda, sjá *töflu 6*. Þessar niðurstöður gefa til kynna að þörf sé á að kynna sérstaklega leiðir um tilkynningar um grun á misferli, þ.e. tilkynningu til yfirmanns og misferlisflautuhnapp Innri endurskoðunar.



Tafla 6. Skipting svara við spurningunni „Veist þú hvaða leiðir eru í boði innan borgarkerfis til að tilkynna grun um misferli?“

Á heimasíðu Innri endurskoðunar Reykjavíkur er að finna misferlisflautuna þar sem starfsmönnum og borgarbum er gert mögulegt að senda inn ábendingar um hugsanleg misferli sem snúa að starfsemi Reykjavíkurborgar. Komi upp grunur um misferli er það hlutverk innri endurskoðanda að ákveða hvernig rannsókn máls skuli háttað og hver annist hana. Renni niðurstaða skoðunar frekari stoðum undir grun um misferli leggur innri endurskoðandi málið fyrir borgarráð í samráði við borgarlögmann með tillögu um frekari viðbrögð.

Ábending: Kynna þarf fyrir starfsmönnum borgarinnar þær tilkynningarleiðir sem eru fyrir hendi um mögulegt misferli, t.d. flautuhnapp borgarinnar.

1.5 Mannauður

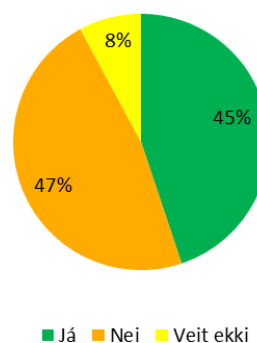
Í starfsmannastefnu Reykjavíkurborgar frá árinu 2001²⁰ segir „að Reykjavíkurborg hafi alltaf á að skipa hæfum og áhugasömum starfsmönnum sem geta tryggt nauðsynlegt frumkvæði í störfum og veitt góða þjónustu og brugðist við síbreytilegum þörfum Reykjavíkurborgar. Leiðarljós stefnunnar er m.a. virðing fyrir fólki, jafnræði, þekking og frumkvæði“. Þetta endurspeglast í viðtölum hjá flestum viðmælendum þar sem þeir lögðu áherslu á að hæft starfsfólk skipti miklu máli til þess að svið/skrifstofa geti náð tilætluðum árangri.

Starfslýsingar

Starfslýsingu er ætlað að skilgreina verksvið, ábyrgð, hæfniskröfur, menntunarkröfur og heimildir starfsmanna. Með starfslýsingum er skýrt kveðið á um þær væntingar og kröfur sem gerðar eru til starfsmanns. Starfslýsingar eru mikilvægur grunnur að mati á frammistöðu starfsmanns.

²⁰ Starfsmannastefna Reykjavíkurborgar var samþykkt í borgarráði 27.05.1997, síðan endurskoðuð og samþykkt 18. des. 2001 í borgarráði.

Spurt var um starfslýsingar: „Hefur starfslýsing þín verið uppfærð í samræmi við núverandi starfssvið og ábyrgð?“ 45% starfsmanna svöruðu að svo væri og 55% svöruðu að starfslýsing væri ekki uppfærð eða vissu það ekki, sbr. töflu 7. Athygli vekur hve hátt hlutfall starfsmanna hefur ekki uppfærða starfslýsingu í samræmi við starfssvið sitt.



Tafla 7. Skipting svara við „Hefur starfslýsing þín verið uppfærð í samræmi við núverandi starfssvið og ábyrgð?“

Til stendur að yfirfara fyrirkomulag starfslýsinga ákveðinna hópa starfsmanna Reykjavíkurborgar. Mannauðsdeild hefur útbúið leiðbeiningar um starfslýsingar og veitir ráðgjöf við gerð þeirra en hefur ekki haft eftirlit með að þær séu gerðar og uppfærðar fyrir hvert starf.

Ábending: Niðurstaða könnunar gefur tilefni til að leggja sérstaka áherslu á að yfirfara starfslýsingar. Styrkja þarf eftirlitshlutverk mannauðsdeildar varðandi starfslýsingar.

Upplýsingabrunnur mannauðsdeildar

Mannauðsdeild hefur undanfarið þróað upplýsingabrunn á heimasíðu sinni þar sem finna má m.a. reglur, leiðbeiningar og sniðskjöl. Gefinn hefur verið út gátlisti vegna móttöku nýrra starfsmanna. Þar kemur m.a. fram að starfsmannastefnan og mannréttindastefnan eigi að vera hluti starfsmannahandbókar sem ber að afhenda nýjum starfsmönnum en ekkert um kynningu eða afhendingu siðareglna. Ekki eru til staðar leiðbeiningar um starfslok, þ.e. atriði sem huga þarf að við starfslok starfsmanna. Leiðbeiningarnar ættu m.a. að taka til skila á eignum borgarinnar og lokun aðgangs starfsmanns að trúnaðargögnum. Í skýrslu um mat á eftirlitsumhverfi 2012 er að finna umfjöllun um mikilvægi þess að formgera starfslokaviðtöl. Upplýsingabrunnur mannauðsdeildar er nauðsynlegur með samansafn allra verklagsreglna, sumar uppfærðar og aðrar þarf að uppfæra, t.d. verklagsreglur um farsíma.²¹

Ábending: Yfirfara og uppfæra þarf mannauðsstefnu ásamt verklagsreglum og gátlista í upplýsingabrunni mannauðsdeildar.

Ábending: Útbúa ætti leiðbeiningar og gátlista yfir atriði sem huga þarf að við starfslok starfsmanna.

²¹ Verklagsreglur um farsíma starfsmanna Reykjavíkurborgar 10. október 2007.

2. STEFNUMÓTUN OG ÁRANGURSSTJÓRNUN

2.1 Stefnumótun og árangursstjórnun

Hvað er stefna og stefnumótun?

Margar skilgreiningar eru til um stefnuhugtakið og um það hvernig ákvarðanir færast innan stjórnsýslunnar frá yfirstjórn í gegnum stefnuferilinn til framkvæmda. Í opinberri stjórnsýslu virðist t.d. innihald og skilgreining hugtaksins *stefna*²² vera mjög víðtæk. Hugtakið getur vísað til stefnu sem heitis yfir samsafn aðgerða, yfirlýsingu um tilgang eða sýn, ákvörðun stjórnvalda, sérstakar tillögur, ferli o.fl.²³ Merking hugtaksins getur einnig verið mjög ólík eftir þeim stefnumótunarfræðum sem stuðst er við.

Þar sem skýr merking hugtaksins *stefna* er forsenda fyrir markvissri umfjöllun um stefnumótun og framkvæmd stefnu er í þessari umfjöllun vísað til hugtaksins sem lýsingar á því hvernig fyrirtæki eða stofnun ætlar að starfa til þess að ná tilgreindum markmiðum/árangri í starfsemi sinni.

Þegar talað er um stefnu skipulagsheildar (hér Reykjavíkurborgar) er átt við stefnu fyrir alla starfsemina, æðstu stefnu eða meginstefnu. Með æðstu stefnu er átt við leiðsögn borgarstjórnar og borgarráðs í þeim verkefnum sem stofnanir og fyrirtæki borgarinnar sinna. Þessi stefna mótask í samvinnu margra aðila þ.e. kjörinna fulltrúa, embættismanna, sérfræðinga, hagsmunaaðila o.fl. Æðsta stefna vísar því til þeirrar grundvallarsýnar sem menn hafa komið sér saman um að vinna út frá. Hjá Reykjavíkurborg hefur hún m.a. birst í stefnukorti borgarinnar. Samstarfsyfirlýsingar flokka eru m.a. liður í að mynda slíka sýn. *Mynd 5* sýnir á einfaldan hátt hvernig stefnur málaflokka eiga að taka mið af æðstu stefnunni.



Mynd 5. Tengsl æðstu stefnu við stefnur málaflokkanna.

Stefnur borgarinnar birtast gjarnan í skjali sem endurspeglar hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið borgaryfirvalda. Gera þarf greinarmun á stefnu og aðgerðaáætlun en aðgerðaáætlun er hnitmiðuð lýsing á aðgerðum til að koma stefnu eða áætlun í framkvæmd. Oft er skilgreind stefna fyrir hluta starfseminnar, t.d. stefnu fyrir hvert svið stofnunar. Þegar starfsemin er greind í nokkur lög (með skipuriti) geta svo verið enn fleiri stefnur, undirstefnur, t.d. fyrir deildir.

²² Ísl. orðið *stefna* hefur verið notað til að þýða ensku hugtökin *policy* og *strategy*.

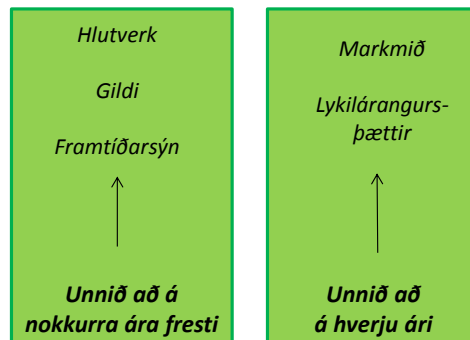
²³ Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson. 2012.

Mótun stefnu

Grundvallarstefnur þarf að móta á nokkurra ára fresti. Við upphaf stefnumótunar þarf að skilgreina hlutverk, gildi og framtíðarsýn fyrirtækis/stofnunar. Að auki þarf að setja niður markmið og lykilárangursþætti. Að því síðast nefnda er að jafnaði unnið á hverju ári, sjá mynd 6.

Hjá Reykjavíkurborg gegna kjörnir fulltrúar leiðandi hlutverki við stefnumótun og í flestum tilvikum verja æðstu stjórnendur töluverðum tíma í stefnumótun í

samvinnu við ráðin. Almennt má segja að stjórnendur vinni að útfærslu stefnu sem byggir á áherslum kjörinna fulltrúa hverju sinni. Um samvinnuverkefni þessara hópa er að ræða en ábyrgð stefnumótunar fyrir borgina í heild liggur hjá kjörnum fulltrúum. Stefnur málaflokka borgarinnar eiga að endurspeglar áherslur borgarstjórnar (æðstu stefnu) og undirstefnur sem unnar eru á fagsviðum eða fagskrifstofum þurfa að taka mið af æðri stefnum.



Mynd 6. Mótun stefnu.

Fram kom í viðtölum við kjörna fulltrúa að ýmsir þeirra telja að þegar embættismenn hafa efasemdir um ágæti þeirrar stefnu sem kjörnir fulltrúar hafa mótað, sé henni ekki alltaf hrint í framkvæmd. Embættismenn hafi margir setið mjög lengi en eðli málsins samkvæmt séu reglulega umskipti í hópi kjörinna fulltrúa. Að sama skapi kom fram hjá sumum embættismönnum að þeir telja að í einhverjum tilvikum séu kjörnir fulltrúar farnir að sinna framkvæmd stefnunnar.

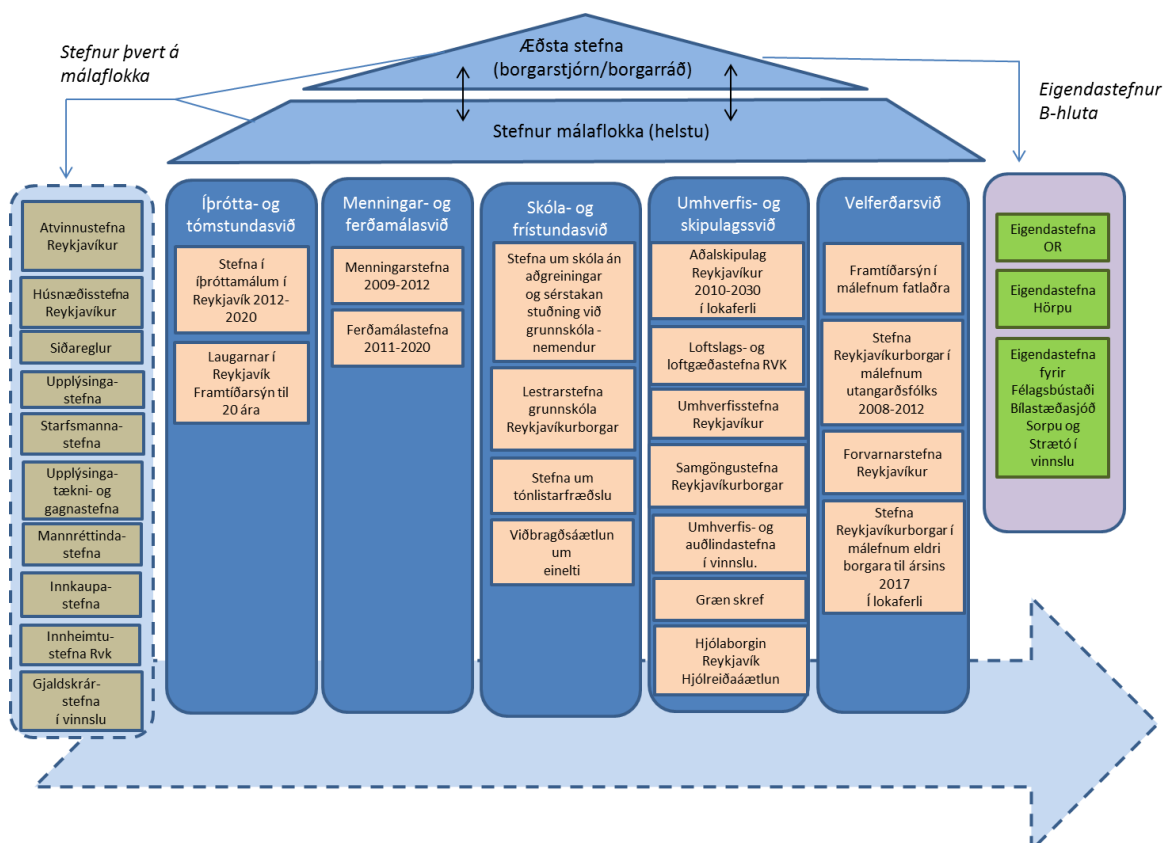
Sumir viðmælendur töldu að jafnvel væri of mikið af stefnum og reglum hjá borginni og því væri hættan sú að menn missi sjónar á því mikilvæga við slíkar aðstæður. Einnig var nefnt að dæmi væru um háleitar stefnur sem tæpast næðist að endurspeglar inn í starfsemina.

Kjörnir fulltrúar hafa tæki í höndunum sem möguleiki er á að nýta betur til þess að koma megináherslum sínum á framfæri við stjórnendur og er hér átt við t.d. stefnukort borgarinnar. Stefnukortið á að þjóna þeim tilgangi að gera áhersluatriði borgarstjórnar sýnileg. Núverandi stefnukort var síðast uppfært árið 2006.

Ábending: Tengja þarf stefnumótun kjörinna fulltrúa betur inn í starfsemi borgarinnar og fylgja henni betur eftir.

Yfirlit yfir helstu stefnur

Tekið var saman yfirlit yfir helstu stefnur borgarinnar á mynd 7 sem kynntar eða samþykktar hafa verið á fundum borgarráðs eða borgarstjórnar. Ekki er um tæmandi yfirlit að ræða. Það kom nokkuð á óvart hversu djúpt var á upplýsingum um helstu stefnur málaflokka í ýmsum tilvikum. Móta þarf samræmt verklag um utanumhald og birtingu slíkra stefnuskjala sem ættu eðli málsins samkvæmt að vera auðfundin og sýnileg bæði fyrir borgarbúa og starfsfólk.



Mynd 7. Yfirlit yfir helstu stefnur Reykjavíkurborgar.

Á mynd 7 eru helstu stefnur borgarinnar talðar upp.²⁴ Stefnurnar voru flokkaðar eftir útgefanda þeirra. Þannig er aðalskipulag²⁵ t.d. flokkað undir Umhverfis- og skipulagssvið og atvinnustefna flokkuð undir stefnur þvert á málaflókka þar sem útgefandi stefnu er borgarstjóri. Einnig flokkast stefnur á vegum miðlægra skrifstofa sem stefnur þvert á málaflókka. Við gagnaöflun komu fram mun fleiri stefnur og stefnumarkandi skjöl en koma fram á myndinni; þar má m.a. nefna ýmsar undirstefnur, reglur og áætlanir sem samþykktar eru t.d. af fagráðum eða lagðar fram af nefndum og starfshópum sem stofnað hefur verið til af sérstökum ástæðum.

Mjög misjafnt er hvernig sviðin standa að vistun stefnumarkandi skjala á ytri og innri vefsíðum og ekki virðist gæta samræmis milli sviða/skrifstofa. Á vefsíðunni *reykjavik.is* er flokkurinn „Samþykkt stefnumörkun Reykjavíkurborgar“ en þar vantar nokkur samþykkt stefnuskjöl, m.a. innkaupastefnu Reykjavíkurborgar og atvinnustefnu Reykjavíkur. Ekki eru öll gögn/stefnuskjöl merkt sviðum eða Reykjavíkurborg en skv. samþykktari upplýsingastefnu ber allri útgáfu, auglýsingum og öðru efni sem gefið er út af stofnunum og fyrirtækjum borgarinnar að vera auðkennt með merki borgarinnar.²⁶

Ábending: Bæta þarf miðlæga yfirsýn yfir stefnur borgarinnar og að stefnuskjöl séu aðgengileg á einum stað. Bæta þarf skjölun og vistun stefnuskjala og að kröfur upplýsingastefnu um form og innihald séu uppfylltar.

²⁴ Þær stefnur sem fundust með þeim leitaraðferðum sem beitt var.

²⁵ Vinna við aðalskipulag er unnin í þverfaglegu og þverpólitísku samstarfi og mætti með þeim rökum flokkast þvert á málaflókka.

²⁶ Upplýsingastefna Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarráði 19.12.2000.

Framkvæmd stefnu

Þegar fyrir liggur samþykkt stefna er mikilvægt að miðla henni um alla skipulagsheildina og tengja m.a. við fjárhagsáætlunargerðina. Meginstefna þarf að ná niður til allra starfseininga, allt til smæstu eininga. Öll markmið þurfa að tengjast meginstefnu á einhvern hátt og henni þarf að fylgja eftir og meta árangurinn af henni. Innleiðing stefnu krefst góðrar samvinnu milli starfseininga. Til eru ýmsar aðferðir við umbreytingu á stefnu yfir í raunhæf markmið, mælingar og aðgerðir. Stefnumiðað árangursmat (e. Balanced Scorecard) sem hefur verið í notkun hjá Reykjavíkurborg er ein þeirra.

Framkvæmd stefnu felst í samspili margra þátta eins og mynd 8 sýnir, m.a. þarf skýra aðferðafræði til að miðla stefnunni svo að hún nái í gegnum öll lög skipulagsins. Hún þarf að haldast í hendur við fjárhagsáætlun og taka tillit til annarra samþykktra meginstefna. Breytingaverkefni geta haft áhrif á framkvæmd stefnu því að stefnumótun leiðir oft til verkefna um breytta starfshætti sem þarf að hrinda í framkvæmd. Loks þarf að gera ráð fyrir árangursmælingum til að unnt sé að meta framgang stefnunnar.²⁷ Aðgerðaáætlun er nauðsynlegur leiðarvísir um útfærslu framkvæmdar.



Mynd 8. Þættir við framkvæmd stefnu.

Ályktun: Framkvæmd stefnu getur verið flókið ferli sem krefst samræmingar marga ólíkra þátta. Aðgerðaáætlun er mikilvægt tæki til vel heppnaðrar framkvæmdar.

Staða stefnumótunarvinnu hjá Reykjavíkurborg

Borgarstjórn er fjölskipað stjórnvald sem hefur ákvörðunarvald í málefnum borgarinnar með atkvæðum meirihluta stjórnarmanna. Þegar ný borgarstjórn (nýr meirihluti) tekur við á hverjum tíma býr hún við þá umgjörð sem forverar hennar stóðu að en getur sett nýjar áherslur og mótað nýjar stefnur. Oft hafa orðið átök í tengslum við breytingar sem sátta næst ekki um, t.d. á nýliðnu ári varðandi sameiningu skóla. Hjá Reykjavíkurborg hefur þróunin þó verið í átt að aukinni áherslu á þverpólitískt samstarf og samstöðu við stefnumótun í helstu málaflokkum. Aðalskipulag borgarinnar er gott dæmi um samstarf meirihluta og minnihluta við mótun langtímastefnu. Það hefur verið í vinnslu með einhverjum hléum allt frá árinu 2006, þegar skipaður var sérstakur þverpólitískur stýrihópur sem hafði umsjón með verkinu. Þrátt fyrir ör meirihlutaskipti á síðasta kjörtímabili var vinnunni haldið áfram, skipaðir nýir þverpólitískir stýrihópar og alla jafna hefur haldist góð sátta um meginmarkmið skipulagstillögunnar. Við slíkt fyrirkomulag verður til breitt eignarhald á stefnumótuninni sem er nauðsynlegt þegar um langtímastefnumótun sveitarfélags er að ræða. Ef sátta um stórar ákvarðanir er ekki fyrir hendi er hætt á að þær gangi til baka þegar nýr meirihluti kemst að. Sumir viðmælendur töldu ákveðin tímamót felast í því hvernig staðið hefur verið að stefnumótunarvinnu aðalskipulagsins, bæði vegna hins þverpólitíska samstarfs en einnig vegna þess að við vinnslu þess hafi markvisst verið leitast við að taka mið af öðrum stefnum sem tengdust því á víðum grunni.

²⁷ Snjólfur Ólafsson. 2005.



Undanfarin ár hefur tíðkast í auknum mæli að margir hagsmunaaðilar komi að mótun stefnu hjá Reykjavíkurborg. Samráð við hagsmunaaðila utan stjórnssýslu hefur einnig aukist, m.a. fór húsnaðisstefna í umsögn til hagsmunaaðila. Stundum eru skipaðir starfshópar, leitað til félagasamtaka eða utanaðkomandi sérfræðinga með álit og jafnvel til almennings í gegnum vefinn. Þetta er gert með það fyrir augum að ná sátt um tiltekna leið og auðvelda þar með framkvæmd hennar, en jafnframt til að ná góðri niðurstöðu.

Verkefnið Betri Reykjavík–betri hverfi er dæmi um samráð í gegnum vefinn. Ábendingum Reykvíkinga hefur verið markvisst safnað saman og íbúum gefinn kostur á að hafa áhrif á forgangsörðun tilgreindra verkefna. Íbúanefndir, hverfisráð og fagteymi hjá Reykjavíkurborg hafa farið yfir hugmyndir að verkefnum og stillt upp tillögum að smærri framkvæmdum og viðhaldsverkefnum sem kosið er um rafrænt á vefnum *betrireykjavik.is*.

Þar sem stefnur og áætlanir eru háðar fjárveitingum og kalla oft á viðbótarfjármagn ætti ávallt að greina þörf fyrir fjármagn samhliða mótun þeirra. Upplýsingar um kostnað eru afar mikilvægar þegar fjallað er um forgangsörðun verkefna. Hjá Reykjavíkurborg hefur rammafjárhagsáætlanagerð verið við lýði. Sumir viðmælenda meðal kjörinna fulltrúa töldu að skoða þyrfti hvort þróun í úthlutun fjármagns væri í samræmi við áherslur og stefnumið borgarstjórnar. Ekki væri nógu mikið vegið og metið milli allra verkefna borgarinnar, hvar skórinn kreppi helst og hvers eðlis verkefnin séu. Yfirsýn yfir heildina þyrfti að vera betri. Eigi stefnumótun að gegna auknu hlutverki við útteilingu fjármagns þarf hún að vera samþætt og samhæft fjárhagsáætlunarferlinu. Endurskoðun á æðstu stefnu felst m.a. í því að spyrja grundvallarspurninga um þörf fyrir verkefni, hvort tímabært sé að gera breytingar og hvernig best sé að forgangsraða þeim verkefnum sem sinna þarf hverju sinni og fjármagni til þeirra.

Ályktun: Viss þróun hefur orðið í átt að auknu þverpólitísku samráði og samvinnu í stórum mála-flokkum s.s. aðalskipulag. Æskilegt er að auka áherslu á að langtímastefnumótun sem unnin er í samvinnu meirihluta og minnihluta.

2.2 Árangursstjórnun

Árangursstjórnun (e. performance management) á sér margar hliðar. Líta má á árangursstjórnun sem safn stjórnunaraðferða sem styðja hver við aðra og stuðla að bættem árangri í rekstri. Umgjörð árangursstjórnunar er eðli málsins samkvæmt breytileg eftir þeirri stofnun eða fyrirtæki sem í hlut á. Lykilatriði er þó að styðjast við eins einfaldar lausnir og mögulegt er. Eitt það mikilvægasta²⁸ er að markmið stofnunar séu samræmd og markmið einstakra deilda/stjórnenda/starfsmanna tengist þeim.

Þegar árangur er skilgreindur og metinn þarf að horfa á hlutina í víðu samhengi og sjá heildarmyndina fyrir stofnunina/borgina í heild í stað þess að horfa út frá sjónarhorni einstakra fagsviða eða skrifstofa. Forsendur árangursstjórnunar er að fyrir hendi séu:

- 1) skýr stefna með útfærðum markmiðum fyrir starfsemina,
- 2) samræmdar mælingar sem veita yfirsýn yfir starfsemina,

²⁸ Samkvæmt erlendum rannsóknum, t.d. de Leeuw, Sander og Jeroen P. van den Berg. 2011.

- 3) eftirfylgni; sífellt eftirlit með framgangi markmiða og endurmat þess sem betur má fara, setja ný og/eða endurskoðuð markmið.

Líta má á árangursstjórnun sem ferli sem hjálpar fyrirtækjum og stofnunum að móta, innleiða og aðlaga stefnumótun sína að þörfum hverju sinni. Hún snýst um þverfaglega vinnu og tengir saman stefnumótun, daglegan rekstur, mannauðsstjórnun, stjórnun og forystu, skipulag, eftirlit og áhættustýringu og styður með því við upplýsta ákvarðanatöku. Ein af þekktustu aðferðum árangursstjórnunar er Stefnumiðað árangursmat eða „Balanced Scorecard“-aðferðafræðin. Stefnumiðað árangursmat (BSC) var innleitt hjá borginni á árunum 2001–2004. Árið 2004 var unnið heildarstefnukort fyrir borgina sem var uppfært árið 2006. Markmið Reykjavíkurborgar með innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats sem eins af stjórnstækjum borgarinnar voru í upphafi þrjúþætt:

- að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar og tengingu hennar við daglega starfsemi;
- að stuðla að því að öllum starfsmönnum sé stefna borgarinnar ljós og efla þannig liðsheild, stefnumótandi samræður og sameiginlega sýn;
- og að mæla framgang markaðrar stefnu þannig að grípa meg til aðgerða ef þörf krefur.

Ýmsar aðferðir árangursstjórnunar

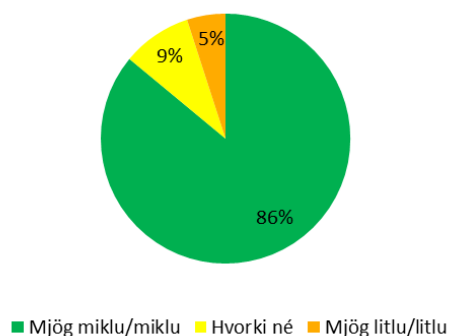
Önnur þekkt aðferð árangursstjórnunar eru Hagnýt viðmið (e. benchmarking, BM). Hægt er að skilgreina BM sem kerfisbundna leið til þess að koma auga á, skilja og þróa ferli og aðferðir til að bæta árangur fyrirtækja og stofnana. Notaður er samanburður og árangursmælikvarðar til að sýna hvar hægt sé að bæta árangur. Einnig má nefna EFQM afburðamódelið, aðferð til að meta frammistöðu fyrirtækja m.a. með því að framkvæma sjálfsmat til að stuðla að úrbótum. Enn fremur má nefna ISO 9001 gæðastjórnunarstaðal sem notaður er til að byggja upp gæðakerfi. Þessar aðferðir hafa hver um sig sín sérkenni og styrkleika en einnig mikla snertifleti. Aðferðirnar geta stutt hver við aðra og því hefur verið haldið fram²⁹ að afburðafyrirtæki séu þau fyrirtæki sem ná að nýta það besta úr hverri aðferð með tilliti til þarfa fyrirtækisins.

2.3 Staða Reykjavíkurborgar í stefnumótun og árangursstjórnun

Hjá málaflokkum og fyrirtækjum Reykjavíkurborgar hefur árangursstjórnun lengi verið viðhöfð og því er starfsmönnum orðið tamt að nota hugtök árangursstjórnunar.

Fagsvið borgarinnar tileinkuðu sér flest þessa aðferðafræði og hafa síðan beitt aðferðum BSC í starfsemi sinni og birt stefnumið sín, markmið og aðgerðaáætlanir í árlegum starfsáætlunum í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar. Þessi markvissa notkun BSC-aðferðafræðinnar endurspeglar m.a. í svörum við könnuninni þegar spurt var hvort markmið starfseiningar væru skýr.

Spurt var: „Að hve miklu leyti telur þú að markmið þinnar starfseiningar séu skýr og skilgreind?“ Fram kom að 86% svarenda töldu að markmið sinnar starfseiningar væru skýr og skilgreind, sjá nánar *töflu 8*. Næstum jafnmargir



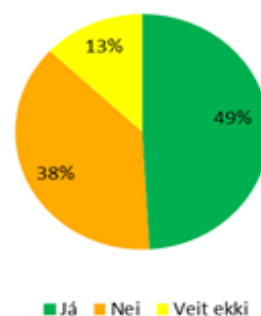
Tafla 8. Skipting svara við spurningunni „Að hve miklu leyti telur þú að markmið þinnar starfseiningar séu skýr og skilgreind?“

²⁹ Agnes Hólm Gunnarsdóttir og Helgi Þór Ingason. 2007.

(81%) töldu að starfseining sín fylgdist mikið eða mjög mikið með framvindu markmiða sinna. Þetta styður við það sem áður hefur komið fram varðandi stöðu þessara mála.

Flestar hinna miðlægu skrifstofa hafa nýtt sér þessa aðferðafræði við markmiðssetningu í starfsemi sinni og gerð starfsáætlana sinna þó að framsetning þeirra sé með öðru móti og knappari en fagsviðanna. Þar sem miðlægar skrifstofur gegna m.a. leiðbeinandi hlutverki þvert á starfseiningar borgarinnar er sérstaklega mikilvægt í þeirra tilviki að markmið og aðgerðaáætlanir séu aðgengilegar og vel sýnilegar fyrir notendur stoðþjónustunnar, en nokkuð hefur á það skort.

Þegar spurt var um árangursmælingar lítur myndin öðruvísi út. Spurt var: „Er reglubundnum árangursmælingum beitt í þinni starfseiningu?“ 49% þátttakenda svöruðu því til að árangursmælingum væri beitt í þeirra starfseiningu og 13% svöruðu „veit ekki“, sjá einnig í töflu 9. Þetta eru lakari niðurstöður en komu fram hér að framan varðandi skýrleika í markmiðasetningu. Lítil framþróun virðist hafa átt sér stað við árangursmælingar undanfarin ár, m.a. hafa skorkort lítið þróast.



Tafla 9. Skipting svara við spurningunni „Er reglubundnum árangursmælingum beitt í þinni starfseiningu?“

Í eldri úttekt Innri endurskoðunar á stöðu BSC³⁰ voru áður nefnd markmið með innleiðingu BSC aðeins talin hafa náðst að hluta til. Bent var á að stjórnendur hafi flestir verið jákvæðir fyrir notkun og áframhaldandi þróun stjórnækisins þó að nokkuð skorti á að það sé nægilega virkt.³¹ Jafnframt var bent á að væntingar um að árangursmælingar séu nýttar til ákvarðanatöku hafi ekki gengið eftir og að taka þyrfti afstöðu til notkunar BSC.

Staðan hefur lítið breyst frá áður nefndri úttekt Innri endurskoðunar. Þróun stjórnækisins BSC og samræmdri notkun hefur ekki verið nægilega sinnt og þó að ýmsar upplýsingar birtist í skorkortum hafa þær ekki nýst sem skyldi. Mikilvægt er að þróa upplýsingagjöf, í skorkortum eða á annan sambærilegan hátt. Gögn og upplýsingar streyma úr kerfum inn í mismunandi gagnagrunna sem eru meira og minna ótengdir og gera þarf meiri greinarmun en nú er á upplýsingum sem ætlaðar eru fyrir heildina til þess að skapa yfirsýn fyrir æðstu stjórnendur og þeim sem eru sértækar niður í smáatriði fyrir hvert fagsvið og skrifstofur. Til þess að ná heildarsýn þyrfti að safna þessum gögnum inn í vöruhús gagna og nota greiningartól (e. business intelligence) ofan á það. Framsetning upplýsinga getur verið á ýmsan hátt s.s. í töflum á borð við skorkort eða í mælaborðum stjórnandans með áherslu á það sjónræna. Leggja þarf áherslu á notkun hæfilegs magns samræmdra mælikvarða í starfsemi borgarinnar. Miðlægur aðili þarf nauðsynlega að setja þetta mikilvæga verkefni í forgang.

Vísbendingar eru um að aukinn áhugi sé að skapast fyrir mælingum, samanburði og sameiginlegu utanumhaldi upplýsinga. Mikill áhugi er á þróunarvinnu á fagsviðunum og hefur Velferðarsvið m.a. unnið að pilot-verkefni varðandi stjórnendaupplýsingahugbúnað, öðru nafni „Qlick View“ í samvinnu við Fjármálaskrifstofu. Kerfið veitir upplýsingar um lykiltölur rekstursins á skjótan og einfaldan hátt (magn, fjölda o.fl.) og mögulegt er að skoða söguna langt aftur í tímann. Vonir eru bundnar við að þetta verkefni muni leiða til hagræðingar fyrir sviðið sem og fyrir alla borgina. Að frumkvæði

³⁰ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. 2005.

³¹ „Þróun stefnu- og skorkorta hefur þó án efa skilað sér í talsverðum ávinningi, meðal annars í því að tengja betur saman ólíkar víddir í starfseminni og vinna við gerð þeirra hefur leitt til umræðna um ýmsa þætti er varða árangur í starfsemi borgarinnar“.



Fjármálaskrifstofu fór nýlega nokkur fjöldi stjórnenda og sérfræðinga borgarinnar á námskeið³² um árangursstjórnun og hagnýt viðmið. Meðal efnis á námskeiðinu var viðskiptagreind og árangursstjórnunarkerfi³³, hagnýt viðmið í opinberum stofnunum og kynning á verkliðum slíkra verkefna. Því má ætla að nú muni þessi vinna verða sett í forgang.

Áður hafa komið fram hjá Innri endurskoðun ábendingar um að styrkja þurfi stöðu árangursstjórnunar. Borgarráð og borgarstjóri þurfa að taka afstöðu til þess með hvaða hætti árangursstjórnun verði viðhöfð. Æskilegt er að byggja á þeim grunni sem fyrir er og nýta m.a. aðferðafræði BSC. Afstaða yfirstjórnar borgarinnar til notkunar BSC hefur verið með mismunandi hætti í gegnum tíðina eftir því hverjir voru við stjórnvölinn og enn í dag liggur afstaða hennar ekki fyrir.

Ábendingar:

- Bæta þarf gerð og framsetningu stjórnendaupplýsinga og aðgengi að þeim á einum stað.
- Gefa þarf vinnu við þróun á nýjum leiðum við árangursmælingar forgang.
- Meta þarf með hvaða hætti núverandi árangursmælingar og aðferðir við markmiðssetningu (BSC) geta stutt við nýjar aðferðir. Hafa ber í huga að ein aðferð árangursstjórnunar styður gjarnan við aðra.
- Koma þarf á sameiginlegu utanumhaldi skilgreindra upplýsinga frá öllum fagsviðum og skrifstofa og styrkja miðlæga tölfræði og greiningarvinnu.

³² Leiðbeinandi á námskeiðinu var Páll Ríkharðsson dósent við Háskólann í Reykjavík.

³³ Kerfi til þess að gera stór gagnasöfn aðgengileg og skiljanleg.

3. ÁHÆTTUSTJÓRNUN

3.1 Hvað er áhættustjórnun?

Til eru ýmsar skilgreiningar á áhættustjórnun og hvað hún feli í sér. Alþjóðasamtök innri endurskoðenda skilgreina áhættustjórnun með eftirfarandi hætti: „Áhættustjórnun er kerfisbundin aðferð sem beitt er þvert á starfsemi stofnunar til að greina, upplýsa og ákvarða hvernig skuli bregðast við tækifærum og ógnunum sem viðkomandi stofnun stendur frammi fyrir við að ná sínum markmiðum“.³⁴ Markmið áhættustýringar er að auka líkur á því að ná árangri og draga úr líkum á áföllum fyrir starfsemina og óvissu um að markmið náist. Í þessari umfjöllun eru hugtökin áhættustjórnun og áhættustýring notuð jöfnum höndum; áhættustjórnun vísar almennt til heildarumgjarðar (e. principles and framework) en áhættustýring vísar til ferlisins (e. process) sjálfs.

Stjórnendur þurfa að meta þá áhættu sem felst í rekstri þeirra og birtist m.a. í stjórnunar-, fjármála- og rekstraráhættu. Einnig þurfa stjórnendur m.a. að horfa til umhverfis-, félagslegrar- og siðferðislegrar áhættu í rekstrinum. Greina þarf helstu áhættuþætti og ákveða hvernig og að hve miklu leyti eigi að bregðast við skilgreindum áhættuþáttum.

Þegar fjallað er um áhættustjórnun er mikilvægt að fyrir hendi sé sameiginlegur skilningur á ýmsum grundvallaratriðum³⁵ s.s. hugtakanotkun sem tengist áhættustýringu, ferli áhættustýringar og umgjörð/skipulag áhættustýringar.

Áhættustýring miðar að því að draga úr óvissu um að markmið náist. Hluti áhættustýringar er áhættumat (e. risk assessment) sem felur í sér greiningu á áhættuþáttum sem geta haft áhrif á að markmið viðkomandi reksturs náist og mat á hvernig skuli bregðast við þannig að hæfileg víska sé fyrir því að sett markmið í viðkomandi rekstri náist (eða hafi náðst). Lýsingu á áhættustýringarferli ásamt skýringum á helstu hugtökum er að finna í viðauka II. Áhættustýringu er sinnt með ýmsum hætti hjá Reykjavíkurborg en fjallað verður um stöðu áhættustýringar í kafla 3.3.

Eðli málsins samkvæmt þurfa æðstu stjórnendur að sýna frumkvæði og stýra vinnu við að móta fyrirkomulag áhættustýringar. Það er sjálfstætt verkefni á ábyrgð yfirstjórnar (borgarráðs og stjórnenda) að móta umgjörð áhættustýringar, setja fram áhættustefnu³⁶ og innleiða hana. Verkefnið þarf að afmarka með skýrum hætti og koma í vel skilgreindan farveg. Áhættustýring er á ábyrgð stjórnenda á hverju sviði fyrir sig en ábyrgð á mótun umgjarðar um áhættustýringu borgarinnar liggur hjá borgarráði. Samkvæmt alþjóðastaðli IIA 2120 um áhættustýringu³⁷, er innri endurskoðunardeildum ætlað að *meta virkni og leggja sitt af mörkum til úrbóta á áhættustýringarferlum*. Innri endurskoðun hefur áður bent á mikilvægi þess að mótuð verði formleg áhættustýring hjá Reykjavíkurborg.

Ályktun: Mikilvægt skref í innleiðingu formlegrar áhættustýringar er að skapa sameiginlegan skilning á helstu hugtökum og ferli áhættustýringar.

Ábending: Setja þarf fram leiðbeiningar um vinnu við áhættumat þ.e. skýra ferli áhættustýringar.

³⁴ IIA — Alþjóðasamtök Innri endurskoðenda.

³⁵ AIRMIC, ALARM, IRM. 2002.

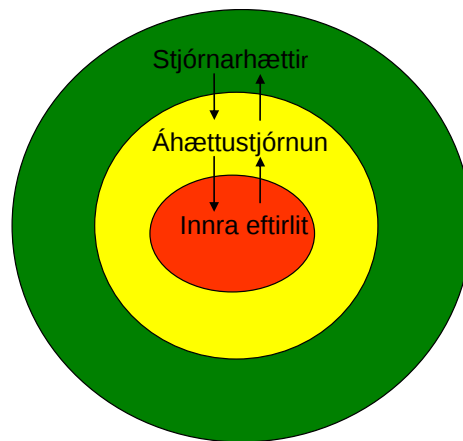
³⁶ Áhættustefna felur í sér skilgreiningu á áhættumörkum (e. risk appetite), þ.e. hverskonar áhættu stofnunin getur tekið og forsendur hennar.

³⁷ The Institute of Internal Auditors (IIA). 2011, með síðari breytingum.

3.2 Áhættustýring og innra eftirlit

Vel uppbyggt innra eftirlit er grundvöllur að öruggari og traustari starfsemi og tilgangur þess er að lágmarka áhættu sem ógnað getur árangri starfseminnar. Markmið með uppbyggingu innra eftirlits skv. skilgreiningu COSO-nefndarinnar³⁸ er áreiðanleiki og hagkvæmni starfseminnar, áreiðanleiki fjárhagslegra upplýsinga, starfsemi sé í samræmi við lög og reglur og eignavarsla.

Stjórnendur koma á eftirlitsaðgerðum til að draga úr áhættu í starfsemi svo að hún verði ásættanleg. Það er jafnframt á ábyrgð stjórnenda að fylgjast með eftirlitsaðgerðum sinnar starfseiningar. Eftirlit beinist að starfsemi, ferlum og kerfum hjá fyrirtækjum og stofnunum á öllum stigum og þvert á fimm meginflokkum COSO³⁹ á viðfangsefnum innra eftirlits, en þessir meginflokkar eru: Eftirlitsumhverfi, áhættumat, eftirlitsaðgerðir, upplýsingar og samskipti og stjórnendaeftirlit (vöktun). Eftirlitsumhverfið þarf að meta á heildrænan hátt með því að horfa til stjórnarháttar, áhættustýringar og innra eftirlits. Mynd 9 sýnir samhengið á milli innra eftirlits, áhættustjórnunar og stjórnarháttar.⁴⁰ Samspil og samlegð er á milli þessara þátta, sbr. viðauka III um feril áhættustýringar, en þar sést að eftirlit og endurmat eru liðir í áhættustýringarferlinu og sama gildir um samskipti og upplýsingaflæði.



Mynd 9. Samhengi milli innra eftirlits, áhættustjórnunar og stjórnarháttar. Setja inn heimild

Eitt af meginverkefnum stjórna og stjórnenda er að fylgjast með áhættustjórnun og innra eftirliti fyrirtækja og stofnana og stuðla að stöðugum umbótum á þessu sviði.⁴¹ Borgarráð og lykilstjórnendur hafa, sem fyrr segir, þetta hlutverk hjá Reykjavíkurborg.

Til að efla innra eftirlit er mikilvægt að skapa aukna vitund stjórnenda um ávinning þess að innleiða áhættustjórnun á kerfisbundinn hátt í fyrirtækjum og stofnunum. Enn fremur þarf að vinna að því að áhættustýring og innra eftirlit séu samofin almennum stjórnarháttum, stefnumótun og starfsemi stofnana og fyrirtækja.

Ályktun: Borgarráð þarf að fylgjast með áhættustýringu og innra eftirliti og stuðla að stöðugum umbótum á þessu sviði í þeim tilgangi að ná settum markmiðum í starfsemi Reykjavíkurborgar.

3.3 Staða áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg

Áhugi fyrir kerfisbundinni nálgun á áhættustýringu hefur almennt farið vaxandi og aukin áhersla verið lögð á að styrkja umgjörð hennar. Alþjóðasamtök endurskoðenda (IFAC) hafa skoðað stöðu áhættustýringar á heimsvísu og samkvæmt þeirra niðurstöðum skortir mjög á að stjórnendur

³⁸ The committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 1992 og INTOSAI (2004).

³⁹ Í eftirlitsumhverfinu er að finna þá eftirlitsmenningu sem ríkir innan fyrirtækis eða stofnunar. Það gefur tóninn innan fyrirtækisins og hefur áhrif á eftirlitsvitund starfsmanna.

⁴⁰ Internal Auditing: Assurance and Consulting Services, bls. 3-3.

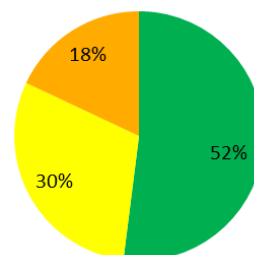
⁴¹ International Federation of Accountants (IFAC). Júní 2012.

fyrirtækja og stofnana átti sig almennt nægilega vel á því hvaða áhættu starfsemi þeirra stendur frammi fyrir.⁴² Því er áhugavert að skoða stöðu Reykjavíkurborgar í þeim efnum.

Mat Innri endurskoðunar á stöðu áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg er m.a. byggt á upplýsingum úr könnun, viðtölum við kjörna fulltrúa og stjórnendur og leiðbeiningum IIA.⁴³ Leiðbeiningarnar gefa viðmið sem notuð eru við matið, m.a. er byggt á neðangreindum spurningum. Eftirfarandi er samantekt á niðurstöðum.

1. Er nægur stuðningur frá yfirstjórn við áhættustýringarferlið, bæði hvað varðar stjórnskipulega stöðu slíkrar deildar og mannafla til að sinna þessu?

Í svörum við könnun kom fram að á öllum fagsviðum og skrifstofum Reykjavíkurborgar er unnið með einhverjum hætti að áhættugreiningu og áhættumati, en um helmingur aðspurða taldi að markvisst væri leitast við að greina og meta áhættuþætti, 18% svarenda segja unnið að mjög litlu eða litlu leyti að áhættugreiningu og tæpur þriðjungur var óviss, sbr. *töflu 10*.



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla 10. Skipting svara við spurningunni: „Að hve miklu leyti telur þú að markvisst sé leitast við að greina og meta þá áhættuþætti sem geta komið í veg fyrir að starfseiningin nái markmiðum sínum?“

Ekki er í dag til staðar sérstök deild sem sinnir áhættustýringu heldur hafa fagsvið og skrifstofur sinnt áhættustýringu hver með sínum hætti. Í viðtölum við stjórnendur og kjörna fulltrúa kom fram áhugi á að setja áhættustýringu í fastari farveg en nú er. Góður jarðvegur virðist vera fyrir því að koma á samræmdum aðferðum og utanumhaldi þessarar vinnu. Erfitt er að meta hinn raunverulega stuðning yfirstjórnar við áhættustýringarferlið þar sem tillögur um fyrirkomulag áhættustýringar fyrir borgina í heild liggja ekki fyrir.

2. Er til staðar áhættustýringarumgjörð við hæfi stofnunar?

Í viðtölum kom fram að stjórnendur og kjörnir fulltrúar þekkja mismikið til þess hvað felst í hugtakinu áhættustýring en flestir tengja það einvörðungu við stýringu á fjárhagslegri áhættu. Einnig benda svör í könnun til óvissu svarenda um hvað felst í áhættustýringu. Formföst áhættustýringarumgjörð er ekki fyrir hendi þó að unnið sé að áhættustýringu með ýmsu móti hjá borginni.

3. Eru til staðar fullnægjandi skilgreiningar á því hvaða kröfur eigi að gera um áhættustýringu og er upplýsingum um þær miðlað um stofnunina? Er enn fremur skýrt hver er í forsvari fyrir þróun, innleiðingu og viðhaldi umgjörðar um áhættustýringu?

Engar sameignlegar línur hafa verið lagðar um þessi mál og ekki er fyrir hendi sameiginlegur skilningur stjórnenda borgarinnar á því hvað felst í hugtakinu áhættustýring. Ekki hefur verið mótaður sérstakur farvegur um miðlun upplýsinga um áhættu, né með hvaða hætti skuli setja fram slíkar upplýsingar. Ekki er skýrt hver er í forsvari fyrir þróun, innleiðingu og viðhaldi umgjörðar um áhættustýringu. Enginn miðlægur aðili⁴⁴ hefur þá skilgreindu ábyrgð að safna saman upplýsingum um áhættumat, miðla þeim og stýra þróun áhættustýringar fyrir borgina í heild.

⁴² International Federation of Accountants (IFAC). Júní 2012.

⁴³ The Institute of Internal Auditors (IIA). Desember 2010.

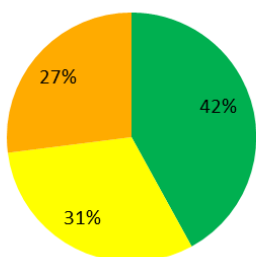
⁴⁴ Áhættustýringarhópur gegnir þó afmörkuðu hlutverki í þessa veru.

4. Er áhættuvilji skilgreindur á viðeigandi stað í stjórnskipulagi stofnunarinnar?

Áhættustýringarhópur borgarstjóra hefur það hlutverk að fylgjast með og miðla til borgarstjóra og borgarráðs upplýsingum og tillögum á grundvelli áhættugreininga Fjármálaskrifstofu. Hópurinn hefur m.a. unnið að undirbúningi að mótun stefnu sem skilgreinir viðhorf til fjárhagslegrar áhættu sem borgin stendur frammi fyrir. Áhættustefna felur í sér skilgreiningu á áhættuvilja eða áhættumörkum; hvers konar áhættu borgin getur tekið og forsendur hennar. Bent er á að slík stefna þarf að ná til allra þátta í starfsemi borgarinnar og takmarkast ekki við fjárhagslega áhættu heldur tekur til áhættu af ýmsum toga s.s. stjórnunarlegrar áhættu, rekstraráhættu, umhverfis-, félagslegrar- og siðferðislegrar áhættu. Fyrir liggur nýleg tillaga Fjármálaskrifstofu að stefnu Reykjavíkurborgar vegna fjárhagslegrar áhættu, en engar tillögur liggja fyrir varðandi borgina í heild og með hvaða hætti skuli standa að uppbyggingu áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg. Áhættustefna og þar með skilgreining á áhættuvilja liggur því ekki fyrir á viðeigandi stað.

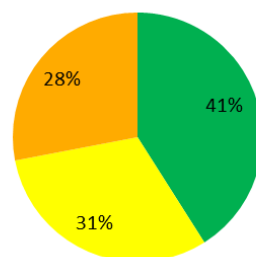
5. Eru innri samskipti og skýrslugjöf fullnægjandi til þess að tryggja að megin niðurstöður áhættumats skili sér eftir réttum leiðum til þeirra sem málið varðar? (hafa þarf í huga jafnvægi milli kröfu um gagnsæi gagnvart viðkvæmni upplýsinga)

Stjórnendur fagsviða og skrifstofa miðla upplýsingum áfram í stjórnkerfinu eftir því sem þeir meta viðeigandi og nauðsynlegt. Það er hins vegar ekki í föstum skorðum með hvaða hætti slíkar upplýsingar skuli settar fram né heldur er fyrir hendi sameiginlegur skilningur á því hvernig vinna skuli að áhættumati og skjalfestingu slíkra upplýsinga. Í könnun kom fram að innan við helmingur svarenda (42%) taldi að upplýsingar um áhættuþætti í starfsemi starfseininga þeirra bærust yfirstjórn borgarinnar að mjög miklu eða miklu leyti, 27% taldi að upplýsingar bærust að mjög litlu eða litlu leyti og tæpur þriðjungur var óviss um hvort svo væri. Þessar niðurstöður má sjá á *töflu 11*. Skjalfesting vinnunnar samkvæmt svörum þarf að vera betri sbr. *töflu 12*, en 41% töldu hana mikla eða mjög mikla, tæpur þriðjungur óviss og 28% töldu hana mjög litla eða litla. Með tilkomu áhættustýringarhóps hefur vöktun og upplýsingagjöf vegna fjármálalegrar áhættu þó batnað mjög hin síðari ár en endurskoða þarf forsendur og hlutverk þess hóps í tengslum við mótun heildstæðrar umgjarðar áhættustjórnunar. Full þörf er á því að móta skýrari farveg en nú er fyrir miðlun upplýsinga um áhættuþætti einstakra starfseininga og tryggja viðeigandi skjölun.



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla 11. Skipting svara við spurningunni „Að hve miklu leyti telur þú að upplýsingar starfseininga um áhættuþætti er varða starfsemi þeirra og markmið berist yfirstjórn borgarinnar?“



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla 12. Skipting svara við spurningunni: „Að hve miklu leyti telur þú að vinna við að greina áhættu í verkefnum starfseiningarinnar sé skjalfest?“

6. Eru fyrir hendi fullnægjandi árangursmælingar og farvegur fyrir upplýsingar til þess að unnt sé að leggja mat á virkni fyrirkomulags við áhættustýringu?



Fagsvið hafa verið ötul við að mæla árangur í starfsemi sinni og mikil söfnun upplýsinga fer fram víðs vegar í borgarkerfinu. Hins vegar hefur skort á að þessar upplýsingar skili sér með nægilega skilvirkum hætti áfram í stjórnkerfinu. Þetta hefur í för með sér að þessar upplýsingar nýtast ekki sem skyldi við ákvarðanatöku efst í stjórnkerfinu. Þrátt fyrir að þetta hafi mörgum verið ljóst hefur enn ekki verið mótuð góð lausn á þessum málum. Eins og staðan er nú eru því ekki fyrir hendi fullnægjandi árangursmælingar þvert á málaflokka borgarinnar, sbr. umfjöllun í 2. kafla.

7. Er unnið með samræmdum hætti að áhættumati, viðbrögðum við mati og upplýsingagjöf um áhættur? Hafa starfsmenn sem sinna áhættumati fengið viðeigandi fræðslu og þjálfun? Er núverandi staða hvað þetta varðar fullnægjandi?

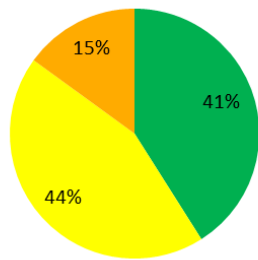
Eins og fram hefur komið er ekki unnið með samræmdum hætti að áhættumati hjá Reykjavíkurborg. Enginn miðlægur vettvangur fyrir slíka vinnu er til staðar þar sem ábyrgð á umgjörð vinnunnar lægi og sérhæfður aðili stæði að innleiðingu á gerð áhættumats á öllum fagsviðum borgarinnar og veitti leiðbeiningar og fræðslu um aðferðafræði og framkvæmd. Tiltölulega fáir aðilar hafa fengið fræðslu um áhættumat, aðallega miðlægar skrifstofur, þar sem Innri endurskoðun hefur gegnt leiðbeinandi hlutverki við framkvæmd áhættumats hjá þeim. Núverandi staða er ekki fullnægjandi.

8. Er áhættumat uppfært og upplýsingum um matið komið í viðeigandi farveg ?

Í þeim tilvikum sem Innri endurskoðun hefur farið í eftirfylgni á úttektum/verkefnum varðandi áhættumat hefur átt sér stað uppfærsla á matinu. Nokkuð skortir hins vegar á að áhættumatið hafi verið nýtt sem það greiningar- og vöktunartæki sem það á að vera hjá þeim aðilum sem hafa farið í gegnum áhættumat. Niðurstöður eftirfylgniúttekta hafa verið kynntar í borgarráði. Þegar á heildina er litið hafa mjög fáir aðilar innan borgarinnar farið í gegnum formlegt áhættumat enn sem komið er.

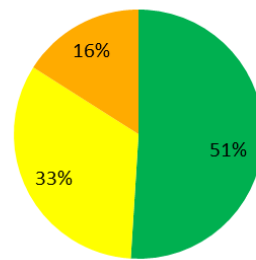
9. Eru unnar áætlanir um viðbrögð við áhættum sem greiningar hafa leitt í ljós og er þeim fylgt eftir?

Niðurstöður könnunar sbr. umfjöllun um 1. spurningu benda til þess að aðeins um helmingur starfseininga vinni markvisst að vöktun og greiningu áhættuþátta hjá sér. Innan við helmingur svarenda (41%) telur að núverandi fyrirkomulag áhættumats sé árangursríkt, sbr. *töflu 13*. Um viðbrögð við áhættum taldi helmingur svarenda þau mikil eða mjög mikil, þriðjungur var óviss og 16% töldu að brugðist væri við að mjög litlu eða litlu leyti, eins og sést á *töflu 14*. Í viðtölum kom fram að mikill vilji er meðal stjórnenda að hafa hlutina í lagi sem mun auðvelda þeim aðilum vinnuna sem fá það verkefni að vinna að samræmingu og meiri formfestu við áhættumat. Eins og þegar hefur komið fram hefur áhættustýringarhópur borgarstjóra m.a. haft það hlutverk að koma með tillögur að viðbrögðum við útkomu fjárhagslegra greininga sem fyrir hann hafa verið lagðar, m.a. stóð hann að gerð viðbragðsáætlunar A-hluta vegna skuldsetningar B-hluta. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar er í takmörkuðum mæli unnið að áhættugreiningum og viðbrögðum við slíkum greiningum hjá borginni í heild sinni.



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla 13. Skipting svara við spurningunni: „*Að hve miklu leyti telur þú núverandi fyrirkomulag áhættumats vera árangursríkt hjá þinni starfseiningu?*“



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla 14. Skipting svara við spurningunni: „*Að hve miklu leyti telur þú að brugðist sé markvisst við þeim áhættum?*“

Ályktun: Formleg áhættustýring er að litlu leyti til staðar hjá Reykjavíkurborg. Afmörkuðum þáttum varðandi greiningu fjárhagslegrar áhættu er sinnt.

Ábending: Áhættustefna fyrir borgina í heild sinni hefur ekki verið sett fram. Vinna þarf tillögu að stjórnskipulegri umgjörð áhættustýringar og leggja fyrir borgarráð til samþykktar.

Ábending: Byggja þarf upp sameiginlegan skilning allra sem hafa aðkomu að áhættustýringu á hugtökum, inntaki og vinnuferlum áhættustýringar.

Ábending: Móta þarf skýran farveg fyrir miðlun upplýsinga til borgarráðs um helstu áhættuþætti í starfsemi borgarinnar.

3.4 Uppbygging stjórnkerfis áhættustjórnunar hjá Reykjavíkurborg

Móta þarf umgjörð áhættustýringar sem hentar viðkomandi starfsemi og tryggir jafnframt kerfisbundna nálgun áhættustýringar. Heildstæð áhættustjórnun gefur tengingu á milli markmiða, stefnu, innleiðingu á stefnu, áhættu, eftirlitsþátta og staðfestingar á virkni eftirlitsþátta þvert á allar starfseiningar stofnunar.⁴⁵ ISO 31000-staðallinn⁴⁶ gefur leiðbeiningar um umgjörð áhættustýringar (e. risk management framework). Formleg umgjörð á að tryggja að upplýsingar um áhættu sem áhættumat leiðir í ljós komist til viðeigandi aðila og nýtist til ákvarðanatöku. Í viðauka IV er fjallað nánar um fyrirmynd að umgjörð áhættustýringar en þar er m.a. fjallað um umboð og ábyrgð, hönnun á umgjörð, innleiðingu áhættustýringar og vöktun áhættustýringarkerfis.

Ályktun: Umgjörð áhættustýringar á að tryggja að upplýsingar um áhættu sem áhættumat leiðir í ljós komist ávallt í hendur viðeigandi aðila og séu settar fram með þeim hætti að þær nýtist til ákvarðanatöku á öllum stigum stjórnkerfis.

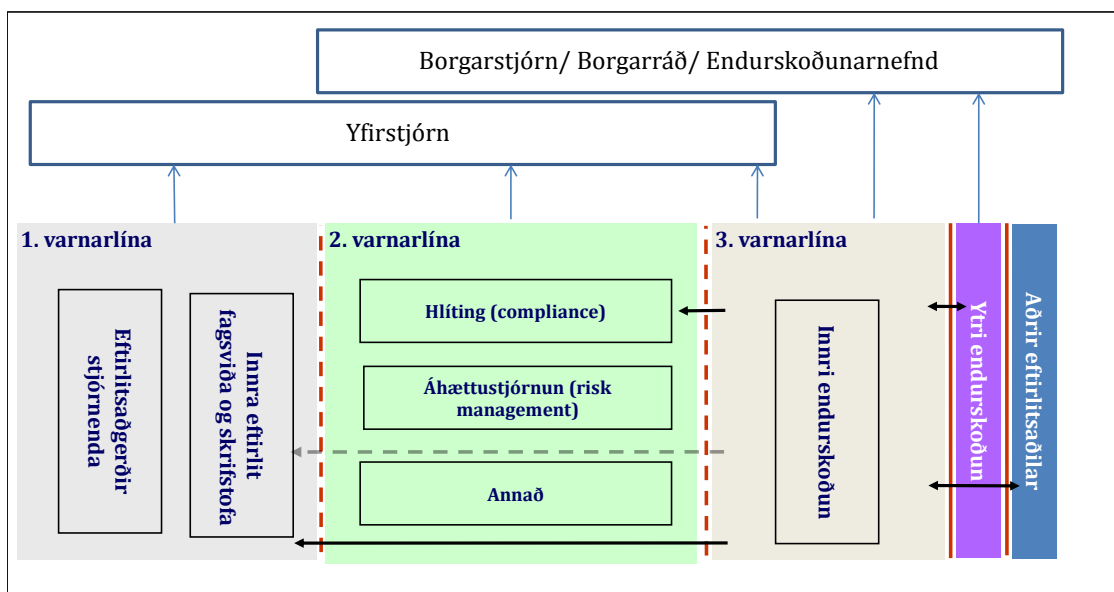
⁴⁵ The Institute of Internal Auditors (IIA). Desember 2010.

⁴⁶ AS/NZS ISO 31000:2009 Risk management – Principles and guidelines.

Hlutverk og staðsetning stjórnsýslueininga

Borgarráð/borgarstjórn stendur frammi fyrir því að taka ákvörðun um fyrirkomulag áhættustjórnunar og setja fram áhættustefnu borgarinnar. Í mati Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfinu 2012 var m.a. fjallað um áhættustjórnun hjá Reykjavíkurborg í samhengi við skipulag borgarinnar. Á mynd 10 sést þriggja þrepa eftirlitslíkan sem sýnir á myndrænan hátt mismunandi ábyrgðarsvið í stjórnun borgarinnar og samspil á milli þeirra.^{47,48} Nánari umfjöllun um líkanið er í viðauka V.

Þriggja þrepa eftirlitslíkan



Mynd 10. Þriggja þrepa eftirlitslíkanið.

Líkanið má nota til að ræða staðsetningu og hlutverk ólíkra aðila stjórnsýslunnar í eftirlitskerfi borgarinnar og er því dregið fram að nýju hér.

Staðsetning áhættustýringar skv. eftirlitslíkaninu er í annarri varnarlínu ásamt hlítni⁴⁹ (e. compliance) og öðrum stoðeiningum s.s. regluvörslu, gæða- og öryggismálum og öðrum afmörkuðum verkefnum miðlægra skrifstofa. Hlutverk slíkra eininga er að styðja við og fylgjast með innleiðingu innra eftirlits og að það sé virkt hjá fagsviðum og öðrum starfseiningum. Einnig eiga þær að veita þeim leiðbeiningar sem hafa eignarhald á áhættu og hafa eftirlit með störfum þeirra. Loks eiga þessar einingar að vera farvegur fyrir samræmdar upplýsingar um áhættuþætti í starfsemi borgarinnar og innra eftirlit. Eins og eftirlitslíkanið sýnir er æskilegt að um sé að ræða afmarkað verkefni eða deild sem er óháð daglegri vinnu við áhættustýringu en hún er á ábyrgð stjórnenda rekstrareininga í fyrstu varnarlínu.

Borgarráð: Ábyrgð á heildaráhættustjórnun liggur eins og fram hefur komið hjá borgarráði en áhættustýring einstakra sviða/skrifstofa hjá stjórnendum þeirra. Borgarráð þarf að hafa forgöngu um að til staðar sé formfastur miðlægur farvegur áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg.

Áhættustýringarnefnd: Lagt er til að borgarráð skipi áhættustýringarnefnd með aðkomu kjörinna fulltrúa og lykilstjórnenda. Í framhaldi verði starfandi áhættustýringarhópur lagður niður. Nefndin vinni áhættustefnu fyrir Reykjavíkurborg þar sem m.a. er skilgreindur tilgangur áhættustjórnunar í

⁴⁷ ECIA – FERMA. Desember 2011.

⁴⁸ The Institute of Internal Auditors (IIA). Janúar 2013.

⁴⁹ Starfsemi borgarlögmans flokkast að hluta til undir hlítni.



víðu samhengi, lagðar línurnar um áhættuvilja borgarinnar og þær almennu forsendur sem tekið er mið af við mótnun stefnunnar. Í stefnunni skal jafnframt kveðið á um meginhlutverk, ábyrgð og skyldur aðila stjórnsýslunnar við framkvæmd hennar.

Tilgangur þess að koma á fót áhættustýringarnefnd er að tryggja yfirsýn yfir áhættur í starfseminni og stuðla að skilvirkri umgjörð um fyrirkomulag áhættustýringar. Nefndin kemur á formlegri upplýsingagjöf til sín og fylgist þannig með áhættuþáttum. Það kemur m.a. í hlut slíkrar nefndar að leggja fram tillögur til borgarráðs um breytingar og umbætur.

Ábending: Borgarráð skipi áhættustýringarnefnd með aðkomu kjörinna fulltrúa og stjórnenda, Innleiðing áhættustýringar er verkefni í sjálfu sér. Mælt er með því að skipuleggja það eins og hvert annað verkefni, skipa stýrihóp og verkefnishóp með vel útfærðu erindisbréfi. Mikilvægt er að verkefnið fái nauðsynleg aðföng, að þátttakendur í vinnuhóp geti helgað sig verkefninu og að verkefnið fái traustan bakhjarl.

Áhættustýringardeild

Lagt er til að stofnuð verði sérstök áhættustýringardeild sem hafi það hlutverk að hafa yfirsýn yfir áhættu allra skipulagseininga borgarinnar. Gæta þarf að eðlilegri aðgreiningu starfa og staðsetja hana þannig í skipuriti að aðgreining sé tryggð.

Undir borgarritara heyra fimm miðlægar skrifstofur. Samkvæmt skipuriti er það hlutverk Skrifstofu borgarstjóra og borgarritara að hafa yfirumsjón með miðlægri stjórnsýslu og stoðþjónustu á vegum Reykjavíkurborgar. Því virðist við hæfi að staðsetja áhættustýringardeild á Skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, a.m.k. til að byrja með. Er þá átt við deild sem leggur línur fyrir borgina og hafi heildarsýn sem takmarkist ekki við fjárhagslega áhættu⁵⁰ heldur áhættu í víðum skilningi s.s. áhættu í ýmsum ferlum, áhættu er tengist málsmeðferð, samskiptum við viðskiptavinum, orðsporsáhættu, umhverfisáhættu o.s.frv. Deildin sinni því ekki daglegri þjónustu við viðskiptavinum borgarinnar, heldur vinni að innri samhæfingu fyrir stjórnsýsluna.

Hlutverk áhættustýringardeildar:

- Stuðla að virkri áhættumenningu.
- Tryggja að áhættustýring styðji við markmið stofnunarinnar.
- Tryggja að starfsmenn hafi tilskylda þekkingu og sérfræðikunnáttu um áhættustýringu.
- Miðla upplýsingum til hagsmunaaðila og koma fram sem ráðgjafi stjórnar og annarra stjórnenda.
- Koma á fót úthugsadri skjalfestri umgjörð áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg.
- Leggja fram vel uppbyggða greiningu á þeim áhættum sem uppgötvast hafa í ferlinu. Sú greining ætti að fela í sér:
 - að gerð sé grein fyrir markmiðum stofnunar og þeim áhættum sem þeim tengjast og eftirlitsaðgerðum sem komið hefur verið á fót til þess að vakta viðkomandi áhættur,
 - stjórnskipulega stöðu/starfsheiti þess sem er ábyrgur fyrir viðbrögðum við áhættumati.

Nokkuð algengt er að innri endurskoðunardeildir vinni í nánú samstarfi við áhættustýringardeild/-ir og séu til ráðgjafar.

⁵⁰ Mikilvægt er að Fjármálaskrifstofa hafi áfram öflugt teymi og sinni áfram hlutverki sínu á sviði greiningar er snúa að fjármálaáhættu.



Fagsvið og miðlægar skrifstofur gagnvart eigin starfsemi (Fyrsta varnarlína)

Stjórnendur rekstrareininga eiga að bera ábyrgð á sínum ferlum og meta, stjórna og draga úr áhættu samhliða því að viðhalda virku innra eftirliti. Fyrsta varnarlína felst í eftirlitsaðgerðum sem stjórnendur fagsviða og skrifstofa hafa komið á til að draga úr áhættu í eigin daglegri starfsemi og ferlum þannig að hún verði ásættanleg. Eftirlitsaðgerðir eru að einhverju leyti innbyggðar í starfsemi, kerfi og ferla og eiga að tryggja fylgni við lög, reglur og önnur viðmið sem um starfsemina gilda. Mikilvægt er að stjórnendur séu gerðir ábyrgðir fyrir eftirliti með sínum ferlum og fyrir því að koma upplýsingum um mögulega áhættuþætti áfram til annarra vöktunaraðila jafnt og til sinna næstu yfirmanna.

Áhættuþættir hvers sviðs/skrifstofu/starfseiningar ættu að vera metnir með sjálfsmati viðkomandi einingar. Starfsmenn fagsviða meta sjálfir áhætturnar í samráði við og eftir atvikum samkvæmt leiðsögn miðlægra aðila. Framsetning áhættumats allra starfseininga ætti að vera samræmd eftir forskrift áhættustýringardeildar.

Eigandi áhættu er sá aðili sem hefur verið tilnefndur sem eigandi áhættu tilgreindar deildar, skrifstofu eða starfseiningar. Áhættueigandi ber ábyrgð á því að vakta, meta og gefa skýrslu til næsta stjórnanda um þær áhættur sem hann hefur verið tilnefndur til að vakta.

Hlutverk einstakra stjórnenda er að fylgja skilgreindu ferli varðandi áhættustýringu (greina áhættu á sínu sviði, skrifstofu eða starfseiningu, meta hana, taka þátt í ákvörðunum um viðbrögð og miðlun upplýsinga um niðurstöður) og vinna að stöðugum umbótum. Jafnframt hafa þeir það hlutverk að koma upplýsingum um lykiláhættur til miðlægrar áhættustýringardeildar eða eftir atvikum til áhættunefndar.

Ábending: Lagt er til að stofnuð verði sérstök áhættustýringardeild sem hafi það hlutverk að hafa yfirsýn yfir áhættur allra skipulagseininga borgarinnar. Gæta þarf að eðlilegri aðgreiningu starfa og staðsetja hana þannig í skipuriti að aðgreining sé tryggð.

4. UPPLÝSINGAÖRYGGI

Samkvæmt alþjóða upplýsingastaðli ÍST ISO/IEC 27001:2005 um upplýsingatækni er upplýsingaöryggi skilgreint sem; „varðveisla leyndar, réttleika og tiltækileika upplýsinga; það getur auk þess falið í sér aðra eiginleika, svo sem ósvikni, ábyrgð, óhrekjanleika og áreiðanleika“.⁵¹

Einn af mikilvægustu þáttum til að tryggja leynd og þar með trúnað er aðgangsstýring. Tilgangur hennar er að tryggja heimilan aðgang notenda og koma í veg fyrir óheimilan aðgang að upplýsingakerfum⁵², svo sem uppljóstrun trúnaðarupplýsinga, ósamþykktar breytingar, eyðileggingu upplýsinga eða truflun á rekstri.

Hjá Reykjavíkurborg fyrirfinnast upplýsingar sem eru mikilvægar og nauðsynlegar fyrir rekstur borgarinnar. Dæmi um slíkar eru upplýsingar og gögn eins og rafræn skjöl, undirritaðir samningar, útprentaðar verklagsreglur og upptökur af fundum borgarstjórnar. Þær geta verið á margs kyns formi en eiga það sameiginlegt að þurfa að vera réttar, aðgangsstýrðar og aðgengilegar notendum. Upplýsingaöryggi vegur þungt í starfsemi Reykjavíkurborgar.

Á árinu tók Innri endurskoðun út innri eftirlitsþætti hjá upplýsingatæknideild, í fjárhagsbókhaldi (Agresso) og launakerfi Reykjavíkurborgar (Oracle). Tilgangur skoðunar á upplýsingatæknimálunum var meðal annars að yfirfara innra eftirlit sem miðar að því að upplýsingar séu réttar í hugbúnaðarkerfunum sem og í ársreikningi Reykjavíkurborgar. Við skoðun hafði Innri endurskoðun til hliðsjónar áðurnefndan upplýsingatæknistaðal. Yfirfarið var hvort til staðar væru valdar eftirlitsaðgerðir og ef þær höfðu verið innleiddar var metið hve skilvirkar þær væru. Eftirlitsaðgerðirnar sem til skoðunar voru sneru að aðgangsstýringu, almennum rekstri upplýsingakerfa og breytingastjórnun fyrir Oracle, Agresso og upplýsingatæknideild. Að auki náði skoðunin til yfirferðar á aðgangsréttindum notenda að málaskrá Bílastæðasjóðs og Völu, upplýsingakerfi Skóla- og frístundasviðs. Niðurstaða skoðunar leiddi í ljós viðunandi áreiðanleika upplýsinga en bent var á þó nokkra veikleika og umbótavinna þegar hafin hjá viðkomandi ábyrgðaraðilum.

Viðhorf til upplýsingaöryggis

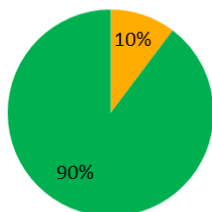
Í könnun Innri endurskoðunar var litið til viðhorfa stjórnenda og starfsmanna til upplýsingaöryggis. Spurt var tveggja spurninga sem varða aðgang að rafrænum upplýsingum.

Skoðað var hvort aðgangsstýringar séu virtar með því að spyrjast fyrir um hvort starfsmenn hafi gefið upp lykilorð sitt að tölvu, fjárhagsbókhaldskerfi eða launakerfi Reykjavíkurborgar og/eða farið inn á notandaaðgangi annars aðila. 10% sérfræðinga og 23% stjórnenda hafa gefið upp lykilorð sitt eða farið inn á notandaaðgangi annars, sbr. *töflu 15*.

⁵¹ ÍST ISO/IEC 27001:2005 Upplýsingatækni — Öryggisæðni — Stjórnkerfi upplýsingaöryggis — Kröfur.

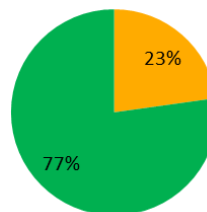
⁵² Sama heimild, A.11.2 Stýring á aðgangi notenda.

Sérfræðingar



■ Já ■ Nei

Stjórnendur



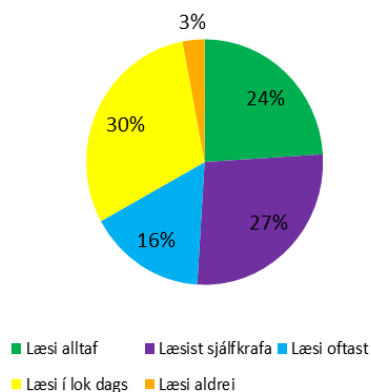
■ Já ■ Nei

Tafla 15. Skipting svara þeirra sem svöruðu „Hefur þú látið annan starfsmann fá lykilorð þitt að tölvunni, Agresso eða Oracle (t.d. Askja/Vinnustund) og/eða farið inn á notandaðgangi annars?“

Innri endurskoðun hefur ekki upplýsingar um ástæður þess að starfsmenn veiti öðrum aðgang að sínum notandaðgangi. Ef ástæðan er sú að starfsmaðurinn þurfi aðganginn til að sinna ákveðnum verkefnum, þarf yfirmaður hans eða aðili sem hefur heimild til þess, að óska eftir því að viðkomandi starfsmanni séu veitt viðeigandi aðgangsréttindi.

Ábending: Hver og einn notandi ber að halda notandanöfnum og lykilorðum sínum leyndum til að fyrirbyggja óheimilan aðgang að upplýsingakerfum. Það er á ábyrgð stjórnenda að starfsmenn þeirra hafi aðgang við hæfi til að sinna starfi sínu.

Verklag í tengslum við frágang vinnustöðva var kannað hjá stjórnendum og sérfræðingum. Spurt var *Hvernig gengur þú frá tölvu/vinnustöð þegar þú ferð frá henni?* Svarmöguleikarnir voru *Læsi henni aldrei, læsi henni oftast í lok vinnudags, læsi oftast þegar ég stend upp, tölvan læsist sjálfkrafa innan 5 mínútna og læsi alltaf þegar ég stend upp.* Niðurstöður eru að finna á töflu 16, þar má sjá að 24% svarenda læsa tölvum sínum alltaf þegar þeir standa upp. Hjá 27% læsist hún sjálfkrafa innan 5 mínútna frá því að tölvan er yfirgefin. Í 49% tilvika læsir notandi tölvunni oftast eða aldrei þegar hann yfirgefur hana í lok dags.



Tafla 16. Skipting svara við: „Hvernig gengur þú frá tölvu/vinnustöð þegar þú ferð frá henni?“

Ábending: Bæta þarf verndun upplýsinga með því að setja sjálfvirka skjáhvílu á tölvur allra starfsmanna Reykjavíkurborgar.

Ábending: Fræða þarf starfsmenn um mikilvægi þess að læsa tölvum þegar þeir yfirgefa þær.



Reglur um notkun og rafræna vöktun á tölvubúnaði, tölvupósti og Interneti

Í reglum Reykjavíkurborgar um notkun og rafræna vöktun á tölvubúnaði, tölvupósti og Interneti eru m.a. skráðar kröfur til starfsmanna um meðferð upplýsinga og tölvubúnaðar: „Markmið þessara reglna er að upplýsa notendur á tölvuneti Reykjavíkurborgar um hvernig umgangast skuli tölvubúnað, hugbúnað, tölvupóst, Internetið og fleira ásamt því að skýra hvernig eftirliti og ábyrgð er háttað.“⁵³

Reglurnar ná ekki til persónulegra gagnadrifa starfsmanna, meðferð upplýsinga í fjarvinnu, meðferð smáhluta (t.d. minniskubba), læsingu tölvu þegar hún er yfirgefin, reglu um hrein borð og auða skjái. Lagt er til að þessi atriði séu höfð í huga við næstu uppfærslu reglnanna.

Ábending: Tryggja þarf betri fylgni við reglurnar með kynningu og fræðslu. Uppfæra þarf reglurnar samkvæmt eigin ákvæði þeirra.

⁵³ Reglur um notkun og rafræna vöktun á tölvubúnaði, tölvupósti og Interneti. 15. júní 2010.



VIÐAUKI I. Yfirlit yfir ábendingar

nr.	kafli	Ábending/ályktun	Ábyrgðar- aðili
Stjórnarhættir og stjórnkerfið			
1	1.1	Yfirfara þarf reglulega forsendur og ut anumhald verkefna á vegum Reykjavíkurborgar, a.m.k. á nokkurra ára fresti, til að meta hvort þörf sé á breytingum, t.d. að leggja viðkomandi verkefni niður eða hætta þátttöku af hendi borgarinnar.	
2	1.1	Yfirfara þarf stjórnarsýslulega stöðu hverfisráða og tryggja að hlutverk þeirra og umboð sé skýrt. Taka þarf afstöðu til þess hvort vilji sé til hverfavæðingar og hver staða hverfisráða í skipuriti á að vera auk heimildar þeirra til ákvarðanatöku. Uppfæra þarf samþykktir í samræmi við verkefni.	
3	1.1	Yfirfara þarf fyrirkomulag um úthlutun styrkja og fjárhagslega umsýslu þeirra ásamt eftirliti, sérstaklega með tilliti til núverandi styrkjareglna.	
4	1.2	Við val á aðilum í stjórnir, nefndir og ráð þarf að huga að aðgreiningu starfa. Engar reglur eða viðmið hafa verið settar hjá Reykjavíkurborg um þátttöku kjörinna fulltrúa eða embættismanna/lykilstarfsmanna í stjórnnum, ráðum og nefndum. Í nokkrum tilvikum er hlutverk þó skilgreint í lögum og reglum.	
5	1.2	Draga þarf fram stöðu og umboð ólíkra hópa sem starfa innan borgarkerfisins, s.s. stýrihópa, starfshópa og vinnuhópa. Sérstaklega þarf að huga að því að umboð til skipunar kjörinna fulltrúa í slíka hópa ætti eingöngu að liggja hjá ráðum t.d. borgarráði og/eða fagraráðum.	
6	1.3	Ábyrgð á fræðslu um siðareglur starfsmanna þarf að vera skýr. Huga þarf að kynningu og fræðslu um siðareglur fyrir starfsmenn.	
7	1.3	Þörf er á sérstökum vettvangi innan stjórnkerfisins þangað sem starfsmenn geta leitað varðandi möguleg brot á siðareglum.	
8	1.3	Uppfæra þarf reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar frá 2009 og upplýsingar á heimasíðu Reykjavíkurborgar þess efnis.	
9	1.4	Greina má talsverða óvissu varðandi misferlisáhættu og vöktun sem kallar á frekari greiningu á misferlisáhættu innan borgarinnar. Hátt hlutfall þeirra sem eru óviss um misferlisáhættu (16%) og vöktun (27%) bendir til að þörf sé á frekari umræðu um hættu á misferli. Bregðast þarf sérstaklega við niðurstöðum um að 8% svarenda telja mikla hættu á mögulegu misferli.	
10	1.4	Kynna þarf fyrir starfsmönnum borgarinnar þær tilkynningarleiðir sem eru fyrir hendi um mögulegt misferli, t.d. flautuhnapp borgarinnar.	
11	1.5	Niðurstaða könnunar gefur tilefni til að leggja sérstaka áherslu á að yfirfara starfslýsingar. Styrkja þarf eftirlitshlutverk mannauðsdeildar varðandi starfslýsingar.	
12	1.5	Yfirfara og uppfæra þarf mannauðsstefnu ásamt verklagsreglum og gátlista í upplýsingabrunni mannauðsdeildar.	
13	1.5	Útbúa ætti leiðbeiningar og gátlista yfir atriði sem huga þarf að við starfslok starfsmanna.	
Stefnumótun og árangurstjórnun			
14	2.1	Tengja þarf stefnumótun kjörinna fulltrúa betur inn í starfsemi borgarinnar og fylgja henni betur eftir.	



15	2.1	Bæta þarf miðlæga yfirsýn yfir stefnur borgarinnar og að stefnuskjöl séu aðgengileg á einum stað. Bæta þarf skjölun og vistun stefnuskjala og að kröfur upplýsingastefnu um form og innihald séu uppfylltar.	
16	2.3	- Bæta þarf gerð og framsetningu stjórnendaupplýsinga og aðgengi að þeim á einum stað. - Gefa þarf vinnu við þróun á nýjum leiðum við árangursmælingar forgang. - Meta þarf með hvaða hætti núverandi árangursmælingar og aðferðir við markmiðssetningu (BSC) geta stutt við nýjar aðferðir. Hafa ber í huga að ein aðferð árangursstjórnunar styður gjarnan við aðra. - Koma þarf á sameiginlegu utanumhaldi skilgreindra upplýsinga frá öllum fagsviðum og skrifstofa og styrkja miðlæga tölfræði og greiningarvinnu.	
Áhættustjórnun			
17	3.1	Setja þarf fram leiðbeiningar um vinnu við áhættumat þ.e. skýra ferli áhættustýringar.	
18	3.3	Áhættustefna fyrir borgina í heild sinni hefur ekki verið sett fram. Vinna þarf tillögu að stjórnskipulegri umgjörð áhættustýringar og leggja fyrir borgarráð til samþykktar.	
19	3.3	Byggja þarf upp sameiginlegan skilning allra sem hafa aðkomu að áhættustýringu á hugtökum, inntaki og vinnuferlum áhættustýringar.	
20	3.3	Móta þarf skýran farveg fyrir miðlun upplýsinga til borgarráðs um helstu áhættuþætti í starfsemi borgarinnar.	
21	3.4	Borgarráð skipi áhættustýringanefnd með aðkomu kjörinna fulltrúa og stjórnenda. Innleiðing áhættustýringar er verkefni í sjálfu sér. Mælt er með því að skipuleggja það eins og hvert annað verkefni, skipa stýrihóp og verkefnishóp með vel útfærðu erindisbréfi. Mikilvægt er að verkefnið fái nauðsynleg aðföng, að þátttakendur í vinnuhóp geti helgað sig verkefninu og að verkefnið fái traustan bakhjarl.	
22	3.4	Lagt er til að stofnuð verði sérstök áhættustýringardeild sem hafi það hlutverk að hafa yfirsýn yfir áhættur allra skipulagseininga borgarinnar. Gæta þarf að eðlilegri aðgreiningu starfa og staðsetja hana þannig í skipuriti að aðgreining sé tryggð.	
Upplýsingaöryggi			
23	4.1	Hver og einn notandi ber að halda notandanöfnum og lykilorðum sínum leyndum til að fyrirbyggja óheimilan aðgang að upplýsingakerfum. Það er á ábyrgð stjórnenda að starfsmenn þeirra hafi aðgang við hæfi til að sinna starfi sínu.	
24	4.1	Bæta þarf verndun upplýsinga með því að setja sjálfvirka skjáhvílu á tölvur allra starfsmanna Reykjavíkurborgar.	
25	4.1	Fræða þarf starfsmenn um mikilvægi þess að læsa tölvum þegar þeir yfirgefa þær.	
26	4.1	Tryggja þarf betri fylgni við reglurnar með kynningu og fræðslu. Uppfæra þarf reglurnar samkvæmt eigin ákvæði þeirra.	

VIÐAUKI II. Könnun Innri endurskoðunar 2013

Í febrúar 2013 sendi Innri endurskoðun út könnun til breiðs úrtaks stjórnenda og starfsmanna hjá Reykjavíkurborg sem starfa bæði á fagsviðum og í miðlægrri stjórnsýslu. Mannauðsdeild skrifstofu borgarstjóra og borgarritara hélt utan um framkvæmd könnunar og tryggði að svör væru ekki rekjanleg til þátttakenda.

Tilgangur könnunar er að fá fram mat á ýmsum þáttum innra eftirlits hjá starfseiningum og er liður í því að meta eftirlitsumhverfið. Könnunin var í tveimur hlutum, í þeim fyrri voru 19 spurningar sem lutu að áhættustjórnun og innra eftirliti en í þeim síðari voru sjö spurningar er vörðuðu stjórnarhætti og menningu borgarinnar. Í fyrri hlutanum snéru spurningar að áhættum, markmiðum, upplýsingaflæði og eftirliti, upplýsingaöryggi, fjárhagsáætlun og innra eftirliti. Í seinni hlutanum var spurt um stjórnarhætti og menningu borgarinnar.

Könnun Innri endurskoðunar var send út til 333 starfsmanna Reykjavíkurborgar. Leitað var eftir viðhorfi stjórnenda og sérfræðinga á öllum fagsviðum og skrifstofum Ráðhúss. Við val á stjórnendum var horft til skipurits en einnig stuðst við upplýsingar af lista frá Kjaradeild yfir stjórnendur og sérfræðinga með ÍSTARF⁵⁴-röðun stjórnenda og sérfræðinga. Miðað var við að könnunin næði til allra sviðsstjóra, skrifstofustjóra og deildarstjóra á miðlægum skrifstofum, en tekið slembiúrtak úr hópi annarra stjórnenda og sérfræðinga.

Af 333 starfsmönnum svöruðu 217 starfsmenn könnuninni sem gerir 65% svarhlutfall. Ekki er mikill munur á milli starfseininga og hvort viðkomandi er stjórnandi eða sérfræðingur. Sjá *töflur II.1 og II.2* hér að neðan.

Tafla II.1. Yfirlit yfir móttakanda könnunar eftir starfsstöð og svarhlutfall.

Fagsvið og skrifstofur	Fjöldi móttakenda könnunar	Fjöldi svarenda	Hlutfall
Íþróttar- og tómstundasvið	13	9	69%
Menningar- og ferðamálasvið	15	9	60%
Skrifstofur Ráðhúss	84	55	65%
Skóla- og frístundasvið	103	61	59%
Umhverfis- og skipulagssvið	31	19	61%
Velferðarsvið	87	64	74%
Reykjavíkurborg	333	217	65%

Tafla II.2. Yfirlit yfir móttakendur könnunar eftir starfsheitaflokkun.

Flokkun	Fjöldi móttakenda	Fjöldi svarenda	Hlutfall
Stjórnendur	234	155	66%
Sérfræðingar	99	62	63%
Öll starfsheiti	333	217	65%

Niðurstöður könnunar eru settar fram þar sem við á í skýrslu Innri endurskoðunar og/eða í þessum viðauka.

Svarendur könnunar voru 217 sem tóku afstöðu með því að velja svarmöguleikana í boði sem í flestum spurningum var *mjög miklu*, *miklu*, *hvorki né*, *litlu* eða *mjög litlu*. Svarendur þurftu ekki að svara spurningunum og gafst að auki kostur á að svara *veit ekki*. Fjöldi þeirra sem svaraði *veit ekki* eða *á ekki við*

⁵⁴ ÍSTARF er íslensk starfaflokkun. Stjórnendur fá 1000-flokkun og sérfræðingar 2000-flokkun.



var mestur í spurningum varðandi áhættu og fjárhagsáætlun sem getur bent til þess að viðkomandi þekki ekki til þeirra hugtaka/aðferða sem spurt var um.

Niðurstöður viðhorfskönnunar varðandi áhættur

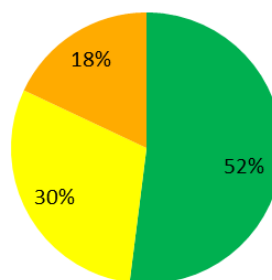
Í viðhorfskönnun voru nokkrar spurningar sem snéru að áhættu í starfsemi eða verkefnum. Í inngangi könnunar var sérstaklega tekið fram að beðið væri um mat á stöðu mála hjá starfseiningu viðkomandi þátttakanda (þar sem viðkomandi þekkti vel til): „Tilgangur könnunar er að fá fram mat ykkar á ýmsum þáttum innra eftirlits hjá starfseiningum ykkar og er liður í því að meta eftirlitsumhverfið“. Spurningarnar í viðhorfskönnun Innri endurskoðunar sem snéru að áhættustýringu voru:

- Að hve miklu leyti telur þú að markvisst sé leitast við að greina og meta þá áhættuþætti sem geta komið í veg fyrir að starfseiningin nái markmiðum sínum?
- Að hve miklu leyti telur þú að vinna við að greina áhættu í verkefnum starfseiningarinnar sé skjalfest?
- Að hve miklu leyti telur þú að brugðist sé markvisst við þeim áhættum?
- Hversu mikilvægt telur þú að áhættuþættir séu kerfisbundið metnir í stærri ákvarðanatökum hjá þinni starfseiningu?
- Að hve miklu leyti telur þú núverandi fyrirkomulag áhættumats vera árangursríkt hjá þinni starfseiningu?

Greining og mat á áhættuþáttum

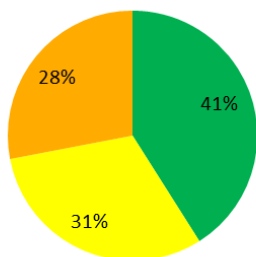
Hér töldu 52% aðspurðra að markvisst væri leitast við að greina og meta áhættuþætti, 18% segja að það sé að mjög litlu eða litlu leyti gert og 30% svarar hvorki né.

Dreifing svara innan sviða og starfsflokkanar er nokkuð áþekkt.



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla II.3. Skipting svara við spurningunni: Að hve miklu leyti telur þú að markvisst sé leitast við að greina og meta þá áhættuþætti sem geta komið í veg fyrir að starfseiningin nái markmiðum sínum?

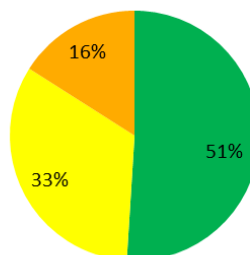


■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla II.4. Skipting svara við spurningunni: Að hve miklu leyti telur þú að vinna við að greina áhættu í verkefnum starfseiningarinnar sé skjalfest?

Skjölun áhættugreiningar

Þegar spurt var um skjalfestingu á vinnu við að greina áhættu þá taldi 41% svarenda að vinna væri skjalfest að mjög miklu eða miklu leyti. 28% töldu að svo væri að mjög litlu eða litlu leyti og 31% voru óvissir.



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

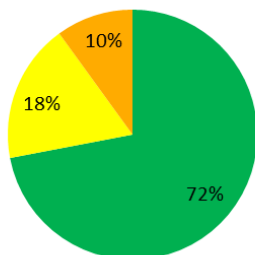
Mynd II.5. Skipting svara við spurningunni Að hve miklu leyti telur þú að brugðist sé markvisst við þeim áhættum?

Viðbrögð við greindum áhættum

Þegar spurt var hvort brugðist væri markvisst við áhættum þá taldi 51% svarenda að svo væri, 16% töldu að brugðist væri við að mjög litlu eða litlu leyti



og 33% svöruðu hvorki né.

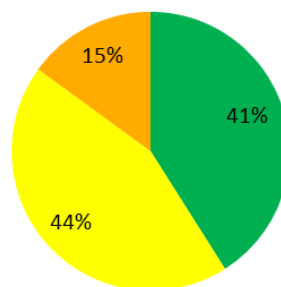


■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla II.6. Skipting svara við spurningunni Hversu mikilvægt telur þú að áhættuþættir séu kerfisbundið metnir í stærri ákvarðanatökum hjá þinni starfseiningu?

Áhættumat hluti af stærri ákvarðanatökum

Spurt var um mikilvægi þess að áhættuþættir væru kerfisbundið metnir í stærri ákvarðanatökum og töldu 72% svarenda að þetta væri mikilvægt eða mjög mikilvægt. 18% tóku ekki afstöðu og 10% töldu þetta að litlu eða mjög litlu leyti mikilvægt.



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla II.7. Skipting svara við spurningunni Að hve miklu leyti telur þú núverandi fyrirkomulag áhættumats vera árangursríkt hjá þinni starfseiningu?

Árangursríkt fyrirkomulag áhættumats?

Spurt var um að hve miklu leyti svarendur teldu fyrirkomulag áhættumats vera árangursríkt. Myndin sýnir svör þeirra sem tóku afstöðu til spurningarinnar en til viðbótar voru 39 af 214 sem svöruðu *veit ekki*. Það gefur til kynna að þeir sem ekki þekki til áhættumatsins hafi ekki svarað spurningunni. Það vekur athygli að 44% þeirra sem svöruðu spurningunni voru óvissir. 41% svarenda telur að fyrirkomulagið sé að miklu eða mjög miklu leyti árangursríkt og 15% telur að fyrirkomulagið sé að litlu eða mjög litlu leyti árangursríkt.

Niðurstöður viðhorfskönnunar varðandi upplýsingaflæði og eftirlit

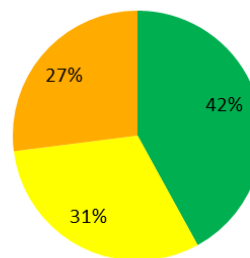
Spurningarnar í viðhorfskönnun Innri endurskoðunar sem varða upplýsingaflæði og eftirlit:

- Að hve miklu leyti telur þú að upplýsingar starfseininga um áhættuþætti er varða starfsemi þeirra og markmið berist yfirstjórn borgarinnar?
- Að hve miklu leyti telur þú að upplýsingum um framvindu markmiða starfseiningar þinnar sé miðlað til starfsmanna hennar?
- Að hve miklu leyti telur þú að verkaskipting innan þinnar starfseiningar tryggi hæfilega dreifingu sérþekkingar? (Tryggja að a.m.k. tveir starfsmenn hafi þekkingu til að leysa sama starfið af hendi)
- Hefur starfslýsing þín verið uppfærð í samræmi við núverandi starfssvið og ábyrgð?
- Þegar þú verður var/vör við eitthvað sem má betur fara í rekstri borgarinnar, sem er utan þíns starfssviðs/umboðs, lætur þú þá næsta yfirmann þinn vita?
- Að hve miklu leyti eru helstu verkferlar sem snerta starf þitt skráðir/skriflegir?



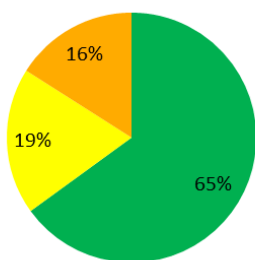
Upplýsingaflæði til yfirstjórnar

Tæplega þriðjungur svarenda (31%) hefur efasemdir, 42% telur að upplýsingar berist yfirstjórn að miklu eða mjög miklu leyti og 27% að litlu eða mjög litlu leyti.



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla II.8. Skipting svara við spurningunni Að hve miklu leyti telur þú að upplýsingar starfseininga um áhættuþætti er varða starfsemi þeirra og markmið berist yfirstjórn borgarinnar?



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla II.9. Skipting svara við spurningunni Að hve miklu leyti telur þú að upplýsingum um framvindu markmiða starfseiningar þinnar sé miðlað til starfsmanna hennar?

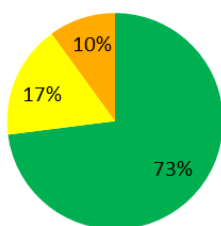
Upplýsingaflæði til starfsmanna

Hér sést að 65% svarenda eru þeirrar skoðunar að upplýsingum um framvindu sé að miklu eða mjög miklu leyti miðlað til starfsmanna, 19% svara hvorki né og 16% telja að þeim sé að litlu eða mjög litlu leyti miðlað.

Hæfileg dreifing sérþekkingar

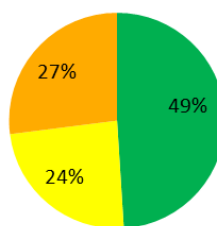
Hér má sjá nokkurn mun á viðhorfum stjórnenda og sérfræðinga en 73% stjórnenda telja að verkaskipting tryggi hæfilega dreifingu sérþekkingar á móti 49% sérfræðinganna.

Stjórnendur



■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Sérfræðingar



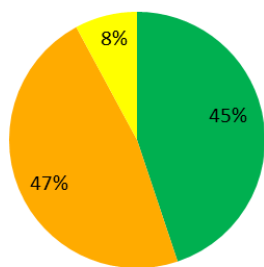
■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla II.10 Skipting svara við spurningunni Að hve miklu leyti telur þú að verkaskipting innan þinnar starfseiningar tryggi hæfilega dreifingu sérþekkingar?



Starfslýsingar

Hér má sjá að 45% svarenda telja að þeir hafi uppfærða starfslýsingu. 47% þátttakenda svara að þeir hafi ekki uppfærða starfslýsingu og 8% vita það ekki.

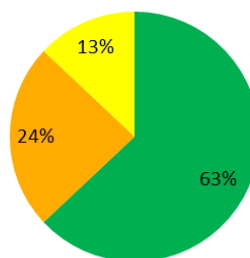


■ Já ■ Nei ■ Veit ekki

Tafla II.11 Skipting svara við spurningunni *Hefur starfslýsing þín verið uppfærð í samræmi við núverandi starfssvið og ábyrgð?*

Að tilkynna þörf á úrbótum

Meirihluti svarenda, eða 63%, lætur næsta yfirmann vita ef vart verður einhvers sem betur má fara í rekstri borgarinnar. 24% gera það ekki en 13% svarenda svöruðu *veit ekki*.

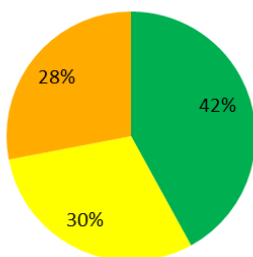


■ Já ■ Nei ■ Veit ekki

Tafla II.12 Skipting svara við spurningunni *Þegar þú verður var/vör við eitthvað sem má betur fara í rekstri borgarinnar, sem er utan þíns starfssviðs/umboðs, lætur þú þá næsta yfirmann þinn vita?*

Skriflegir verkferlar

42% þátttakenda í könnuninni segja að helstu verkferlar séu að mjög miklu eða miklu leyti skráðir, 30% taka ekki afstöðu og 28% að þeir séu að litlu eða mjög litlu leyti skráði.

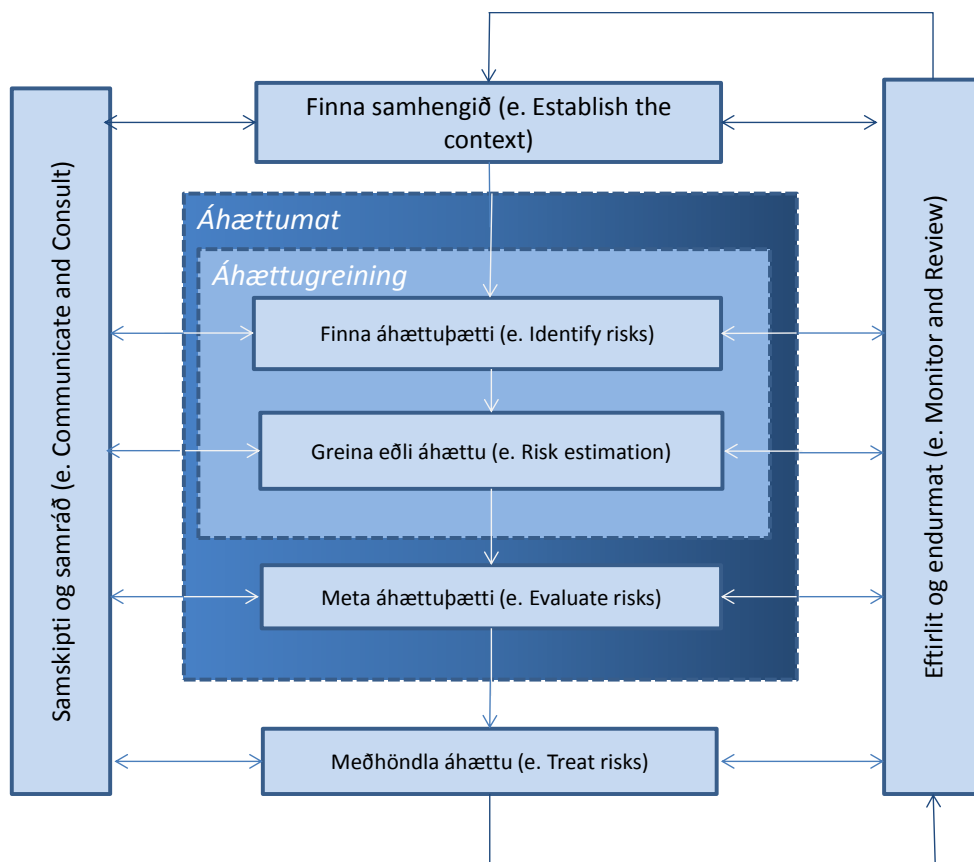


■ Mjög miklu/miklu ■ Hvorki né ■ Mjög litlu/litlu

Tafla II.13 Skipting svara við spurningunni *Að hve miklu leyti eru helstu verkferlar sem snerta starf þitt skráðir/skriflegir?*

VIÐAUKI III. Ferli áhættustýringar

Hugtakið áhættustýring vísar til ferlis sem samanstendur af nokkrum þáttum. (sbr. mynd III.1)



Mynd III.1. Ferli áhættustýringar.

Ferli áhættustýringar gengur út frá stefnumiðum viðkomandi stofnunar. Við slíka vinnu er mikilvægt að styðjast við viðurkenndar aðferðir og staðla. Innri endurskoðun hefur að mestu leyti byggt á breskum (AIRMIC) og nýsjálenskum (AS/NZS 4360:2004) stöðlum um áhættustjórnun, sem byggir á gæðagreiningu (e. qualitative analysis) við skoðun og mat á áhættuþáttum. Um er að ræða alþjóðlega viðurkennda staðla sem beitt er víða.⁵⁵

Finna samhengið (e. establish the context): Byrja þarf á að skoða innra og ytra umhverfi og meta hvaða þætti á að taka inn í myndina við áhættustýringu. Ennfremur þarf að ákvarða umfang og viðmið um framkvæmd áhættustýringar með hliðsjón af þörfum viðkomandi starfseiningar.

Áhættumat (e. risk assessment) er hluti af áhættustýringu og felur í sér greiningu á áhættuþáttum sem geta haft áhrif á að markmið viðkomandi reksturs náist og mat á hvernig skuli bregðast við þannig að hæfileg víska sé fyrir því að sett markmið í viðkomandi reksturs náist (eða hafi náðst). Áhættumat felst í að:

- **Finna áhættuþætti** (e. identify risks): Skoða þarf hvað getur gerst, hvenær og hvar, hvernig og hvers vegna.

⁵⁵ AS/NZS ISO 31000:2009 og AIRMIC, ALARM, IRM. 2002.



- **Greina eðli áhættu** (e. estimate risk): Greina og flokka áhættu eftir áhrifum og líkum og ákvarða áhættustig. Áhætta er metin út frá tveimur þáttum: annars vegar eftir því hve mikil áhrif atburður getur haft og hins vegar eftir því hve miklar líkur séu á að atburður eigi sér stað.
- **Meta áhættuþætti** (e. evaluate risks): Forgangsraða áhættuþáttum, bera saman við skilgreind viðmið um áhættuvilja og meta þörf fyrir viðbrögð.

Meðhöndla áhættuþætti (e. treat risks) Í kjölfar áhættumats þarf að skilgreina viðbrögð við áhættu – umbótaverkefni skilgreind. Meta þarf afgangsáhættu (e. residual risk).

Önnur mikilvæg hugtök

Áhætta (e. risk):

- Áhætta er það sem getur gerst og haft áhrif á að stofnun eða verkefni nái markmiðum sínum.
- Áhætta felur í sér ógnun (áhætta felur einnig í sér tækifæri þó oftast sé verið að greina það sem ógnað getur settum markmiðum).

Áhættustjórnun, (e. risk management)

Áhættustjórnun vísar almennt til heildarumgjarðar og grundvallar reglna (e. principles and framework)

Umgjörð áhættustýringar (e. risk management framework)

Umgjörð áhættustýringar skilgreinist sem safn þátta sem saman mynda grunn að hönnun, innleiðingu, vöktun, endurskoðun og stöðugum umbótum áhættustýringar á öllum stigum í starfsemi stofnunar.

Áhættuvilji/áhættumörk (e. risk appetite)

Vísar til þess hvers konar áhættu og hver eru mörk þeirrar áhættu sem stofnun getur tekið og á hvaða forsendum.

Eigandi áhættu (e. risk owner)

Sá aðili sem hefur verið tilnefndur sem eigandi/vöktunaraðili áhættu tilgreindrar starfseiningar. Áhættueigandi ber ábyrgð á því að vakta, meta og gefa skýrslu til næsta stjórnanda um þær áhættur sem hann hefur verið tilnefndur til að vakta.

Afgangsáhætta (e. residual risk)

Áhætta sem er til staðar.

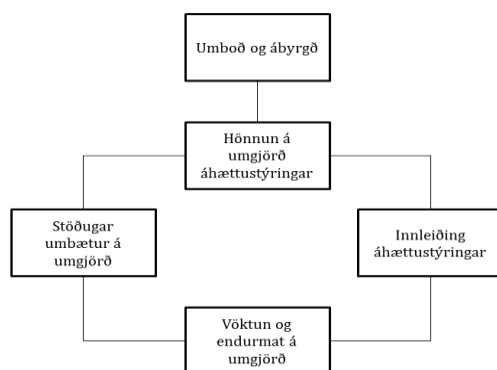
VIÐAUKI IV. Heildstæð nálgun á áhættustýringu

Fjöldi stofnana hefur á síðari árum tekið upp heildstæða nálgun á áhættustýringu. Stjórnendur þessara stofnana hafa gert sér grein fyrir því að áhættustýring er stjórnunarferli sem þarf að vera samofið öðrum stjórnunarferlum stofnunarinnar. Þetta á við á öllum stigum stjórnkerfis stofnana, í efsta stjórnendalaginu, í miðlægum einingum og í rekstrareiningum.⁵⁶ Nú til dags er ætlast til þess af stofnunum að þær geti borið kennsl á helstu áhættuþætti í starfsemi sinni, félagslegra, siðferðilegra, umhverfislegra ekki síður en áhættur er varða markmiðssetningu, fjármál og innra starf og geti útskýrt hvernig þær ætli að bregðast við áhættunum/stýra þeim. Samræmd nálgun áhættustýringar hjá stofnunum er talin mikilvæg.

Skipulag/fyrirkomulag áhættustýringar þarf að móta þannig að það henti viðkomandi stofnun bæði hvað varðar ytra og innra umhverfi. Reikna má með því að það taki allmörg ár að koma á slíku fyrirkomulagi. Móta þarf umgjörð „framework“ sem tryggir kerfisbundna nálgun áhættustýringar. Heildstæð umgjörð áhættustýringar gefur tengingu á milli markmiða, stefnu, innleiðingu á stefnu, áhættu, eftirlitsþátta og staðfestingar á virkni eftirlitsþátta þvert á allar starfseiningar stofnunar.

Fyrirmynd að umgjörð áhættustýringar

ISO 31000-staðallinn⁵⁷ gefur leiðbeiningar varðandi umgjörð áhættustýringar (e. risk management Framework) sem henta fyrirtækjum/stofnunum af öllum stærðum og gerðum. Samkvæmt ISI 31000 skilgreinist umgjörð áhættustýringar sem safn þátta sem saman mynda grunn að hönnun, innleiðingu, vöktun, endurskoðun og stöðugum umbótum áhættustýringar á öllum stigum í starfsemi stofnunar. Umgjörð áhættustýringar, burtséð frá hversu formleg hún er, er samtvinnuð stefnu, starfsmarkmiðum og verklagi. Fyrirkomulag á þessu hjá stofnuninni snertir áætlanir, samvinnu, ábyrgðarsvið, aðföng, ferla og einstök viðfangsefni í starfsemi starfseininga. **Umgjörðin á að tryggja að upplýsingar um áhættu sem áhættumat leiðir í ljós komist til viðeigandi aðila og nýtist til ákvarðanatöku.** Mynd IV.1 hér að neðan sýnir líkan sem staðallinn gefur sem viðmið um fyrirkomulag áhættustjórnunar.



Mynd IV.1. Fyrirkomulag áhættustjórnunar

Umboð og ábyrgð

Meta þarf hvort núverandi fyrirkomulag áhættustýringar tekur til og skilgreinir ábyrgðarsvið þeirra sem sinna áhættustýringu og hvort formleg áhættustefna sé fyrir hendi. Ennfremur hvort fyrirkomulagið leyfi/stuðli að áhættuvitund starfsmanna án þess þó að hefta nýsköpun og yfirvegaða ákvarðanatöku sem getur innifalið áhættu. Mikilvægt er að fara í upphafi í greiningu á því um hvaða áhættuflokka er að ræða og hver sé í ábyrgð í hverjum flokki fyrir sig t.d. stjórnunar-, fjármála- og rekstraráhættu, umhverfis-, félagslegrar- og siðferðislegrar áhættu í rekstrinum.

⁵⁶ IPPF –Practice guide- Assessing the adequacy of risk management using ISO 31000, des. 2010.

⁵⁷ AS/NZS ISO 31000:2009 Risk management –Principles and guidelines.



Útdeiling ábyrgðar: Núverandi áhættustýring er bundin við einstakar deildir sem hver fyrir sig passar upp á sína ferla og fylgist (stundum kerfisbundið) með áhættu sem snertir þeirra starfsemi. Ábyrgð er þá í höndum viðkomandi deildarstjóra/skrifstofustjóra. Þegar ætlunin er að greina áhættu þvert á starfsemi deilda og starfseininga þá krefst það ákveðinna breytinga á þeim skipulagsrömmum sem fyrir eru. Ýmsar lausnir eru mögulegar. Velja þarf lausn sem hentar núverandi skipulagi en uppfyllir jafnframt þær kröfur sem ákveðið hefur verið að vinna út frá. Það sem er mikilvægast í þessu sambandi er að tekin sé skýr afstaða til þess með hvaða hætti skal útdeila ábyrgð og að ákvörðun um það sé fylgt eftir.

Hlutverk stjórnar: Að koma á kerfisbundinni áhættustýringu er stórt verkefni sem kallar á mikinn stuðning og þátttöku stjórnar og æðstu embættismanna. Þessir aðilar þurfa að taka þátt í að móta og samþykkja stjórnskipulag áhættustýringar og skilgreina ábyrgðarsvið lykilaðila í ferlinu.

Hönnun á umgjörð

Stjórn stofnunar er ábyrg fyrir því að setja viðmið um áhættuvilja (e. risk appetite) í áhættustefnu. Hagsmunaaðilar og eftirlitsaðilar þurfa að fá nægilegar upplýsingar til þess að átta sig á áhættuviðhorfum/áhættuvilja stjórnenda og stjórnar. Ákveða þarf með hvaða hætti eigi að miðla upplýsingum um áhættumat og áhættugreiningar.

Yfirvega þarf hvaða möguleikar eru í stöðunni varðandi skipulag áhættustýringar með hliðsjón af því stjórnkerfi sem fyrir er. Hvaða aðilar ættu að taka ábyrgð á mismunandi þáttum og er þörf fyrir ný hlutverk/stjórnendur? Meta þarf hvort fyrirhuguð áhættustefna er í samræmi við eða hefur áhrif á aðrar stefnur og verkferla sem fyrir eru í stofnuninni.

Áhættumenning: Að skapa nýja áhættumenningu getur verið mikil áskorun. Áhættustýring er í eðli sínu fyrirbæri sem snertir á viðkvæmum þáttum í starfseminni, þar sem hún beinir upplýsingum um áhættuþætti á mismunandi sviðum stofnunar í einn ákveðinn farveg. Það er því sérlega mikilvægt að standa rétt að skipulagi hennar frá upphafi þar sem annars getur risið upp umræða/deilur um hver eigi að vita hvað og hver það sé sem eigi að stýra helstu áhættuþáttum í starfseminni. Stjórnendur sem leiða þessa vinnu þurfa því að reyna að meta hvaða hindranir séu á þessari leið og með hvaða hætti sé best að deila ábyrgð og skyldum varðandi áhættustýringu.

Innleiðing áhættustýringar

Mikilvægt er að fara í upphafi í greiningu á því um hvaða áhættuflokka er að ræða og hver sé í ábyrgð í hverjum flokki fyrir sig t.d. stjórnunar-, fjármála- og rekstraráhættu, umhverfis-, félagslegrar- og siðferðislegrar áhættu í rekstrinum.⁵⁸

Stjórnin ber ábyrgð á því að tryggja að fylgst sé með áhættu fyrir starfseminna á kerfisbundinn hátt og að kerfið uppfylli lágmarks kröfur. Stjórnin framselur (e. delegates) venjulega umsjón með umgjörð áhættustýringar til stjórnendateymis. Í sumum tilvikum eru sérstakar sérhæfðar deildir með sérhæfða starfsmenn sem samræma og verkstýra þessu verkefni en sérhver starfsmaður í stofnun gegnir hlutverki í að tryggja árangursríka áhættustýringu. Mikilvægt er að við innleiðingu sé haft samtal og samráð við stjórnendur starfseininga. Meginábyrgð á að bera kennsl á og bregðast við áhættu liggur hjá stjórnendum í hverri starfseiningu.

Mikilvægt er að huga að samþættingu við aðra ferla. Er til þekking/reynsla inni í stofnuninni sem nýtist mögulega við uppbyggingu áhættustýringar? Eru til aðferðir og tæknilausnir í stofnuninni sem ætti að innlimma í áhættustýringarferlið? Eru t.d. þegar fyrir hendi eftirlitsferli eins og vöktun, skráning á tilteknum atriðum og upplýsingagjöf sem ættu að skilgreinast sem hluti af áhættustýringu hjá stofnuninni?

⁵⁸ Økonomistyrelsen. 2007.



Vöktun (e. monitoring) og staðfesting (e. assurance)

Notkun áhættustýringarkerfis breytist með tímanum. Viðhorf til áhættu geta breyst vegna innri eða ytri áhrifa. Viðbrögð við áhættu sem einu sinni gáfu góða raun geta orðið gagnslaus og eftirlitsaðgerðir geta misst gildi sitt vegna breyttra aðstæðna, m.a. breytinga í stjórnkerfi eða í samsetningu starfsmannahóps eða nýrra vinnuferla. Enn fremur geta markmið og áherslur stofnunar breyst. Af þessum ástæðum þurfa stjórnendur sífellt að endurskoða starfsaðferðir og aðlaga vöktun að breyttum aðstæðum. Vöktun á sér stað bæði hjá viðkomandi starfseiningum og með úttektum eftirlitsaðila.

Úttektir eftirlitsaðila geta verið gerðar af mismunandi aðilum; sérhæfðu stjórnendaeftirliti, innri endurskoðun, sérfræðingum í áhættustjórnun og lögfræðingum (e. compliance function, hlítu við lög og reglur). Mikilvægt er að samhæfa eftirlit þessara aðila til að tryggja skilvirkni og sem besta nýtingu mannafla. Enn fremur getur skortur á samvinnu leitt til tvíverknaðar eða að mikilvægar áhættur uppgötvast ekki. Staðfestingarúttektir (e. assurance) og áhættustýring eru ferlar sem styðja hver við annan.

Ályktun: Umgjörð áhættustýringar á að tryggja að upplýsingar um áhættu sem áhættumat leiðir í ljós komist ávallt í hendur viðeigandi aðila og séu settar fram með þeim hætti að þær nýtist til ákvarðanatöku á öllum stigum stjórnkerfis.

Umgjörð áhættustýringar (e. risk management framework) vísar til þess að fyrirkomulag áhættustýringar hafi verið sett í ákveðna umgjörð. Til þess að búa til umgjörð um áhættustjórnun þarf að móta áhættustefnu og skilgreina stjórnskipulag áhættustýringar. Enn fremur þurfa vinnuferlar fyrir áhættustýringu að vera skýrir. Loks er mikilvægt að skapa sameiginlegan skilning á aðferðafræði og hugtakanotkun áhættustýringar.

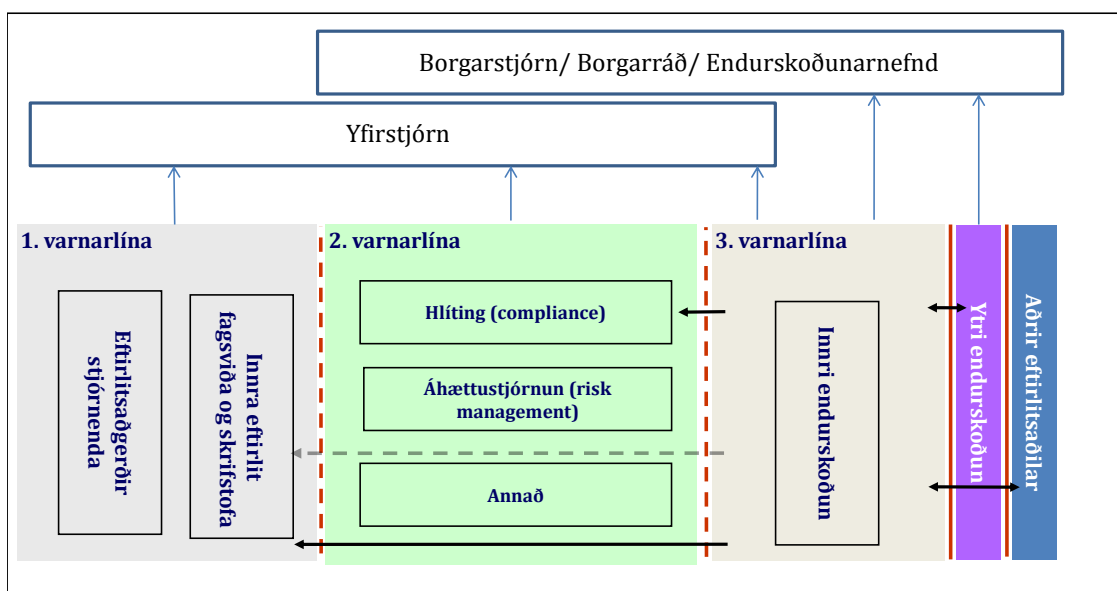
Eins og fram hefur komið er ekki fyrir hendi heildstæð umgjörð áhættustjórnunar hjá Reykjavíkurborg þó að áhættustýringu sé vissulega vel sinnt á mörgum vígstöðvum.

VIÐAUKI V. Kortlagning á eftirlitshlutverki við uppbyggingu stjórnerfinsins

Hlutverk stjórnar skiptist í grófum dráttum í tvennt; stefnumótun og eftirlitshlutverk. Í þessu samhengi þarf að draga fram þau tæki sem borgarráð hefur til að sinna stefnumótun og eftirliti í störfum sínum. Í þessari umfjöllun er fyrst og fremst horft til mismunandi eftirlitshlutverks aðila innan og utan stjórnerfinsins. Algengasta tæki fyrir stjórnir til að sinna vel sínu eftirlitshlutverki er upplýsingagjöf sem kemur í gegnum áhættustýringu borgarinnar og frá eftirlitsaðilum á vegum borgarinnar.

Alþjóðasamtök innri endurskoðenda hafa gefið út svokallað *þriggja þrepa eftirlitslíkan* (The three lines of defence model) til þess að útskýra og sýna á myndrænan hátt mismunandi ábyrgðarsvið í stjórnun fyrirtækja og stofnana (internal governance) og samspilið á milli þeirra. Í neðangreindu líkani er leitast við að lýsa með hvaða hætti þessu er fyrir komið hjá Reykjavíkurborg.

Þriggja þrepa eftirlitslíkan



Fyrsta varnarlína

Stjórnendur rekstrareininga eiga að bera ábyrgð á sínum ferlum og meta, stjórna og draga úr áhættu samhliða því að viðhalda virku innra eftirliti. Fyrsta varnarlína felst í eftirlitsaðgerðum sem stjórnendur fagsviða og skrifstofa hafa komið á til að draga úr áhættu í eigin daglegri starfsemi þannig að hún verði ásættanleg. Eftirlitsaðgerðir ættu í flestum tilvikum að vera innbyggðar í starfsemina, þ.e. ferlar, vinnulag og kerfi sem eru til staðar. Mikilvægt er að stjórnendur séu gerðir ábyrgðir fyrir eftirliti með þjónustu og verklagi. Um er að ræða viðvarandi vöktun og ábyrgð á að greina og meta áhættu hjá sinni starfseiningu og innleiða viðeigandi eftirlitsaðgerðir til að áhættunni sé stýrt sem skyldi. Eftirlitsaðgerðir eiga að tryggja fylgni við lög og reglur, gæði þjónustu og önnur viðmið sem um starfsemina gilda. Þegar tilefni er til þá þarf að koma tímanlega upplýsingum um mögulega helstu áhættuþætti áfram til annarra vöktunaraðila jafnt og til næstu yfirmanna.

Önnur varnarlína

Önnur varnarlína eru starfseiningar, t.d. áhættustýring, regluvarsla og önnur stoðsvið s.s. gæða- og öryggismál. Hlutverk þeirra að styðja við og hafa eftirlit með að innra eftirlit sé innleitt og það sé virkt hjá stjórnendum. Þeir veita enn fremur þeim, sem hafa eignarhald á áhættu og viðeigandi eftirlit og eiga einnig



að vera leiðbeinandi um viðeigandi eftirlitsaðgerðir. Einnig veitir önnur varnarlína upplýsingar til yfirstjórnar til þess að hún hafi m.a. heildar yfirsýn yfir áhættustýringu og innra eftirlit.

Einnig má greina að einstök verkefni í miðlægum skrifstofum getur fallið undir aðra varnarlínu, eftirlitsaðgerðir sem hafa það hlutverk að móta eftirlitsumgjörðina þvert á starfsemi borgarinnar með því m.a. að setja reglur og móta viðmið um framkvæmd þeirra verkefna sem að þeim snúa. Þeim ber jafnframt að hafa yfirsýn og eftirlit með framkvæmd þess regluverks sem þær bera ábyrgð á.

Miðlægar eftirlitseiningar eru af tvennum toga. Annars vegar hreinar eftirlitseiningar eins og fyrirhuguð áhættustýringardeild sem sérstaklega eru stofnaðar til þess að sinna áhættustýringu, regluvörslu, hlítu etc. (Engin hrein eftirlitseining er starfandi í dag utan Innri endurskoðunar sem er utan reglulegar starfsemi og flokkast sem þriðja varnarlína) Hins vegar sá hluti starfsemi miðlægra (fag)skrifstofa sem snýr að eftirliti með störfum fagsviða. Stjórnendur miðlægra (fag) skrifstofa ættu að taka mið af áhættustefnu Reykjavíkurborgar og bera ábyrgð á mótun skilvirkra leiðum til áhættustýringar á sviði sinnar fagskrifstofu sem samræmist heildaráhættustefnu. Hlutverk þeirra er að vakta áhættu í samvinnu við aðra stjórnendur og aðstoða þá sem standa frammi fyrir áhættunni við að skilgreina hvaða áhættuflokka þurfi að vakta og ákvarða viðunandi upplýsingagjöf um áhættu hjá rekstrareiningum borgarinnar. Þannig myndi fjármálaskrifstofa hafa umsjón með áhættustýringu fjármálalegra verkefna, Skrifstofa þjónustu og rekstur hafa umsjón með á áhættustýringu þjónustuverkefna o.s.frv. Allar myndu þessar miðlægu fagskrifstofur gefa skýrslu um störf sín til áhættustýringardeildar



HEIMILDASKRÁ

Reglur og stefnur Reykjavíkurborgar

- Reglur um notkun og rafræna vöktun á tölvubúnaði, tölvupósti og Interneti. 15. júní 2010.
- Siðareglur starfsmanna Reykjavíkurborgar. 22. október 2009.
- Starfsmannastefna Reykjavíkurborgar. Samþykkt 18. des. 2001 í borgarráði.
- Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar. Samþykkt í borgarstjórn 16. maí 2006.
- Samþykkt fyrir hverfisráð Reykjavíkurborgar. 21. febrúar 2002, með síðari breytingum.
- Upplýsingastefna Reykjavíkurborgar. Ódagsett.
- Verklagsreglur um farsíma starfsmanna Reykjavíkurborgar. 10. október 2007.
- Reglur um úthlutun styrkja á vegum hverfisráða. Samþykktar í borgarráði 17. desember 2009.
- Heildarstefnukort 2007. Samþykkt í borgarráði 6. apríl 2006.
- Siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg. Ódagsett.
- Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar. 29. október 2009.

Aðrar heimildir

- Agnes Hólm Gunnarsdóttir og Helgi Þór Ingason. 2007. *Afburðaaðrangur*.
- AIRMIC, ALARM, IRM: 2002. *A Risk Management Standard*.
- AS/NZS ISO 31000:2009 *Risk Management — Principles and Guidelines*.
- de Leeuw, Sander og Jeroen P. van den Berg. 2011. „Improving operational performance by influencing shopfloor behavior via performance management practices“. *Journal of Operations Management*. 29, bls. 224-235. Af www.sciencedirect.com/science/journal/02726963/29/5.
- ECIIA – FERMA. *Guidance on the 8th EU Company Law Directive*, article 41. Desember 2011
- Gunnar Eydal. 2006. *Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar, nefndir, ráð og stjórnir*.
- Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson. 2012. *Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta. Leiðir að einföldun og samhæfingu*. Vefbirting 26. júní 2012 á www.stjornmalogstjornsysla.is. Stjórnsýsla og stjórnmal, 1. tbl. 8. árg.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Apríl 2012. *Mat á eftirlitsumhverfinu 2012*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Apríl 2010. *Mat á eftirlitsumhverfinu 2010*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Ágúst 2005. *Stefnumiðað árangursmat hjá Reykjavíkurborg*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Viðhorfskönnun Innri endurskoðunar 2013.
- Institute of Internal Auditors (IIA). 2011. *International professional practice framework (IPPF) – updated for 2012*.
- Institute of Internal Auditors (IIA). Apríl 2011. *Auditing the Control Environment*. IPPF – Practice Guide.
- Institute of Internal Auditors (IIA). Desember 2010. *Assessing the adequacy of risk management. Using ISO 31000*. IPPF – Practice Guide.
- Institute of Internal Auditors (IIA). Janúar 2013. *The three lines of defense in effective risk management and control*. IIA Position Paper.
- International Federation of Accountants (IFAC). Febrúar 2011. *Global survey on risk management and internal control. Results, analysis, and proposed next steps*. Professional Accountants in Business Committee. Information Paper.



- International Federation of Accountants (IFAC). Júní 2012. *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*. Professional Accountants in Business Committee. International Good Practice Guidance.
- INTOSAI. 2004. *Guidelines for Internal Control Standard for the Public Sector. Internal Control Standards committee*. Belgía.
- ÍST ISO/IEC 27001:2005 *Upplýsingatækni - Öryggisæðni - Stjórnkerfi upplýsingaöryggis – Kröfur*
- Minnisblað borgarstjóra með lýsingum á skipuriti og hlutverkum nýrra skrifstofa, dags. 14. nóvember 2012.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. 2008. *Aðdragandi og orsakir falls bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, viðauki 1 Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008.
- Reding, K.F. , Sobel, P.J., Anderson, U.L, Head M.J., Ramamoorti ,S. Salamasick ,M., Riddle, C. 2009. *Internal Auditing: Assurance and Consulting Services*. The Institute of Internal Auditors Research Foundation.
- Snjólfur Ólafsson. 2005. *Stefnumiðað árangursmat sem liður í að framkvæma stefnu. Tímarit um viðskipti og efnahagsmál* www.efnahagsmal.hi.is. Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.
- Spencer Pickett, K. H. 2005. *The Essential Handbook of Internal Auditing*.
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.
- The committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 1992. *Internal control — Integrated framework*.
- Úttektarnefnd um Orkuveitu Reykjavíkur. Október 2012. *Skýrsla úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur*. Reykjavíkurborg.
- Økonomistyrelsen. 2007. *Vejledning om risikostyring i staten*. Af www.modst.dk.



VIÐMÆLENDALISTI

Aðalbjörg Dísa Guðjónsdóttir, skrifstofustjóri skrifstofu Skóla- og frístundasviðs.
Atli Atlason, deildarstjóri kjaradeildar.
Ásgeir Westergren, sérfræðingur á skrifstofu fjármála.
Berglind Ólafsdóttir, fjármálastjóri Menningar- og ferðamálasviðs.
Birgir Björn Sigurjónsson, fjármálastjóri Reykjavíkurborgar.
Björk Vilhelmsdóttir borgarfulltrúi.
Dagur B. Eggertsson, formaður borgarráðs.
Ellý Katrín Guðmundsdóttir borgarritari.
Elsa Hrafnhildur Yeoman borgarfulltrúi.
Gísli H Guðmundsson borgarbókari.
Hanna Birna Kristjánsdóttir borgarfulltrúi.
Helga Benediktsdóttir, deildarstjóri fjárstýringar.
Helga Björg Ragnarsdóttir, skrifstofustjóri Skrifstofu borgarstjóra og borgarritara.
Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri Skrifstofu borgarstjórnar.
Hreinn Ólafsson, fjármálastjóri Umhverfis- og skipulagssviðs.
Hrólfur Jónsson, skrifstofustjóri Skrifstofu atvinnu og eignaþróunar.
Hörður Hilmarsson, fjármálastjóri Velferðarsviðs.
Jón Gnarr Kristinsson borgarstjóri.
Jónas Skúlason, deildarstjóri borgarbókhalds.
Júlíus Vífill Yngvarsson borgarfulltrúi.
Kristbjörg Stephensen borgarlögmaður.
Kristín Egilsdóttir, fjármálastjóri Skóla- og frístundasviðs.
Oddný Sturludóttir borgarfulltrúi.
Ólöf Örvarsdóttir, sviðsstjóri Umhverfis- og skipulagssviðs.
Óskar J. Sandholt, skrifstofustjóri Upplýsingatæknideildar.
Óttarr Ólafur Proppé borgarfulltrúi.
Ragnar Þorsteinsson, sviðsstjóri Skóla- og frístundasviðs.
Sóley Tómasdóttir borgarfulltrúi.
Stella Kristín Víðisdóttir, sviðsstjóri Velferðarsviðs.
Svanhildur Konráðsdóttir, sviðsstjóri Menningar- og ferðamálasviðs.
Þorleifur Gunnlaugsson borgarfulltrúi.
Örn Sigurðsson, skrifstofustjóri Umhverfis- og skipulagssviðs.