

JÚNÍ 2020



ÁÆTLUN UM SAMEININGU EFTIRLITSEININGA

Sameining á hlutverkum umboðsmanns borgarbúa,
persónuverndarfultrúa og innri endurskoðunar
undir stjórn innri endurskoðanda Reykjavíkurborgar



INNRI ENDURSKOÐUN REYKJAVÍKURBORGAR

IE19110002

Efnisyfirlit

Sameining eftirlitseininga	3
Samantekt.....	3
Verkátætlun	6
Greining	6
Gagnaöflun.....	6
Samantekt greiningar	6
Tillaga að skipulagi.....	9
Menning.....	9
Efnislegar breytingar á hlutverki umboðsmanns borgarbúa	9
Efnisleg breyting á hlutverki persónuverndarfulltrúa.....	10
Uppljóstrunargátt	11
Skipulag.....	12
Innri endurskoðandi.....	13
Fagstjórar	14
Verkefnastjórar og skrifstofustjóri.....	15
Nefndir.....	15
Hlutverk	15
Samlegð – fjárhagsáætlun og húsnæði	16
Viðauki 1 – Rýniviðtöl og greining á ferlum	17
Rýniviðtöl við starfsmenn	17
Rýniviðtöl við formenn ráða og borgarstjóra.....	17
Rýniviðtöl við sviðsstjóra.....	18
Samstarf við Umboðsmann Alþingis, umboðsmann borgarbúa og persónuverndarfulltrúa.....	18
Rýniviðtal við Umboðsmann Alþingis og aðstoðarmann hans.....	18
Viðtal við umboðsmann borgarbúa	20
Viðtal við persónuverndarfulltrúa.....	23
ÞRÓUN STARFSEMI „BORGERRÁDGIVEREN“ Í KAUPMANNAHÖFN	25
Greining á ferlum í núverandi skipulagi	25
Umboðsmaður borgarbúa – núverandi ferli	26
Innri endurskoðun – núverandi ferli	26
Ferli uppljóstrunargáttar	28
Viðauki 2 – Verkátætlun	29
Viðauki 3 – Drög að erindisbréfi	30
Viðauki 4 – Tillaga um sameiningu eftirlitseininga	33

Sameining eftirlitseininga

Þann 27. febrúar 2020 samþykkti borgarráð að sameina á einum stað starfsemi eftirlitseininga borgarinnar með það að markmiði að einfalda og um leið styrkja starfsemi og skipulag þeirra aðila sem sinna eftirliti með starfsemi og stjórnslu Reykjavíkurborgar.

Í samþykkt borgarráðs felst að sameina eigi, undir stjórn og á ábyrgð innri endurskoðanda Reykjavíkurborgar, starfsemi umboðsmanns borgarbúa og starf persónuverndarfulltrúa borgarinnar, frá og með 1. júní 2020 (sjá viðauka 4).

Í bókun borgarráðsfulltrúa Samfylkingar, Viðreisnar, Pírata og Vinstri grænna er lögð áhersla á að standa vörð um mismunandi eiginleika og hlutverk eftirlitseininganna þriggja og að umboðsmaður borgarbúa verði áfram aðgengilegur vettvangur sem borgarbúar geti leitað til með sínar ábendingar og þeim komið í skýrt ferli. Þá kemur fram að með sameiningunni sé tryggt að á vegum Reykjavíkurborgar starfi ein öflug eftirlitsheild sem með virku eftirliti geti dregið úr áhættu sem gæti hamlað því að borgin nái tilætluðum árangri. Með þessu náist betri yfirsýn yfir stöðu þeirra mála sem lúta að málefnum borgarinnar. Tækifæri séu til hagræðingar með aukinni samvinnu sem leiði til aukinnar skilvirkni.

Borgarráðsfulltrúar Sjálfstæðisflokksins lögðu fram bókun er laut að því að með sameiningu næðist fram einföldun stjórnkerfisins og að stuðlað sé að auknu sjálfstæði eftirlitsaðilanna.

Í bókun áheyrnarfulltrúa Sósíalístaflokks Íslands er lögð áhersla á að tryggja að það verði auðvelt og aðgengilegt fyrir borgarbúa að leita til umboðsmanns borgarbúa með sín mál. Þá er lögð áhersla á að framtíðartilhögun sé útfærð þannig að innleiðingin verði borgarbúum fyrir bestu.

SAMANTEKT

Unnin var ítarleg greining á starfsemi, verkefnum og ferlum í eftirlitseiningum sem sameinast. Fram kom að mikil samlegð geti falist í sameiningunni sem birtist með margvíslegum hætti. Sameinuð eining styrkir því eftirlitsumhverfi borgarinnar.

Í greiningarviðtölum kom fram almenn ánægja hagaðila með störf Innri endurskoðunar (IE). Ánægja var með öguð vinnubrögð, gæði og fagmennsku og samskipti í kringum eftirlit IE. Fram kom að skýra þurfi betur hlutverk og ferla í kringum umboðsmann borgarbúa og jafnframt kom fram í viðtölum að hlutverk persónuverndarfulltrúa sé mikilvægt og hafi gefist vel en að í stærrri einingu séu tækifæri til að efla enn frekar þá vinnu. Hagaðilar nefndu allir þörf á aukinni fræðslu og miðlun almennra upplýsinga um umbætur.

Við greiningu á ytra eftirliti sést að stjórnýsla sveitarfélagsins sætir mjög ítarlegu ytra eftirliti og kæruleiðir eru margvíslegar auk þess sem aðili máls getur vísað málum sínum til Umboðsmanns Alþingis. Verklag þarf að taka mið af þeim úrlausnum í ytra eftirliti er varða stjórnkerfi borgarinnar og tryggja að þær úrlausnir leiði til lærdóms og úrbóta innan borgarkerfisins.

Við skoðun á hlutverki nefnda og ráða borgarinnar var greind ákveðin skörun á hlutverkum ráða er kemur að verkefnum sem snúa að eftirlitseiningum. Þá skarast hlutverk eftirlitseininganna í núverandi mynd, sérstaklega að því er varðar frumkvæðisathuganir. Tækifæri er til að leysa úr þessu með sameiningunni.

Tækifæri er til að einfalda úrvinnslu kvartana og auka yfirsýn með því að öllum kvörtunum sé beint í samræmdan skilgreindan rafrænan farveg þar sem hægt er að greina þær út frá efni og eðli, vinna tölfræði, fylgja þeim eftir og hafa samvinnu innan stjórnýslunnar um meðferð þeirra auk þess að sinna markvissu fræðslustarfi sem tekur mið af þörfinni. Með þessu er betur hægt að ná fram skilvirkni og koma í veg fyrir of mikið flækjustig og tvíverknað í verklagi.

Þegar horft er til sambærilegra eininga á Norðurlöndum gefur reynsla Dana til kynna að mikilvægt sé að vinna að því að liðka fyrir samskiptum milli borgarans og viðkomandi málefnasviðs á óformlegri máta í leit að lausn ágreiningsefna. Í samtali við umboðsmann borgarþinga og starfsmenn hans kemur fram að í framkvæmd hafi þau fært sig meira í átt að því óformlega ferli sem viðhaft er í Kaupmannahöfn. Af samtölum við hagaðila innan borgarinnar má þó ráða að þetta nýja fyrirkomulag hafi ekki verið kynnt nægilega vel eða skilgreint. Þá þarf að vera ljóst hvert hlutverk umboðsmanns er í slíkum tilvikum og hvernig málum er lokið gagnvart borgaranum.

Sett er fram tillaga að áætlun um sameiningu eftirlitseininga þar sem eftirlitseiningarnar sameinast í eininguna Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar undir stjórn innri endurskoðanda. Innri endurskoðandi fer með mannaforráð allra starfsmanna.

Áhersla er lögð á sveigjanlegt teymisskipulag og að starfsmönnum geti verið falið að fara inn í ólík fagverkefni, allt eftir hæfni og verkefnastöðu hverju sinni, að teknu tilliti til óhæðis og varnarlína.

Gert er ráð fyrir því að innan starfseiningarinnar séu tvö störf fagstjóra; Fagstjóri ráðgjafar og Fagstjóri innri endurskoðunar. Störfin fela ekki í sér mannaforráð og eru nánar skilgreind í tillögunni.

Störf hjá Innri endurskoðun verði:

- Innri endurskoðandi
- Tveir fagstjórar
- Verkefnastjórar
- Skrifstofustjóri

Öll menning sameinaðrar einingar taki mið af megináherslu á eflingu starfshátta og stjórnýslu og stöðugar umbætur.

Lagt er til að hlutverk umboðsmanns verði skilgreint þannig að það taki betur til hinnar óformlegu málsmeðferðar sem nú þegar er komin nokkur reynsla af en þörf er á að skýra betur og tryggja að hafi skýrt ferli, m.a. með tilliti til samstarfs við svið og fagråd.

Vegna eðlis uppljóstrunargáttar, sem getur bæði leitt til ráðgjafar og staðfestingar- eða úttektarverkefna, er talið rétt að skipa henni beint undir innri endurskoðanda. Ábendingar sem berast í uppljóstrunargátt geta leitt til ráðgjafar, frekari rannsóknar á meintu misferli, úttektar- eða staðfestingarverkefna, auk þess sem ábendingar nýtast inn í áhættumat Innri endurskoðunar í tengslum við gerð áhættumiðaðrar endurskoðunaráætlunar. Lög um vernd uppljóstrara taka gildi 1. janúar 2021 og tíminn fram að því verður nýttur til að kynna uppljóstrunargátt Reykjavíkurborgar með áberandi hætti og uppfylla skilyrði um fyllsta gagnageymsluöryggi til þess að þeir sem nýta sér innri upplýsingamiðlun innan Reykjavíkurborgar geti treyst þeirri nafnleynd sem lögin kveða á um.



Mynd 1 Skipulag Innri endurskoðunar

Með sameinaðri einingu á að nást aukin framleiðni með betri nýtingu mannauðs og öflugri teymisvinnu þar sem hvert fagsvið innan einingarinnar myndar sterka heild en unnið er þvert á skipulag í einstökum verkefnum eftir áherslum hverju sinni og eðli verkefna að teknu tilliti til óhæði og varnarlína. Áhersla verður lögð á aukinn sveigjanleika í rekstri með því að unnið verður í staðfestingarverkefnum í auknum mæli með samvistunarfyrirkomulagi (e. co-sourcing). Gert er ráð fyrir auknum sveigjanleika til tímabundinna ráðninga á mótí aðkeyptri þjónustu eftir því hve miklu er samvistað á hverjum tíma.

Lagt er til að borgarráð samþykki áætlun þessa sem felur í sér útfærslu að skipulagi nýrrar starfseiningar ásamt meðfylgjandi tillögu að erindisbréfi sem endurspeglar áætlunina. Lagt er til að innri endurskoðanda verði falið að ganga frá breytingum á störfum í samræmi við áætlun þessa.

VERKÁÆTLUN

Verkáætlun skiptist í þrjú meginskref og byggir á samþykktum borgarráðs varðandi markmið og tímasetningar.

- Greining
- Endurskipulagning
- Innleiðing

Verkáætlunin var brotin niður í smærri verkþætti og ábyrgð og tímamörk skilgreind eftir því sem verkinu vatt fram. Unnin var áhættugreining fyrir breytingaferlið til að hámarka líkur á að ferlið í heild gengi fyrir sig í samræmi við áætlanir. Verkáætlun fylgir í viðauka 1.

GREINING

Gagnaöflun

Farið var yfir núverandi samþykktir um starfseiningarnar, starfsreglur, starfslýsingar, verkferla, ársskýrslur og önnur gögn sem lýsa skipulagi, starfsemi og virkni eininganna innan Reykjavíkurborgar. Sjónarhornið var einnig víkkað með því að skoða skipulag sambærilegra eininga í öðrum borgum í Skandinavíu og alþjóðlega staðla um starfsemina.

Samantekt greiningar

Í greiningarviðtölum kom fram almenn ánægja hagaðila með störf Innri endurskoðunar (IE), bæði hjá fulltrúum þeirra stjórnara og ráða sem treysta á eftirlitshlutverk IE vegna sinna starfa og rætt var við og hjá stjórnendum innan stjórnarsýslunnar sem sæta eftirliti. Ánægja var með öguð vinnubrögð, gæði og fagmennsku og samskipti í kringum eftirlit IE.

Fram kom að skýra þurfi betur hlutverk og ferla í kringum umboðsmann borgarbúa og jafnframt kom fram í viðtölum að hlutverk persónuverndarfulltrúa sé mikilvægt og hafi gefist vel en að í stærri einingu séu tækifæri til að efla enn frekar þá vinnu.

Starfsmenn sjá tækifæri til frekari framfara við stækkun einingarinnar í því að ábyrgð verði skýrar framseld til starfsmanna með aukinni teymisvinnu og í aukinni skilvirkni og að það verði faglega

áhugavert og skemmtilegra að starfa á stærri vinnustað. Einnig komu fram væntingar um breytingar á húsnæði samhliða auknum umsvifum.

Þeir aðilar sem sæta eftirliti telja tækifæri í sameiningunni og að æskilegt sé að menning og vinnubrögð IE nái til allra þeirra þátta sem sameinaðir verða nú í nýrri einingu.

Hagaðilar nefndu allir þörf á aukinni fræðslu og miðlun almennra upplýsinga um umbætur.

Við greiningu á ytra eftirliti sést að stjórnýsla sveitarfélagsins sætir mjög ítarlegu ytra eftirliti, kæruleiðir eru margvíslegar auk þess sem aðili máls getur vísað málum sínum til Umboðsmanns Alþingis. Verklag þarf að taka mið af þeim úrlausnum í ytra eftirliti er varða stjórnkerfi borgarinnar, tryggja að þær úrlausnir berist þangað og að þær leiði til úrbóta innan borgarkerfisins.

Við skoðun á hlutverki nefnda og ráða borgarinnar sést að forsætisnefnd hefur m.a. það hlutverk að fjalla um álitamál varðandi málsmeðferð í stjórnýslu og stjórnkerfi Reykjavíkurborgar sem til hennar er vísað. Umboðsmaður borgarbúa hefur að þessu leyti sambærilegt hlutverk og Innri endurskoðun. Þá skarast hlutverk umboðsmanns borgarbúa og Innri endurskoðunar varðandi frumkvæðisathuganir og móttöku og úrvinnslu á ábendingum um meint misferli.

Athygli vekur að hægt er að leita til umboðsmanns borgarbúa án þess að bera fyrst fram kvörtun við viðkomandi svið og jafnvel áður en afgreiðsla máls liggur fyrir hjá viðkomandi sviði eða fagráði. Í dag er t.d. upplýsinga- og gagnaöflun vegna kvartana til umboðsmanns borgarbúa mjög tímafrek og ferlið innan stjórnýslunnar þungt fyrir alla aðila

Einnig getur aðili máls sett fram beiðni til borgarráðs um endurupptöku ákvörðunar sem er þá vísað til nýrrar efnismeðferðar í fagráði.

Tækifæri er til að einfalda úrvinnslu kvartana og auka yfirsýn með því að öllum kvörtunum sé beint í samræmdan skilgreindan rafrænan farveg þar sem hægt er að greina þær út frá efni og eðli, vinna tölfræði, fylgja þeim eftir og hafa samvinnu innan stjórnýslunnar um meðferð þeirra og sinna markvissu fræðslustarfi sem tekur mið af þörfinni. Með þessu er betur hægt að ná fram skilvirkni og koma í veg fyrir of mikil flækjustig og tvíverknað í ofangreindu verklagi.

Er þetta í samræmi við þau markmið sem sett hafa verið með sameiningu eftirlitseininganna um að einfalda og um leið styrkja starfsemi og skipulag eftirlitseininganna, einfalda stjórnkerfið og að innleiðingin verði borgarbúum fyrir bestu.

Hlutverk umboðsmanns borgarbúa við sáttamiðlun getur verið lagalega vandasamt í framkvæmd, sérstaklega þegar litið er til jafnræðisreglu stjórnýsluréttar þar sem beiting efnisreglna þarf að vera með samræmdum hætti og ekki hægt að víkja frá því samræmi til að ná sáttum í einstökum málum.

Þegar horft er til sambærilegra eininga á Norðurlöndum gefur reynsla Dana til kynna að mikilvægt sé að vinna að því að liðka fyrir samskiptum milli borgarans og viðkomandi málefna sviðs á óformlegri máta í leit að lausn ágreiningsefna.

Í samtali við umboðsmann borgarbúa og starfsmenn hans kemur fram að í framkvæmd hafa þau fært sig meira í átt að því óformlega ferli sem viðhaft er í Kaupmannahöfn. Af samtölum við hagaðila innan borgarinnar má ráða að þetta nýja fyrirkomulag hafi ekki verið kynnt nægilega vel eða skilgreint. Þá þarf að vera ljóst hvert hlutverk umboðsmanns er í slíkum tilvikum og hvernig málum er lokið gagnvart borgaranum.

Í samtali við Umboðsmann Alþingis kom fram að kjósi sveitarfélög að skilgreina einhvers konar innri umboðsmann eins og gert hefur verið hjá Reykjavíkurborg sé það þó ekki lögbundið hlutverk.

Öll leiðbeining og kennsla innan sveitarfélagsins um góða stjórnsýsluhætti sé af hinu góða og einnig áhersla á umbætur í tengslum við niðurstöður kærunefnda, ráðherra, dómstóla eða Umboðsmanns Alþingis í málum sem varða stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Eins kom fram að fyrir liggur að alþjóðleg samtök opinberra umboðsmanna (International Ombudsman Institute, IOI) hafa í leiðbeiningum um þróun og skipulag embætta umboðsmanna mælt til þess að heitið „umboðsmaður“ sé aðeins notað um hlutverk lögskipaðs umboðsmanns þjóðþinga sem fer með eftirlit með stjórnsýslu viðkomandi lands. Þá kom fram að til að tryggja viðvarandi umbætur í starfsemi sveitarfélagsins þá geti verið æskilegt að Innri endurskoðun fylgi eftir umbótavinnu í kjölfar ábendinga Umboðsmanns Alþingis og sé jafnframt tengiliður við embættið f.h. borgarinnar ásamt borgarlögmanni en mikilvægt sé að tryggja skilvirkni og koma í veg fyrir skörun á hlutverkum og tafir í ferli mála vegna aðkomu slíkrar einingar.

Tillaga að skipulagi

Vinna að tillögu nýs skipulags hefur tekið mið af því að grunnáhersla í sameinaðri eftirlitseiningu sé efling starfshátta og stjórnáslu og stöðugar umbætur í starfi með skilvirku innra eftirliti sem rúmi innri endurskoðun, ráðgjöf við samstæðu Reykjavíkurborgar, ráðgjöf við borgarbúa og starfsmenn borgarinnar, uppljóstrunargátt og hlutverk persónuverndarfulltrúa borgarinnar.

Innra skipulag og menning taki mið af þessari grunnáherslu og ferlar endurspegli hana og ávallt verði tryggt sérgreind hæfni starfsmanna á fagsviðum sem undir eininguna heyra.

MENNING

Öll menning sameinaðrar einingar taki mið af megináherslu á eflingu starfshátta og stjórnáslu og stöðugar umbætur.

Skilvirk stjórnun, markviss endurgjöf, faglegur metnaður og færni í árangursríkum samskiptum og miðlun upplýsinga innan starfseiningarinnar og utan hennar eru lykilþættir í skilvirkri menningu og árangursríku starfi.

Skipurit, ferli og skilgreining starfa tekur mið af þessum áherslum og einnig tillögur varðandi húsnæðismál.

EFNISLEGAR BREYTINGAR Á HLUTVERKI UMBOÐSMANNS BORGARBÚA

Lagt er til að hlutverk umboðsmanns verði skilgreint þannig að það taki betur til hinnar óformlegu málsmeðferðar sem nú þegar er komin nokkur reynsla af en þörf er á að skýra betur og tryggja að hafi skýrt ferli, m.a. með tilliti til samstarfs við svið og fagráð.

Gert er ráð fyrir því að skýra vel málsmeðferðarreglur sem gildi um svokallaða óformlega málsmeðferð sem beitt hefur verið um nokkurt skeið með það að markmiði að öllum sé ljóst, starfsmönnum borgarinnar sem og borgarbúum, hvert sé ferli málsmeðferðar og hvernig henni ljúki. Áhersla er lögð á að hin óformlega leið, sem farin hefur verið hjá borgararáðgjafa í Kaupmannahöfn og umboðsmaður borgarbúa hefur færst í áttina að, verði útfærð frekar þannig að öllum sé ljóst hvað í því felst og hvernig hin óformlegu samskipti eiga sér stað við hin mismunandi svið borgarinnar.

Mikilvægt er að reglur um málsmeðferð hjá umboðsmanni séu skýrar og jafnframt er mikilvægt að það sé öllum ljóst, starfsmönnum borgarinnar sem og borgarbúum, að kvörtunum skuli beina til

viðkomandi sviðs eða fagráðs áður en umboðsmaður borgarbúa getur tekið mál til meðferðar og umboðsmaður leiðbeini borgurunum þar um.

Í samþykkt um umboðsmanns borgarbúa kemur fram að umboðsmaður geti ekki sinnt álitafnum sem eru þegar til umfjöllunar hjá lögbundnum úrræðum, svo sem hjá ráðherra, sjálfstæðum stjórnarsýslunefndum, Umboðsmanni Alþingis eða dómstólum. Athygli vekur að hér er rætt um mál sem eru til umfjöllunar hjá lögbundnum úrræðum en ekki hvort umboðsmaður geti tekið mál til meðferðar þar sem lögbundin úrræði eru til staðar.

Ráðgjöf umboðsmanns við borgarbúa verði afmörkuð þannig að ekki komi til málsmeðferðar umboðsmanns fyrr en kvörtun hefur verið beint til viðkomandi sviðs sem fengið hefur tækifæri til að yfirfara málsmeðferð eða þjónustu sína og bregðast við kvörtun. Telji aðili sem kvartar sig ekki hafa fengið viðunandi lausn að loknu slíku ferli geti hann leitað ráðgjafar umboðsmanns borgarbúa. Lagt er til að aðgengi starfsmanna borgarinnar að ráðgjöfum verði gert sýnilegra og auðveldara, að fræðsla verði markviss enda slíkt forvarnarstarf eitt af mikilvægustu verkefnum umboðsmanns.

Gert er ráð fyrir því að öll efnismeðferð kvartana, frá því að kvörtun er sett fram við svið eða fagráð og þar til kvörtunarferli lýkur, eftir atvikum hjá umboðsmanni borgarbúa, fari fram samkvæmt samræmdu ferli og í upplýsingakerfi sem heldur utan um öll gögn máls og tengd samskipti við borgarbúa og viðkomandi svið eða fagráð. Þannig verði tryggð skilvirkni og skjót úrlausn mála, úrvinnsla tölfraeðiupplýsinga og úrvinnsla upplýsinga um tækifæri til almennra umbóta í stjórnarsýslunni.

Við sameiningu eftirlitseininga er lagt til að fella frumkvæðisathugun undir teymi innri endurskoðunar en aðra þjónustu umboðsmanns við borgarana og starfsmenn borgarinnar undir ráðgjafarhlutann og með því tryggð aukin samlegð og skilvirkni.

Lagt er til að hlutverk varðandi móttöku misferlistilkynninga, sem verið hefur í höndum bæði Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar og umboðsmanns borgarbúa, verði samræmt og skilgreint nánar en verið hefur og heyri framvegis beint undir innri endurskoðanda.

Lagt er til að skilgreina betur hlutverk ráðgjafar við borgarbúa við sáttamiðlun en verið hefur til að tryggja að það virki með skilvirkum hætti, sé skýrt skilgreint bæði gagnvart stjórnkerfinu og borgaranum og að jafnræðisregla stjórnarsýsluréttar, sem gerir kröfu um samræmda beitingu reglna innan stjórnarsýslunnar, sé ávallt höfð að leiðarljósi við sáttamiðlun.

EFNISLEG BREYTING Á HLUTVERKI PERSÓNUVERNDARFULLTRÚA

Ekki eru lagðar til efnislegar breytingar á hlutverki persónuverndarfulltrúa sem verði sem fyrr í samræmi við skilgreiningu laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Frumkvæðisathuganir falli undir fagstjóra innri endurskoðunar en aðrir þættir undir fagstjóra ráðgjafar.

UPPLJÓSTRUNARGÁTT

Í samstarfssáttmála borgarstjórnar frá árinu 2018-2022 er lögð áhersla á að skilgreina aðgerðir og varnir gegn misferli og spillingu. Innri endurskoðun framkvæmdi frumgreiningu á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg í lok árs 2017 og í kjölfarið var lagt til og samþykkt í borgarráði að fram færi misferlisáhættumat innan allra fagsviða hjá borgarinni með aðferðarfræði sem þróuð hefur verið hjá alþjóðlegum samtökum um innri endurskoðun og samtökum rannsakenda um fjármálasvik og spillingu undir leiðsögn Innri endurskoðunar og er sú greining vel á veg komin.

Einn meginþáttur í misferlisáhættustjórnun er að fyrir hendi sé samskiptaferli fyrir ábendingar um hugsanleg misferli, meðhöndlun ábendinga, rannsóknir og viðeigandi viðbrögð við misferli innan hæfilegra tímamarka. Þá þarf að ríkja fullur trúnaður og traust á milli uppljóstrara og þess aðila sem tekur við ábendingunni.

Hjá innri endurskoðun hefur um árábil verið starfrækt uppljóstrunargátt fyrir ábendingar um misferli þar sem hægt er að senda ábendingu til innri endurskoðunar. Jafnframt hefur umboðsmaður starfrækt ábendingagátt starfsmanna, þar sem starfsmenn geta komið upplýsingum til umboðsmanns borgarbúa um alvarlega misbresti, gróf brot og vankanta í stjórnarsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar.

Lög um vernd uppljóstrara 40/2020

Með tilkomu laga um vernd uppljóstrara sem öðlast gildi þann 1. janúar 2021 má gera ráð fyrir að starfsmenn sem búa yfir upplýsingum um alvarlega misbresti í geti fundið sér traustan farveg til að koma ábendingum á framfæri, en í lögunum er lögð áhersla á að uppljóstrari hafi kost á fleiri leiðum en að miðla til yfirmanns. Að baki vernd uppljóstrara liggja þau sjónarmið að það sé mikilvægt að greina frá broti eða ámælisverðri háttsemi, ekki aðeins fyrir starfsemi borgarinnar heldur fyrir samfélagið allt.

Uppljóstrunargátt hjá Innri endurskoðun

Með sameiningu eftirlitseininga gefst tækifæri til að skýra og skerpa alla umgjörð og verkferla uppljóstrunargáttar undir umsjón Innri endurskoðunar.

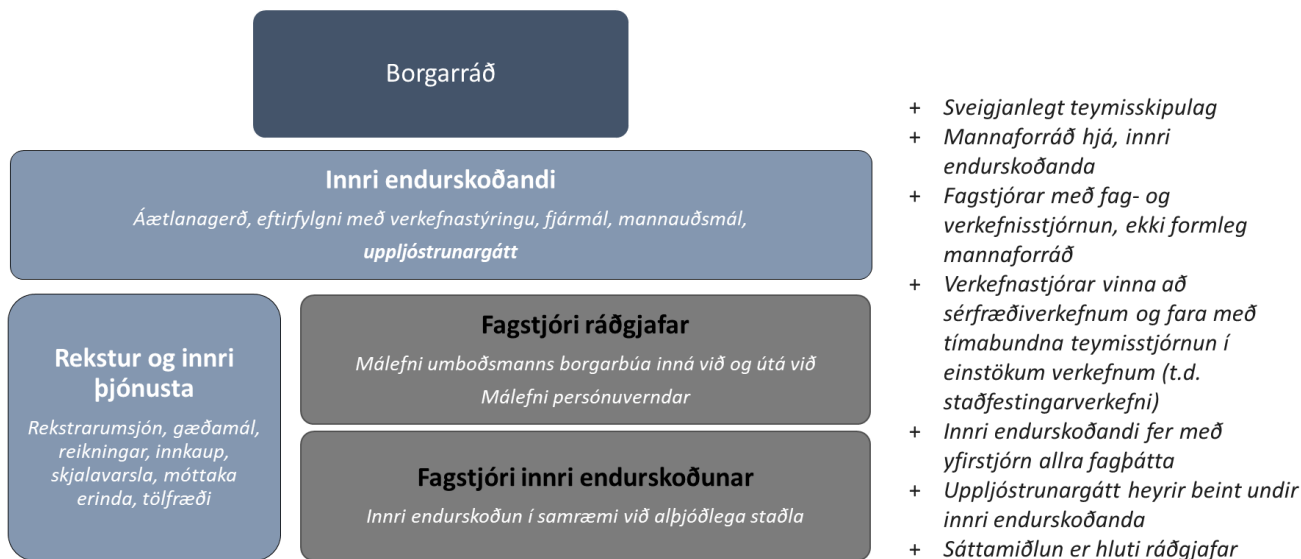
Í aðdraganda gildistöku laga um vernd uppljóstrara verði kynning á uppljóstrunargátt Reykjavíkurborgar með áberandi hætti. Fyllsta gagnageymsluöryggis verði gætt og leitað eftir kerfi sem tryggji gagnaöryggi.

Ábending getur verið þess eðlis að hún leiði til ráðgjafar, frekari rannsóknar á meintu misferli, úttektar- eða staðfestingarverkefna auk þess sem ábendingar er mikilvægur liður í mati á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar, sem er undanfari starfsáætlunar Innri endurskoðunar.

Til samræmis við framangreint er gert ráð fyrir í hjálögðum drögum að erindisbréfi að það verði eitt af hlutverkum innri endurskoðanda að taka á móti gögnum og upplýsingum um lögbrot og eða aðra

ámælisverða háttsemi og annast mál í samræmi við lög um vernd uppljóstrara frá 12. maí 2020, sem öðlast munu gildi þann 1. janúar 2021

SKIPULAG



Mynd 2 Skipulag Innri endurskoðunar

Áætlunin byggir á að sameinuð eining heiti Innri endurskoðun og að innri endurskoðandi sé stjórnandi hennar eins og gert var ráð fyrir í tillögu um sameiningu sem borgarráð samþykkti. Lagt er til að skoðað verði með breytingu á heiti einingarinnar eftir að sameiningin hefur tekið gildi.

Eðli þeirra verkefna sem heyra undir sameinaða einingu skiptist í;

- Ráðgjafarverkefni þar sem einingin er í ráðgjafarhlutverki
- Staðfestingar- og úttektarverkefni í samræmi við staðla
- Fræðslu

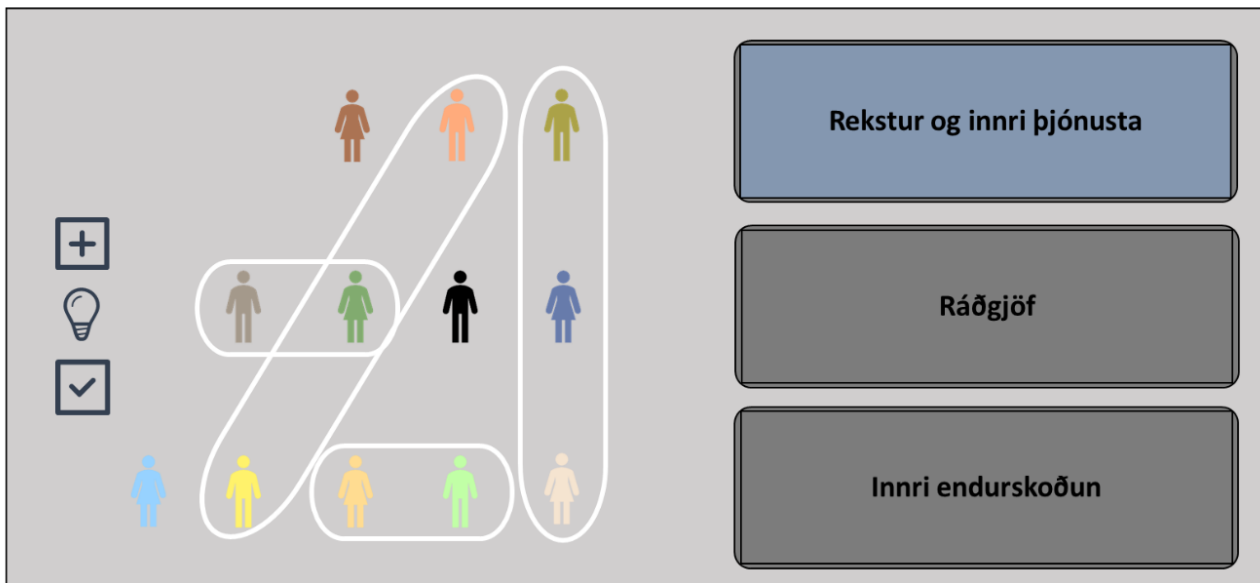
Til að tryggja árangur og skilvirkni í starfi í sameinaðri einingu er talið rétt að ráðgjöf sé skilgreind sem sérstakt fagsvið og að undir fagsviðið heyri ráðgefandi verkefni umboðsmanns borgarbúa og persónuverndarfulltrúa en að eftirlitsverkefni í formi staðfestingar- og úttektarvinnu heyri undir fagsvið innri endurskoðunar.

Fræðsla er ekki skilgreind sem sérstakt fagsvið með sérstökum fagstjóra heldur mun innri endurskoðandi annast skipulag þess fagþátta sem hluta af sínu starfi.

Vegna eðlis uppljóstrunargáttar sem getur bæði leitt til ráðgjafar og staðfestingar- eða úttektarverkefna er talið rétt að skipa henni beint undir innri endurskoðanda.

Áhersla er lögð á sveigjanlegt teymisskipulag og að starfsmönnum geti verið falið að fara inn í ólík fagverkefni, allt eftir hæfni og verkefnastöðu hverju sinni að teknu tilliti til óhæðis og varnarlína

Teymissáttmáli



Mynd 3 Fyrirkomulag teymisvinnu

Við innleiðingu skipulags verði hugað að teymisþjálfun til að tryggja gott og skilvirkt samstarf allra sem um ræðir. Árangursrík teymi eru þau teymi þar sem hópur fólks vinnur saman, í átt að sameiginlegu markmiði, skapar jákvætt vinnuumhverfi og styður hvert annað við að sameina styrkleika einstaklinga til að auka árangur teymisins. Ef sálfræðilegt öryggi er til staðar er líklegra að teymismeðlimir styðji hvert annað þegar þörf er á, skori á hugmyndir hvers annars og ákvarðanir til þess að ná vandaðri faglegri niðurstöðu. Að gera teymissamkomulag í upphafi teymissamstarfs eykur líkur á góðum árangri teymisins.

Teymissamkomulag er búið til með öllu teyminu og í áætlun um innleiðingu nýs skipulags er gert ráð fyrir þjálfun teyma við gerð teymissamkomulags.

INNRI ENDURSKOÐANDI

Stjórnandi sameinaðrar eftirlitseiningar er innri endurskoðandi í samræmi við samþykkt borgarráðs. Innri endurskoðandi fer með yfirstjórn allra fagþátta og fer með hlutverk innri endurskoðanda skv. lögum, stöðlum og reglum, hlutverk persónuverndarfulltrúa skv. lögum og hlutverk umboðsmanns borgarbúa.

Stjórnskipuleg staða starfsins er óbreytt. Innri endurskoðandi heyrir undir borgarráð og er ráðinn af ráðinu að fenginni umsögn endurskoðunarnefndar. Um starfskjör fer skv. reglum um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg og eru kjör ákvörðuð af kjaranefnd borgarinnar. Mannaforráð eru í höndum innri endurskoðanda.

- *Fer með yfirstjórn allra verkþátta*
- *Mannaforráð, fjárhagsáætlun*
- *Starfsáætlun, endurskoðunaráætlun*
- *Samningar við ytri aðila og B hluta félög*
- *Samskipti við kjörna fulltrúa, formenn stjórnna og stjórnarmenn*

Þær hæfnikröfur eru gerðar til innri endurskoðanda að hann hafi þá menntun, hæfni og reynslu sem er nauðsynleg til að stýra Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar og rækja þau hlutverk sem greinir í 2. gr. erindisbréfs um innri endurskoðanda og Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar sem sjá má í viðauka 3.

FAGSTJÓRAR

Hjá einingunni munu starfa tveir fagstjórar; annars vegar fagstjóri á sviði ráðgjafar og hins vegar fagstjóri innri endurskoðunar. Fagstjóri ráðgjafar skal hafa lokið fullnaðarprófi í lögfræði, hafa þekkingu og færni í stjórnsýslurétti, mjög góða samskiptafærni og færni til lausnamiðaðrar nálgunar viðfangsefna. Undir starf fagstjóra ráðgjafar falla bæði ráðgjafarverkefni umboðsmanns borgarbúa og verkefni persónuverndarfulltrúa. Fagstjóri innri endurskoðunar skal hafa faggildingu sem innri endurskoðandi og mjög góða samskiptafærni og færni til lausnamiðaðrar nálgunar viðfangsefna. Fagstjórar verða ráðnir af innri endurskoðanda og um starfskjör þeirra fer samkvæmt viðeigandi kjarasamningum.

Hlutverk fagstjóra er að:

- *Tryggja faglega yfirsýn og fagleg gæði*
- *Bera ábyrgð á samhæfingu og samræmi í vinnubrögðum á fagsviði, samræma aðferðafræði í verkefnum og verkefnastjórnun*
- *Fara með ytra fyrirvar varðandi faglega þætti ásamt innri endurskoðanda*
- *Tryggja teymisvirkni og verkefnaskil, veita hvatningu og endurgjöf innan teyma*
- *Vera tengiliður vegna co-sourcing verkefna*

Í nýju skipulagi verður ekki um að ræða stjórnunarstarf sem fellur undir reglur um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg. Breyting á starfi umboðsmanns borgarbúa felur því í sér niðurlagningu í skilningi reglnanna.

VERKEFNASTJÓRAR OG SKRIFSTOFUSTJÓRI

Verkefnastjórar munu starfa í og/eða hafa aðkomu að teyllum þvert á fagsvið, ýmist í tímabundnum teyllum eða föstum, auk skrifstofustjóra, eftir áherslum hverju sinni og eðli verkefna að teknu tilliti til óhæðis og varnarlína.

Verkefnastjórar og skrifstofustjóri eru ráðnir af innri endurskoðanda og eru starfskjör skv. viðeigandi kjarasamningum.

Lagt er til að innri endurskoðanda verði falið að ganga frá breytingum á störfum í samræmi við áætlun þessa.

NEFNDIR

Á grundvelli þess sem fram kom í greiningarviðtölum er gerð tillaga um að Innri endurskoðun heyrir beint undir borgarráð í skipuriti og að eftirlitshlutverk gagnvart einingunni verði í höndum endurskoðunarnefndar sem við það fengi útvíkkað hlutverk.

Talið er rétt að aðeins ein fagnefnd fari með þetta eftirlit til þess að einfalda boðleiðir og tryggja að markmið með sameiningunni nái fram að ganga.

Vegna þessa þarf að gera breytingar á hlutverki endurskoðunarnefndar annars vegar og hlutverki mannréttinda-, nýsköpunar og lýðræðisráðs hins vegar. Lagt er til að drög að endurskoðuðum reglum þessara nefnda verði unnin í samvinnu við skrifstofu borgarstjórnar og skilað til borgarráðs fyrir 1. ágúst nk.

HLUTVERK

Í dag eru í gildi sérstakar reglur um Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar og aðrar reglur um Umboðsmann borgarbúa. Persónuverndarfulltrúi Reykjavíkurborgar hefur verið tilnefndur samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, en þar er skilgreint lögbundið hlutverk persónuverndarfulltrúa hjá stofnunum og fyrirtækjum. Ekki gilda hins vegar sérstakar reglur um persónuverndarfulltrúa Reykjavíkurborgar.

Í hjálögðum fylgiskjölum eru drög að nýju erindisbréfi fyrir sameinaða einingu sem endurspeglar framangreinda greiningu ásamt samantekt og umfjöllun um tillögu að skipulagi.

Samlegð – fjárhagsáætlun og húsnæði

Með sameinaðri einingu á að nást aukin framleiðni með betri nýtingu mannauðs og öflugri teymisvinnu þar sem hvert fagsvið innan einingarinnar myndar sterka heild. Unnið er þvert á skipulag í einstökum verkefnum eftir áherslum hverju sinni og eðli verkefna, að teknu tilliti til óhæði og varnarlína. Áhersla verður lögð á aukinn sveigjanleika í rekstri með því að unnið verður í staðfestingarverkefnum í auknum mæli með samvistunarfyrirkomulagi (e. co-sourcing). Gert er ráð fyrir auknum sveigjanleika til tímabundinna ráðninga á mótum aðkeyptri þjónustu eftir því hve miklu er samvistað á hverjum tíma.

Yfirsýn á að aukast, áherslur að verða enn markvissari og komið verður í veg fyrir tvíverknað í eftirliti, sem eykur skilvirkni bæði hjá eftirlitseiningunni en einnig hjá þeim sem sæta eftirliti innan kerfisins.

Húsnæðismál Innri endurskoðunar munu koma til skoðunar á næstu misserum með hliðsjón af eðli sameinaðrar starfsemi og fyrirhugað er að leggja nýja fjárhagsáætlun sameinaðra eininga fyrir borgarráð í formi viðauka við fjárhagsáætlun borgarinnar.

Viðauki 1 – Rýniviðtöl og greining á ferlum

Í samræmi við verkáætlun voru tekin rýniviðtöl við hagaðila. Rætt var við alla starfsmenn þeirra eininga sem sameina á. Jafnframt var rætt við formann borgarráðs, borgarstjóra, formann endurskoðunarnefndar og formann mannréttinda-, nýsköpunar og lýðræðisráðs. Rætt var við sviðsstjóra allra sviða utan eins, en óskað var eftir viðtölum við alla sviðsstjóra.

Rýniviðtöl við starfsmenn

Almennt voru starfsmenn jákvæðir gagnvart sameiningunni. Flestir sáu samlegð í sameiningu við persónuverndarfulltrúa en það var ekki eins ljóst í hugum allra hvernig samþættingu gæti verið háttað varðandi verkefni umboðsmanns borgarbúa. Flestir ef ekki allir starfsmenn eininganna þriggja líta sameininguna jákvæðum augum heilt yfir og sjá hag í stærri og öflugri einingu, bæði faglega og félagslega. Rætt var mikilvægi þess að vera ekki í faglegru einsemd, breiðari þekking og aukin fagmennska og einnig eru vonir margra bundnar við aukinn málshraða. Þá var rætt um möguleika á aukinni teymisvinnu, hagræðingu sem fælist í minni yfirbyggingu og aukinni skilvirkni. Nokkuð var rætt um að þetta gæti gefið möguleika á að sinna fræðsluhlutverkinu að meira marki en verið hefur.

Áhersla var lögð á að standa vörð um óhæði Innri endurskoðunar sem og umboðsmanns borgarbúa sem væri að einhverju marki ógnað með sameiningunni. Þá voru áhyggjur af því að aukið umfang og stærri starfsmannahópur gæti leitt til þess að innri endurskoðandi yrði flöskuháls ef ekki kæmi til breytt verklag og aukin verkefnadreifing.

Rýniviðtöl við formenn ráða og borgarstjóra

Fram komu væntingar um samlegð með áherslu á að það væri hagur að koma öllum einingunum inn í það agaða umhverfi sem er hjá IE í dag, þar sem unnið er í samræmi við staðla með virkri gæðastjórnun. Einnig var lögð áhersla á að sú þjónusta við borgarbúa sem umboðsmaður hefur með höndum þyrfti að fá skýran farveg inni í einingunni og lögð áhersla á mikilvægi hlutverksins, sem þurfi þó að uppfæra og skýra til samræmis við þróun og reynslu af því hvað hafi gefist vel og hvað megi efla. Fram kemur hjá þessum hópi að gott væri að fá fram meiri leiðbeiningar og úrbætur úr því kvörtunarferli sem þarna er, til að vinna að stöðugum umbótum og gæðum. Góð reynsla hafi verið af slíkri nálgun hjá IE og æskilegt að það yfirfærðist yfir á umboðsmannshlutverkið að taka þá nálgun. Jafnframt að tryggja að ekki sé óþarfa skörun við hlutverk Umboðsmanns Alþingis.

Þessi hópur hefur ekki unnið mikið með persónuverndarfulltrúa en hefur heyrt vel látið af störfum hans og fram komu væntingar um ávinning af því að hlutverkið fari inn í stærri einingu og eigi sér þar öflugt bakland, bæði faglega og í allri umgjörð og ferlum.

Rýnivíðtöl við sviðsstjóra

Sviðsstjórar létu í ljósi almenna ánægju með tilvonandi sameiningu. Lögð var áhersla á að mikilvægt væri að áhersla á virðisaukandi vinnu og þær skýru samskiptareglur og ferlar sem einkennt hafi vinnu IE myndi yfirferast á öll þessi hlutverk. Fram kom að tækifæri væru til umbóta hvað varðar umboðsmannshlutverkið til að stuðla enn frekar að umbótum og að auka mætti gagnsæi varðandi aðkomu umboðsmanns gagnvart sviðunum. Áhersla var hjá sviðsstjórum á að hlutverk umboðsmanns þurfi að vera skilvirkt þannig að aðkoman sé skýr, snörp og lausnamiðuð en að áherslan sé ekki á að skrifa langa lagalega texta og kalla eftir flókinni og tímafrekri lögfræðivinnu á sviðunum við að svara bréfum umboðsmanns borgarbúa með sama hætti og erindum Umboðsmanns Alþingis, sem sé þá réttur vettvangur fyrir slík mál. Mikilvægt sé að borgarbúar sem leita til umboðsmanns fái líka skýrar upplýsingar um ferlið.

Fram kom hjá sviðsstjórum ánægja með skilvirka teymisstýringu hjá persónuverndarfulltrúa á vinnu hjá Reykjavíkurborg við innleiðingu nýrrar löggjafar, með vikulegum fundum í teymi og ráðgjöf til sviðanna. Einnig kom fram að persónuverndarfulltrúi sé skilvirkt bakland í vinnu sviðanna varðandi persónuvernd. Fram komu áhyggjur af því að starfið megi ekki fara of mikið í eftirlitshlutverk eingöngu, ráðgjöfin sé afar mikilvæg og virki vel og einnig sé enn nokkuð í land í innleiðingunni sem persónuverndarfulltrúi þurfi að fá að vinna að áfram í svipuðum farvegi og verið hefur.

SAMSTARF VIÐ UMBOÐSMANN ALÞINGIS, UMBOÐSMANN BORGARBÚA OG PERSÓNUVERNDARFULLTRÚA

Í greinargerð borgarstjóra til borgarráðs dags. 27. febrúar 2020 kemur fram að lagt sé til að innri endurskoðandi leggi fyrir borgarráð áætlun um sameinaða starfsemi innri endurskoðunar. Þá kemur fram að mælst sé til að innri endurskoðandi óski eftir samstarfi við Umboðsmann Alþingis við mótun á því verklagi, auk þess sem umboðsmaður borgarbúa og persónuverndarfulltrúi komi að þessari vinnu allri ásamt innri endurskoðanda.

Í bókun borgarráðs kemur fram að lagt sé til að sameina starfsemi Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar, umboðsmanns borgarbúa og starf persónuverndarfulltrúa undir stjórn og á ábyrgð innri endurskoðanda Reykjavíkurborgar og að hann leggi fyrir borgarráð áætlun um sameinaða starfsemi innri endurskoðunar.

Rýnivíðtal við Umboðsmann Alþingis og aðstoðarmann hans

Vegna þess orðalags í tillögu borgarstjóra til borgarráðs um að óskað yrði eftir samstarfi við Umboðsmann Alþingis við mótun á verklagi vegna þeirra breytinga sem þar væri fjallað um, tók Umboðsmaður fram í upphafi samtals að þarna gætti einhvers misskilnings. Það væri ekki hlutverk Umboðsmanns Alþingis að sinna slíku samstarfi heldur hefði hann eftirlit með þeim þáttum í stjórnslu Reykjavíkurborgar sem þessar tillögur fjölluðu um, rétt eins og með annarri stjórnslu borgarinnar. Þar sem starfsemi umboðsmanns borgarbúa væri ekki lögbundin væri það fyrst og fremst pólitísk spurning af hálfu borgarstjórnar hvort og hvernig þeim verkefnum væri sinnt. Ef þessi

orð um samstarf væru til komin vegna samtals þáverandi borgarritara við Umboðsmann Alþingis um möguleg áform borgarinnar í þessum efnum þá ítrekaði Umboðsmaður að framangreint hefði komið fram í því samtali af hans hálfu og hann hefði tekið fram að vissulega væri hann jafnan reiðubúinn til að kynna aðilum í stjórnarsýslunni starfshætti Umboðsmanns Alþingis og áherslur í því starfi ef stjórnvöld teldu það geta orðið þeim til leiðsagnar við eigin verkefni.

Fram kom að við setningu nýrra laga um Umboðsmann Alþingis árið 1997 var starfssvið hans víkkað þannig að það tæki að fullu til stjórnarsýslu sveitarfélaga en ekki bara til ákvarðana sem skjóta mætti til stjórnvalds á vegum ríkisins eins og áður var skv. eldri lögum. Var það m.a. gert í framhaldi af samþykkt borgarráðs Reykjavíkur 17. október 1995 um rýmkun á starfssviði Umboðsmanns Alþingis og að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Umboðsmaður segir að skipulag innri endurskoðunareininga sveitarfélaga sé með ólíku sniði og kjósi sveitarfélög að skilgreina einhvers konar innri umboðsmann eins og gert hefur verið hjá Reykjavíkurborg sé það þó ekki lögbundið hlutverk. Mikilvægt sé að tryggja skilvirkni og koma í veg fyrir skörun á hlutverkum og tafir í ferli mála vegna aðkomu slíkrar einingar. Öll leiðbeining og kennsla innan sveitarfélagsins um góða stjórnarsýsluhætti sé af hinu góða og einnig öll áhersla á umbætur í tengslum við niðurstöður kærunefnda, ráðherra, dómstóla eða Umboðsmanns Alþingis í málum sem varða stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar.

Miklu skipti að sá sem ber fram kvörtun fái upplýsingar um hvort málið verði tekið til meðferðar og í hvaða farveg það verður lagt og þá hvernig málinu lyktar en fái jafnframt leiðbeiningar um hvert sé hægt að leita sé viðkomandi ósáttur við niðurstöðu málsins. Mikilvægt sé að Reykjavíkurborg og félög innan samstæðu borgarinnar leiðbeini ávallt í ákvörðunum sínum um viðeigandi kæruleiðir.

Þá liggja fyrir að alþjóðleg samtök opinberra umboðsmanna, (International Ombudsman Institute, IOI) hafa í leiðbeiningum um þróun og skipulag embætta umboðsmanna mælt til þess að heitið umboðsmaður sé aðeins notað um hlutverk lögskipaðs umboðsmanns þjóðþinga sem fer með eftirlit með stjórnarsýslu viðkomandi lands. Þannig hafi t.d. Kaupmannahafnarborg notað heitið ráðgjafi borgarbúa um þetta hlutverk hjá borginni frekar en heitið umboðsmaður.

Umboðsmaður segir einnig að margvíslegt eftirlit sé með stjórnarsýslu sveitarfélaga samkvæmt lögum og við síðustu endurskoðun sveitarstjórnarlaga hafi verið skerpt á ytri eftirlitsheimildum valdstjórnarinnar með sveitarfélögum. Þá eru lögbundnar kæruleiðir í sveitarfélagalögum og fjölmörgum öðrum lögum varðandi stjórnvaldsákvörðanir sem teknar eru á sveitarstjórnarstiginu og eru ákvarðanir kærnlegar ýmist til ríkisstofnana, úrskurðarnefnda eða viðkomandi ráðherra.

Hafa þurfi í huga varðandi kvartanir til umboðsmanns borgarbúa að stjórnvaldsákvörðanir sveitarfélaga eru þrepaskiptar en sveitarfélagið er eitt stjórnvald og hægt er að óska eftir endurupptökuheimild innan málsmeðferðar sveitarfélagsins áður en ákvörðun er eftir atvikum kærð. Mikilvægt sé varðandi innra eftirlit og hlutverk umboðsmanns að kortleggja hvað það er sem ekki getur farið til prófunar hjá valdsstjórninni með kæru.

Til að tryggja viðvarandi umbætur í starfsemi sveitarfélagsins þá geti verið æskilegt að innri endurskoðun fylgi eftir umbótavinnu í kjölfar ábendinga Umboðsmanns Alþingis og sé jafnframt tengiliður við embættið f.h. borgarinnar ásamt borgarlögmanni.

Hvað varðar hlutverk sem umboðsmanni borgarbúa er falið í dag varðandi sáttamiðlun þá þarf að hafa jafnræðisreglu í huga við framkvæmd þess sem getur verið erfitt og hlutverkið því afar vandasamt innan ramma stjórnarsýslulaga og reglna. Þá þarf í þessu sambandi að muna eftir málshraðareglunni og að þessi leið verði ekki til þess að mál dragist og séu ekki sett í lögbundinn farveg, m.a. með formlegri ákvarðanatöku ef við á, t.d. að því er varðar ákvarðanir í grunnskólum, bygginga- og skipulagsmálum sem og velferðarmálum. Líka er mikilvægt að borgarbúar viti í hvaða farvegi mál þeirra eru hverju sinni innan borgarkerfisins og að þeim sé ráðið til lykta og tilkynnt um niðurstöður.

Viðtal við umboðsmann borgarbúa

Inga Björg Hjaltadóttir, lögfr. og ráðgjafi hjá Attentus, og Sigríður Þorgeirsdóttir, lögfr. og ráðgjafi hjá Attentus, tóku að beiðni innri endurskoðanda viðtal við umboðsmann borgarbúa sem hluta af greiningarvinnu. Viðtalið byggði á fyrirfram skilgreindum spurningalista sem hafði verið yfirfarinn af innri endurskoðanda fyrir viðtal. Kynnt var að markmiðið með viðtalinu væri að heyra afstöðu umboðsmanns borgarbúa til þessara fyrirhuguðu breytinga og fá nánari upplýsingar um einstæka þætti starfseminnar.

Fram kom hjá umboðsmanni að mestur tími hans og starfsmanna hans fari í að vinna úr ábendingum, erindum og kvörtunum. Þá séu í dag ólíkir ferlar til úrvinnslu eftir eðli mála og að starfshættir þeirra hafi breyst, orðið óformlegri en áður var. Áður hafi verið meira um rannsóknir eins og Umboðsmaður Alþingis gerir. Slíkt tekur mikinn tíma og er ekki endilega það sem reynist best þegar horft er til hagsmuna borgaranna sem er að fá úrlausn mála sinna. Þau hafi litið til fyrirmynda erlendis í þessum efnum, sérstaklega hjá Kaupmannahafnarborg. Þau fari í dag frekar í að hafa samband við viðkomandi starfsmann, finna leiðir o.s.frv. Stundum sé komin kergja í samskipti og þá bjóði þau sáttamiðlun. Jafnframt séu borgarbúar aðstoðaðir við að koma málum í kærufarli hjá æðri stjórnvöldum þegar slík leið sé tæk. Þau reyni ávallt að leysa þau mál sem þeim berast og vinni allt öðruvísi en Umboðsmaður Alþingis, þau séu í meiri tengslum við starfsmennina og leysi oft málin þannig. Embættið starfi því meira eins og stofnanaumboðsmenn gera en síður eins og lagalegir umboðsmenn. Þá hringi starfsmenn oft og leiti ráðlegginga, vilji fá lausn. Þá séu ráðgjafar innan Velferðarsviðs oft að beina málum til þeirra. Þessi óformlega leið hefur verið gagnleg að þeirra mati, t.d. hvað varðar húsnæðismál. Ef um er að ræða fólk sem er að bíða eftir að fá úthlutað leiguhúsnæði þá hafi þau samband við viðkomandi starfsmann og fái upplýsingar um stöðuna og skýringu á af hverju biðin sé svo löng. Þau sjái þá stundum að eitthvað hafi fallið á milli skips og bryggju. Stundum séu einstaklingar ekki að fá nein svör og þau fari þá í að ýta á eftir úrvinnslu. Þegar sá sem kvartar er ósáttur við eitthvað í starfseminni, þá ræði þau við viðkomandi starfsmann og komi með tillögur að lausnum. „Við reynum alltaf að gera þetta svona áður en við ritum bréf og hefjum formlega rannsókn.“ Stundum sendi þau bréf í kjölfar óformlegrar úrlausnar, ef unnt er að draga ákveðinn almennan lærdóm af ferlinu. Umboðsmaður telur þau eiga gott samstarf við starfsmenn. „Ef við sendum bréf, þá hafa menn oft samband og sjá að það þarf eitthvað að gera og í kjölfarið leysist

málið oftast en ekki.“ Samskipti við svið og ráð séu ekki í formlegum farvegi við vinnslu mála, það fari eftir hverju sviði. Til dæmis hjá Umhverfis- og skipulagssviði er tilnefndur tengiliður sem öll samskipti fara í gegnum en gagnvart öðrum sviðum er haft beint samband við viðkomandi starfsmenn og stjórnendur við vinnslu mála skv. óformlegri málsmeðferð.

Fram kom að ekki sé mikið um frumkvæðisathuganir. Þau sjái stundum þörf á slíku við afgreiðslu annarra mála en þurfi að forgangsraða. Sem stendur sé þó ein frumkvæðisathugun í gangi sem lýtur að tiltekinni starfsgrein. Oftast en ekki séu þetta mál sem skipti miklu og varði marga en þau séu mjög tímafreak og þau hafi ekki svigrúm til að sinna þeim. Það fari eftir því hversu augljós málin séu hvernig þau fari í þau. Þá séu þau í sambandi við hagsmunaaðila, s.s. Öryrkjabandalagið, réttindagæslumenn fatlaðs fólks og slíka aðila, sem beini reglulega til þeirra málum. Sérstaklega er nefnt að stjórnsluframkvæmdin sé vandasöm á Velferðarsviði, um rammalöggjöf sé að ræða, stjórnvaldsfyrirmæli, verklagsreglur og skýringar við verklagsreglur – þarna sé flókið samspil og úrvinnsla og auðvelt að gera mistök. Starfsmannavelta embættisins gerir það að verkum að inn koma nýir starfsmenn en því fylgi mikil kerfisáhætta sem hefur áhrif á verkefnaálagið hjá umboðsmanni borgarbúa enda starfi aðeins einn sérfræðingur hjá embættinu auk starfsmanns skrifstofunnar.

Varðandi ábendingar frá starfsmönnum, þá segir umboðsmaður að því fylgi ákveðin vernd, svipuð uppljóstraravernd, og oft komi símtöl eða fyrirspurnir um ákveðna hluti. Varðandi móttöku uppljóstrunarábendinga hafa þau haft það viðmið að ef þeim bærust ábendingar um meint fjármálamisferli þá myndu þau benda innri endurskoðanda á það með leyfi uppljóstrarans, en ekki hefur reynt á slíkt. Í raun hafi fyrst og fremst verið um að ræða ábendingar um að eitthvað sé að ferlum og að brotið sé á borgurunum. Þau hafi því ekki upplifað skörun þar við verkefni Innri endurskoðunar.

Fram kemur að þau dragi saman lærdóm í sinni starfsemi, miðli því sem þau sjái, kenni stjórnslurétt og veiti aðra þjónustu sem óskað er eftir innan kerfisins. Þá hefur umboðsmaður borgarbúa kennt í forystunámi hjá borginni sem allir stjórnendur og sérfræðingar fara í gegnum. Þau hafi boðið minna af sjálfstæðum námskeiðum eftir að það kom til. Ráðgefandi hlutverki, fræðslu og kennslu sé líka mikið sinnt í samtali við starfsmenn varðandi úrlausnir þeirra erinda sem koma inn á þeirra borð. Þau eigi þá samstarf við starfsmennina í að leita leiða og lausna í málum. Fram kemur að málafjöldi sé mikill hjá einingunni, um 2-300 erindi á ári, og að 80-90% tímans fari í ábendingar sem koma inn.

Umboðsmaður borgarbúa sér tækifæri í að samþætta þekkinguna hjá umboðsmanni borgarbúa og Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Þar er starfandi lögfræðingur í dag og þau vinna stjórnsluúttektir sem hluta af sinni innri endurskoðun.

Ef málum er beint til umboðsmanns borgarbúa sem ekki heyra undir reglur um starfsemina þá er þeim málum vísað áfram, t.d. er bent á aðrar leiðir ef mál berast sem varða B hluta félög, s.s. Umboðsmann Alþingis.

Hvað varðar það hlutverk að skýra stjórnvaldsákvarðanir gagnvart borgaranum þá er oft um að ræða jaðarsetta hópa sem þurfa á aðstoð að halda. „Við erum sjálfstæð og óháð, fólk frá öðrum

menningarheimum sem skilur ekki stjórnkerfið þarf að geta treyst því að þau geti leitað til okkar án þess að lenda í vanda sjálf“.

Rætt var um vægi staðals sem umboðsmaður borgarbúa vísar til í umsögn sinni til borgarráðs (*IOA standards of practice*), hvort hann hafi legið til grundvallar starfinu frá upphafi, hvernig hlítingu hafi verið háttað og hvernig greina megi það í ársskýrslu. Umboðsmaður segir staðalinn mynda ákveðinn ramma utan um það hvernig einingin er staðsett stjórnskipulega. Hvernig gætt sé að sjálfstæði í embættinu, sé þannig kjarninn í eðli starfseminnar. Eftirlitsliðurinn megi ekki vera of einsleitur, hann eigi að vera fjölbreyttur og dýnamískur þannig að hann grípi sem mest. Huga þurfi að því nú hvert sé markmiðið, hverju breytingarnar eigi að þjóna. Embættið hafi farið í gegnum tíðar breytingar á stjórnskipulegri stöðu og þurfi á stöðugleika að halda. Hingað til hafi eini stöðugleikinn verið fólgin í breytingum og í sjálfu sér komi alltaf eitthvað gott út úr því. Það skipti þó miklu að áfram verði til umboðsmaður sem hlutlaus og sjálfstæður staður, „finn það á okkar viðskiptavinum að þetta skiptir verulegu máli. Byrja á að skapa traust, ásýndin skiptir máli í því og þar með stjórnskipunarleg staða“.

Þá sé eftirlitshlutverkið gagnvart störfum kjörinna fulltrúa vandasamt. Í því sambandi sé æskilegt að stjórnskipuleg staða sé ekki undir pólitísku ráði, frekar undir endurskoðunarnefnd sem er fagnefnd og því ekki eins pólitísk. Í dag lúti álit þeirra stundum að meðlimum ráðsins sem starfseiningin heyrir undir og það geti skapað mikla togstreitu. Mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráð sé með mörg verkefni, lítill tími sé fyrir verkefni umboðsmanns og erfitt að komast inn á fundi ráðsins.

Almennt telur umboðsmaður borgarbúa fullt af spennandi tækifærum í þessari breytingu, smæðin sé erfið, starfið geti í eðli sínu sem eftirlit verið umdeilt og það skipti máli að hafa meiri stuðning, meira bakland. Umboðsmaður telur að það verði gott að starfið færast inn á stærri vinnustað, „verður stærra, breiðari þekking, meira hægt að gera“. Vel eigi að geta gengið að sameina þessar einingar, menning á svona litlum vinnustað sé flæðandi og það sé gott að fara inn í svona agað vinnuumhverfi eins og Innri endurskoðun viðhafi.

Hins vegar sé ytri ásýndin áhyggjuefni við sameininguna, vegna trúverðugleika og trausts. Hann hefði viljað sjá meira samstarf um tillöguna um sameiningu á fyrri stigum.

Þá sé umboðsmaður borgarbúa með ákveðnar verkefnatillögur til meðferðar inni í sínu núverandi fagraði og það sé aðeins snúið og erfitt að átta sig á því hvernig þær falli inn í þessa breytingu. Þau hafi verið í stöðugri þróun með umgjörð síns starfs síðustu 10 ár frá því að hlutverkið varð til, það sé stórt verkefni að gera svona starf rótgróið, „finnst við vera komin þangað núna“. Það skipti máli að vera í nándinni, það virki vel þetta óformlega ferli sem hefur verið innleitt og þau vilji halda því áfram. Ásýndin þurfi í því samhengi að vera skýr, en hann hræðist að ásýndin verði óljós. Mikilvægt sé að stilla þessu þannig upp að það leiði til meiri stuðnings við umbótastarf hjá borginni. Mikil áhersla á einsleitni geri breytingastarf erfitt.

Þá sé æskilegt að gera breytingar á húsnaðismálum samhliða sameiningunni, það sé bagalegt út frá ásýndinni að einingin deili húsnaði með kjörnum fulltrúum sem hún hafi eftirlit með. Hins vegar er nálægðin við bókasafn borgarlögmanns góð, það væri gott að vera nálægt ráðhúsinu.

Hvað varðar starfsmannamál er núverandi lögfræðingur sem starfar hjá umboðsmanni tímabundið ráðinn og hefur ráðið sig í annað starf erlendis í haust. Tækifæri felast í samlegð í rekstri og skrifstofustjórnun við sameininguna, innkaup, málaskrá o.þ.h.

Viðtal við persónuverndarfulltrúa

Inga Björg Hjaltadóttir, lögfr. og ráðgjafi hjá Attentus, og Sigríður Þorgeirsdóttir, lögfr. og ráðgjafi hjá Attentus, tóku að beiðni innri endurskoðanda viðtal við persónuverndarfulltrúa sem hluta af greiningarvinnu. Viðtalið byggði á fyrirfram skilgreindum spurningalista sem hafði verið yfirfarinn af innri endurskoðanda fyrir viðtal. Kynnt var að markmiðið með viðtalinu væri að heyra afstöðu persónuverndarfulltrúa til þessara fyrirhuguðu breytinga og fá nánari upplýsingar um einstæka þætti starfseminnar.

Í samtali við persónuverndarfulltrúa kom fram að ekki sé enn búið að kortleggja persónuverndarmálin fyllilega. Mikilvægt sé að sjá hvar vinnsla persónuupplýsinga fari fram og hvernig. Þá þarf að útbúa ferla hvernig bregðast eigi við brestum, efla fræðslu og komast nær kjörnum fulltrúum. Fram kom að persónuverndarfulltrúi borgarinnar hafi ekki aðkomu að því hvernig málum er háttað hjá B hluta fyrirtækjunum. Það að persónuverndarmálin hafi ekki verið sett í forgang hjá sviðum borgarinnar hafi leitt til þess að gengið hefur hægt að vinna að þessum málum en það sé þó mismunandi milli eininga. Kortleggja þurfi stöðuna hjá borginni og gera vinnsluskrár en ekki hafi gengið nægilega vel að fá vinnustaðina til að setjast niður og gera vinnsluskrár sínar. Hlutverk persónuverndarfulltrúa sé að greina skrárnar, ekki gera þær, en það virðist sem væntingar séu um að persónuverndarfulltrúi geri skrárnar sem samræmist ekki hlutverki hans og er heldur ekki raunhæft í framkvæmd. Þá benti hún á að ráðnir hafi verið persónuverndarsérfræðingar inn á sviðin sem síðan séu nýttir í annað.

Æskilegt sé að komast sem fyrst í stefnumótun í málaflokknum, auka fræðslu og þekkingu á persónuvernd innan borgarinnar og móta verkferla. Persónuverndarfulltrúi borgarinnar þurfi að fá aukinn faglegan stuðning og aukna vigt.

Persónuverndarfulltrúi borgarinnar hefur verið með vikulega fundi með öðrum persónuverndarfulltrúum innan borgarinnar í persónuverndarteymi. Viðfangsefni teymisins lúti öðru fremur að því að hafa samráð við kortlagningu persónuupplýsinga þvert á stjórnábyrgð, sem og til að ræða regluleg álitaefti sem upp koma, svo sem ráðstafanir vegna mats á áhrifum á persónuvernd (MÁPs), fyrirframsamráð við persónuvernd, viðbrögð vegna öryggisbresta og dagleg störf persónuverndarsérfræðinga.

Mat persónuverndarfulltrúa er að reynslan af samráðsfundunum hafi almennt verið góð og það hafi haft ótvíræða kosti að beina álitaeftum inn á samráðsvettvang í því skyni að gera sérfræðingum þvert á svið grein fyrir álitaeftum sem þarf að huga að. Þá benti hún á að samráð við persónuverndarfulltrúa er lögbundið samkvæmt 2. mgr. 35. gr. persónuverndarreglugerðarinnar þegar staðið er frammi fyrir mati á áhrifum á persónuvernd í tengslum við vinnsluáðgerðir sem hafa í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga. Slíkt hafi m.a. farið fram í tengslum við innleiðingu stafrænna lausna hjá Velferðarsviði sem og í tengslum við uppsetningu rafrænnar

vöktunar í skólum. Þá hefur yfirgripsmikið mat átt sér stað í tengslum við innleiðingu nýs upplýsingastjórnunarkerfis. Sambærilegt samráð er nauðsynlegt í tengslum við fyrirframsamráð við Persónuvernd þegar það á við, skv. 3. mgr. 36. gr. persónuverndarreglugerðarinnar.

Benti hún á að hlutverk persónuverndarfulltrúans er að mörgu leyti áþekkt hlutverki regluvarðar. Hann skal vera til ráðgjafar en skal ekki taka ákvarðanir um aðferðir og leiðir við vinnslu persónuupplýsinga. Sé litið til 39. gr. reglugerðarinnar er gert ráð fyrir að persónuverndarfulltrúi komi tímanlega að verkefnum, stórum sem smáum, ef vafi leikur á um lögmæti og hlítni við meginreglur persónuverndarlaga. Þá sé mikilvægt að persónuverndarfulltrúi fái ráðrúm til að standa að þjálfun og menntun starfsfólks.

Fram kom að engar ársskýrslur hafa verið unnar um starfið, ekki sé eftirspurn eftir því og ekki sé búið að ferla neitt í kringum persónuverndarstarf borgarinnar. Er það mat persónuverndarfulltrúa að mikilvægt sé að persónuverndarfulltrúi borgarinnar komi fyrir að málum, hún hafi m.a. óskað eftir að vera hluti af nefndum en fengið neitun. Ekki hafi enn unnist tími til að sinna beinum eftirlitsverkefnum og innleiðing hjá borginni sé ekki komin nægilega langt á veg til að slík verkefni skili sér enn sem komið er, mikilvægt sé nú að klára að fullu innleiðingarferlið áður en virkt eftirlit fari að fullu í ferli.

Þá leggur persónuverndarfulltrúinn upp úr því að vera með betri stoðþjónustu en ekki sé hægt að sinna öllu þegar um eina manneskju sé að ræða. Fram kom í máli hennar að hún hefur mikinn metnað fyrir verkefninu.

Kallaði persónuverndarfulltrúinn eftir meiri aðstoð við daglega svörun erinda. Eins og staðan sé í dag sé ekki svigrúm til að gera ársskýrslu eða meira af tölulegum greiningum. Benti hún á að ekki sé gott að ábyrgðin sé á einum aðila, það kalli á sólarhringsvakt alla daga vikunnar. Mikill tími fari í skjalastjórnun.

Fram kom að hún hafi góða tilfinningu fyrir því að það eigi eftir að vera áhugi á hennar málaflokki innan sameinaðrar einingar, samstarf við einstaklinga innan Innri endurskoðunar hafi gengið vel og hún hafi notið mikils faglegs stuðnings sérfræðinga innan Innri endurskoðunar í störfum sínum.

Fram kom að hún hafi átt í góðu samstarfi við marga í stjórnarsýslunni, mjög gefandi að vinna með þeim sviðum sem sýna persónuverndinni áhuga. Hún sé að sækja sér þekkingu sem hún miðli áfram og leggur upp úr því að halda hinu góða samstarfi áfram.

Þá telur hún vel hægt að veita ráðgjöf og vera jafnframt eftirlitsaðili. Ef ætlast sé til að hún fari meira í eftirlit þurfi meira að koma til.

Hún lagði áherslu á að horfa á að það henti ekki persónuverndarfulltrúa að vera of neðarlega í skipuriti. Hún óttast að verða sett í eitthvað box, það þurfi að veita hlutverkinu ákveðna vigt í þessum málum. Hún kallar á að borgarstjóri og borgarritari standi þétt að baki þessu hlutverki.

ÞRÓUN STARFSEMI „BORGERRÁDGIVEREN“ Í KAUPMANNAHÖFN

Horft var til þess hvernig embætti Borgerráðgiveren í Kaupmannahöfn, eða borgararáðgjafa, hefur þróast en því var komið á fót árið 2004. Tilgangurinn var að auka samtalið milli borgarbúa og stjórnarsýslu borgarinnar, auðvelda borgarbúum að koma athugasemdum sínum á framfæri vegna athafna borgarinnar og tryggja uppbyggilega nýtingu á kvörtunum borgarbúa til að bæta málsmeðferð og þjónustu við borgarana.

Hlutverk borgararáðgjafans hefur verið endurskoðað nokkrum sinnum frá stofnun þess. Breytingarnar hafa leitt til aukinna heimilda borgararáðgjafa, t.d. til að taka mál upp að eigin frumkvæði. Opnað var fyrir ábendingar um misferli frá einstaklingum innan borgarkerfisins og í endurskoðun sem fram fór árið 2015 var áhersla lögð á að einfalda og hraða úrlausnum með því að leysa úr málum, stórum sem smáum, með samtölum við starfsmenn og stjórnendur innan stjórnarsýslu borgarinnar í stað hefðbundinnar skriflegrar málsmeðferðar. Þá var í síðustu endurskoðun lögð aukin áhersla á ráðgjöf til starfsmanna borgarinnar með því að opna fyrir að starfsmenn borgarinnar gætu leitað ráðgjafar hjá lögfræðingum ráðgjafa borgarbúa á milli klukkan 9:00 – 20:00 alla virka daga.

Þannig hefur verið leitast við að einfalda málsmeðferðina og hraða henni.

Í þeim tilfellum sem hin óformlega leið gengur ekki er farin formlegri leið og er þá notast við skrifleg erindi þar sem óskað er eftir að mál séu skoðuð eða óskað eftir svörum frá viðkomandi sviði. Gangi það ekki er farið í formlega skoðun á málinu en þó ekki nema útlit sé fyrir að það geti leitt til jákvæðrar niðurstöðu fyrir borgarann og/eða orðið til bóta innan stjórnarsýslunnar.

Þá er skýrt að borgararáðgjafinn getur ekki tekið mál til meðferðar eða tekið afstöðu til mála fyrr en viðkomandi svið hefur fengið færi á að taka afstöðu til kvörtunar. Þannig þarf borgarinn sjálfur að freista þess að fá lausn sinna mála með því að hafa samband við eða senda kvörtun til viðkomandi sviðs/einingar innan stjórnkerfisins sem borgarinn er ósáttur við. Borgararáðgjafi veitir leiðbeiningar um rétt borgarans og hvernig best er að taka málið áfram. Þannig tekur borgararáðgjafi ekki afstöðu fyrr en búið er að reyna að leysa úr kvörtun innan stjórnkerfisins, heldur greinir í hverju kvörtunin felst, miðlar því innan stjórnarsýslunnar og leiðbeinir eftir því sem frekast er unnt.

Hefur hin óformlega leið og breytingar þær sem gerðar voru á reglum um starfsemi Borgerráðgiveren árið 2015 orðið til þess að 95% af málum, stórum sem smáum, leysast innan stjórnkerfisins í fyrsta kvörtunarferli eða með aðkomu Borgerráðgiveren með samtali við starfsmenn innan stjórnarsýslunnar í stað formlegra bréfasamskipta.

GREINING Á FERLUM Í NÚVERANDI SKIPULAGI

Uppbygging ferla hjá umboðsmanni borgarbúa og Innri endurskoðun er í dag mjög sambærileg og samlegð í ferlum mikil. Hjá persónuverndarfulltrúa hafa enn ekki verið skilgreind ferli um starfið.

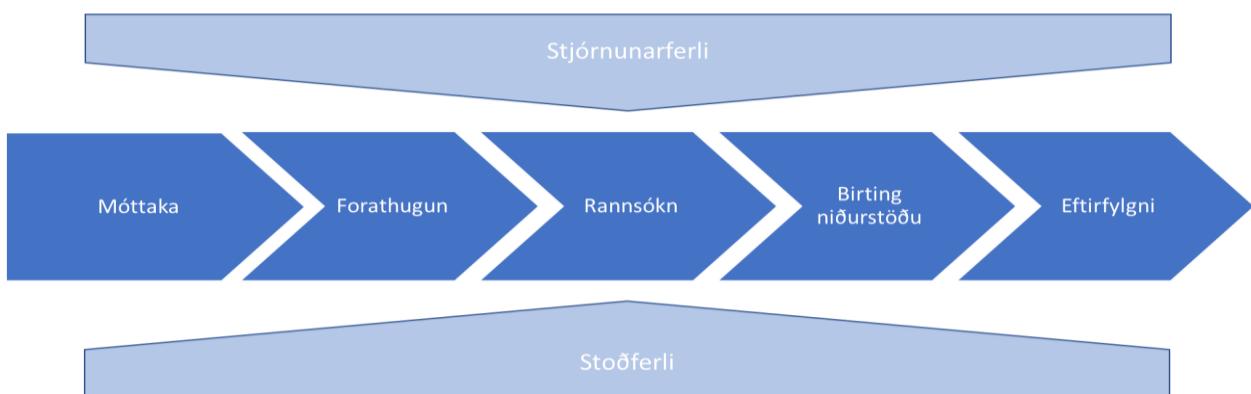
Umboðsmaður borgarbúa – núverandi ferli



Mynd 4 Umboðsmaður borgarbúa – núverandi ferli

Umboðsmaður starfar eftir verkferli þar sem reynt er að leysa mál með óformlegum afskiptum umboðsmanns en leitar annarra leiða til úrlausna ef þörf krefur. Í þeim tilfellum sem kæra má mál til æðri stjórnvalda aðstoðar umboðsmaður borgarbúanna við að koma málum í þann farveg. Í öðrum tilvikum tekur umboðsmaður til sjálfstæðrar rannsóknar og skilar álitni eða lýkur máli með bréfi.

Innri endurskoðun – núverandi ferli

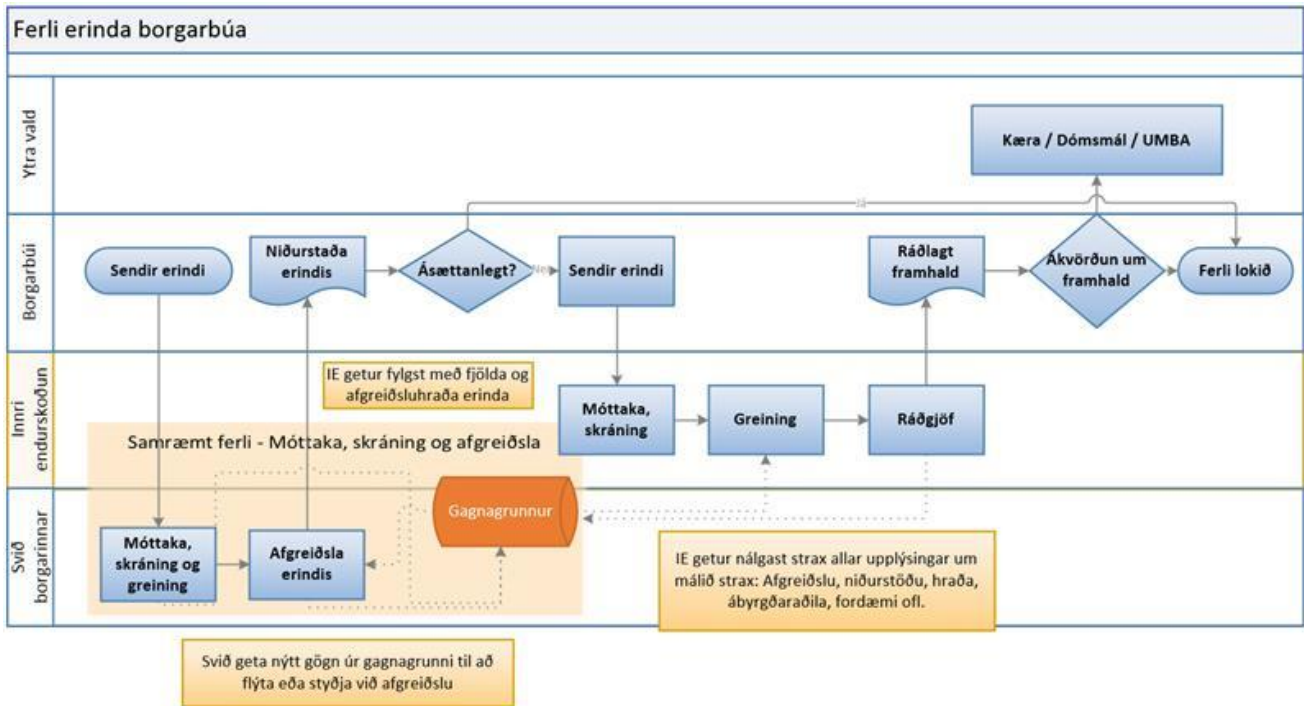


Mynd 5 Innri endurskoðun – núverandi ferli

Hér að ofan er lýsing á grunnferli Innri endurskoðunar. Samkvæmt alþjóðlegum stöðlum innri endurskoðunar skiptast verkefni í staðfestingar- og ráðgjafarverkefni og er þeim lýst í stöðlunum. Skjalfest stjórnunarferli og stoðferli liggja einnig fyrir innan einingarinnar.

Eftirfarandi ferlamyndir eru settar fram sem grunnur að skipulagi ferla hjá sameinaðri einingu, sem endurspeglast jafnframt í tillögu að erindisbréfi fyrir eininguna og yfirmann hennar.

Með góðu upplýsingaaðgengi er gert ráð fyrir að hægt sé að flýta afgreiðslu mála og auka fjölda þeirra mála sem leyst eru með óformlegri meðferð. Flæði samskipta endurspeglast í ferlamyndum hér að neðan.



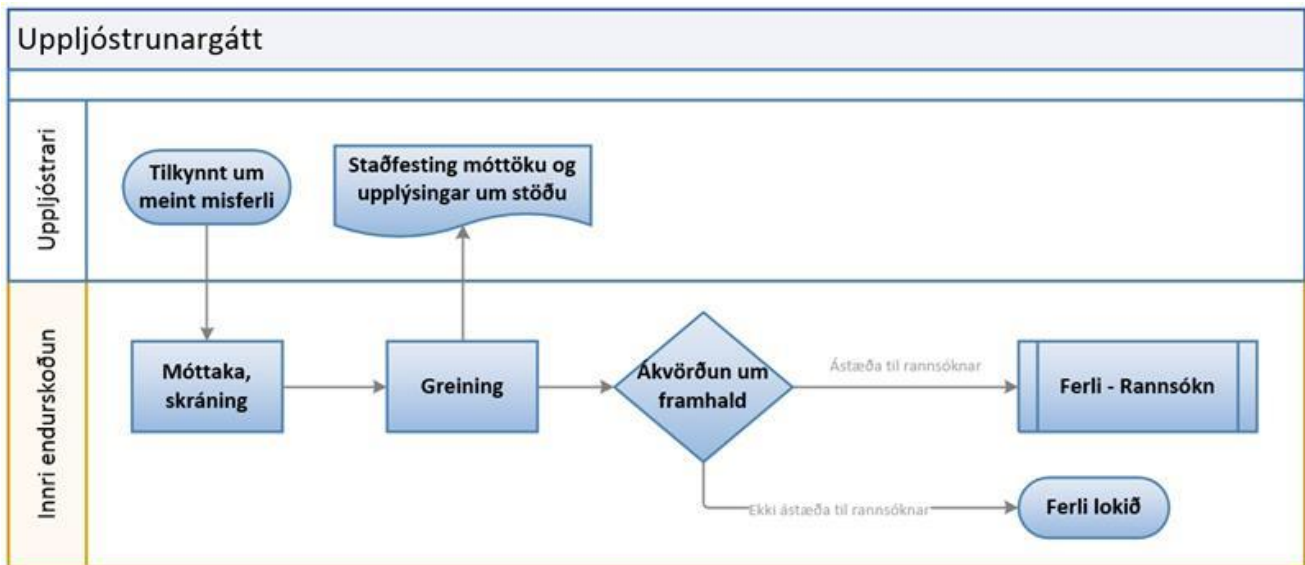
Mynd 6 Ferli erinda borgarbúa

Með samræmdri skráningu erinda og afgreiðslu þeirra hjá sviðum borgarinnar í gagnagrunn sem aðgengilegur er sameinaðri einingu gefst tækifæri til að auka málshraða og leysa fleiri erindi með óformlegum hætti. Úr gagnagrunninum væri hægt að nálgast tölfraði sem nýttist við að koma auga á úrbótatækifæri, svo sem markvissa fræðslu eða ástæðu til frumkvæðisrannsókna. Tölfraðigögnin nýttust einnig við markmiðasetningu og umbótavinnu innan sviðanna.

Úrskurðir og álit ytri eftirlitsaðila hafa áhrif á starfsemi borgarinnar eins og aðrar breytingar í starfsumhverfi hennar. Einingin getur lagt mat á áhrif breytinga í ytra umhverfi á stjórnkerfi og starfsemi Reykjavíkurborgar og veitt ráðgjöf sem er til þess fallin að flýta aðlögun og umbótum innan borgarinnar. Einnig aðlagar einingin eigin ráðgjöf til borgarbúa til samræmis.

Einingin styður við starfsmenn borgarinnar og stjórnslu með ráðgjöf, reglulegri upplýsingagjöf um starfshætti sem eru til þess fallnir að koma í veg fyrir ágreiningsefni og koma þeim í réttan farveg ef þau koma upp.

Ferli uppljóstrunargáttar



Mynd 7 Ferli uppljóstrunargáttar

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar hefur umsjón með uppljóstrunargátt Reykjavíkurborgar og samstæðu. Starfsmenn Reykjavíkurborgar eða einstakir viðsemjendur og samstarfsaðilar geta þar komið á framfæri upplýsingum vegna meints misferlis sem þeir hafa orðið áskynja í starfi sínu og varðar stjórnsýslu eða þjónustu Reykjavíkurborgar.

Viðauki 2 – Verkáætlun

Eigandi verkefnis:	Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar ("IE")											
Verkefnahópur:	IE og Attentus											
Markmið:	Borgarráð samþykkti þann 27. febrúar 2020 að sameina á einum stað starfsemi innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar, starfsemi umboðsmanns borgarbúa og starf persónuverndarfulltrúa, með það að markmiði að einfalda og um leið styrkja starfsemi og skipulag þeirra aðila sem sinna eftirliti með starfsemi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.											
Hagsmunaaðilar:	Hagaðilagreining er hluti af Verkáætlun.											
Tímarammi:	Sameina á starfseminna frá 1. júní 2020											
	Mánuður Vika	Ábyrgð	Apríl					Máí			Júní	
			14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Greining												
Kortlagning samþykkt/laga og reglna um starfseminna / Kröfur og staðsetningu í stjórnskipulagi RVK	Attentus	X	X									
Skilgreining hagaðila, væntinga og þarfa	Attentus											
Samráð við hagaðila	IE / Attentus			X	X							
Kortlagning ferla í núverandi einingum á samræmdan hátt. Grunn- og stoðferli.	Attentus			X	X	X						
Áhættugreining breytingaferli	Attentus		X									
Skipulagning												
Samþætting á ferlum	Attentus					X						
Samskiptaáætlun – fyrirkomulag samskipta við ráð borgarinnar og aðra hagaðila.	Attentus				X							
Innra skipulag einingarinnar. Umboðskeðja og skipulag teyma.	Attentus					X						
Skilgreining starfa – Ábyrgðarsvið, verkefni og hæfnikröfur.	Attentus		x					X				
Mat á samlegð og endurskoðun fjárhagsáætlunar	IE					X						
Innleiðing												
Endurskoðun starfsreglna og samþykkt	IE							X	X	X	X	X
Samskiptaáætlun vegna innleiðingar	IE							X				
Endurskoðun kjara	IE										X	
Breyting / niðurlagning starfa	IE										X	
Menning og gildi nýrrar einingar – aðkoma starfsfólks	IE											(Ekki ljóst)
Húsnæðismál. Staðsetning og innra skipulag sem styður við skilgreinda menningu.	IE											(Ekki ljóst)
Teymisþjálfun og teymissáttmálar	IE											(Ekki ljóst)
Fjárhagsáætlun	IE										X	
Verkefnastjórnun												
Verkstjórn	IE											
Upplýsingagjöf	IE											

Viðauki 3 – Drög að erindisbréfi

ERINDISBRÉF fyrir innri endurskoðanda Reykjavíkurborgar og Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar

I. kafli

Umboð, hlutverk og skrifstofa

1. gr.

*Innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar og
Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar*

Innri endurskoðandi starfar í umboði borgarráðs og í beinum tengslum við ædstu stjórnendur borgarinnar. Innri endurskoðandi nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnslu borgarinnar.

Borgarráð hefur það hlutverk skv. 74. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp að ráða innri endurskoðanda. Í 2. gr. samþykktar fyrir endurskoðunarnefnd kemur fram að nefndin skuli setja fram tillögu til borgarstjórnar um ráðningu innri endurskoðanda.

Innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar skal hafa þá menntun, hæfni og reynslu sem er nauðsynleg til að stýra Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar og rækja þau hlutverk sem greinir í 3. gr. samþykktar þessarar og lögum. Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar tekur ekki þátt í daglegri starfsemi borgarinnar og er hlutlaus og óháð í störfum sínum gagnvart öðrum starfseiningum borgarinnar. Innri endurskoðandi stýrir skrifstofunni, ræður fagstjóra og aðra starfsmenn og velur einn þeirra sem staðgengil í forföllum sínum. Val staðgengils skal staðfest af endurskoðunarnefnd.

2. gr.

Verkefni og hlutverk innri endurskoðanda

Það er hlutverk innri endurskoðanda:

- Að veita stjórnendum faglega og óháða ráðgjöf með það að markmiði að bæta rekstur og stjórnslu borgarinnar, meta árangur og bæta áhættustýringu.
- Að meta og gera úttektir á virkni áhættustýringar, innra eftirlits og stjórnarháttu Reykjavíkurborgar í samræmi við alþjóðlega staðla um innri endurskoðun (*International Standards for the Professional Practice Framework of Internal Auditing*). Hann skal starfa samkvæmt áhættumiðaðri endurskoðunarátætlun sem staðfest er af endurskoðunarnefnd og uppfærð reglulega. Við val á úttektarverkefnum skal taka mið af áhættu, þ. á m. misferlisáhættu, orðsporsáhættu og fjárhagsáhættu.
- Að veita ráðgjöf um persónuvernd, upplýsa, fylgjast með og sjá um önnur þau verkefni sem greinir í 39. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016, sbr. lög nr. 90/2018.
- Að taka á móti gögnum og upplýsingum um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi og annast mál í samræmi við lög um vernd uppljóstrara frá 12. maí 2020.
- Að leiðbeina íbúum í samskiptum sínum við borgina, m.a. um leiðir þeirra til að leita réttar síns telji þeir að á þeim hafi verið brotið.

- f) Að fræða starfsmenn borgarinnar og leiðbeina þeim um mál sem tengjast hlutverki innri endurskoðanda, þ. á m. um framkvæmd innra eftirlits, um persónuvernd og meginreglur stjórnsýslulaga.

Borgarráð getur falið innri endurskoðanda að taka að sér einstök önnur úttektarverkefni tengd einingum eða þáttum í rekstri Reykjavíkurborgar.

3. gr.

Óhæði og hæfi o.fl.

Innri endurskoðandi skal vera óháður Reykjavíkurborg, bæði í reynd og ásýnd, sbr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, og er honum óheimilt að taka þátt í meðferð mála sem geta leitt til þess að hlutleysi hans sé stefnt í hættu.

Innri endurskoðanda, og þeim sem starfa hjá Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, er óheimilt að annast úttektir eða taka að sér önnur verkefni hjá aðilum sem þeir tengjast með þeim hætti sem greinir í 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Innri endurskoðandi skal fela fagstjóra ráðgjafar að annast þau verkefni sem varða vinnslu persónuupplýsinga er greinir í c lið 1. mgr. 3. gr. eða semja við utanaðkomandi aðila um að hafa verkefnið með höndum. Skal viðkomandi hafa það sjálfstæði og þá stöðu sem greinir í 38. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016, sbr. lög nr. 90/2018.

Um málsmeðferð vegna sérstaks hæfis fer eftir ákvæðum 5. gr. stjórnsýslulaga. Verði ágreiningur um sérstakt hæfi eða óhæði innri endurskoðanda eða annarra starfsmanna skal vísa málinu til endurskoðunarnefndar og eftir atvikum til ákvörðunar borgarráðs.

II. kafli

Starfssvið og starfsreglur

4. gr.

Starfssvið

Starfssvið innri endurskoðanda tekur til A hluta Reykjavíkurborgar, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 60 gr. sveitarstjórnarlaga. Þá getur hann gert skriflega samninga við stofnanir, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem tilheyra B hluta, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 60 gr. sveitarstjórnarlaga, um einstök úttektar- og/eða ráðgjafarverkefni. Þetta gildir m.a. um samninga við byggðasamlög sem vegna samvinnu borgarinnar við önnur sveitarfélög annast framkvæmd tiltekinna stjórnsýsluverkefna. Innri endurskoðandi getur jafnframt í sérstökum tilfellum ákveðið að taka að sér einstök úttektar- og/eða ráðgjafarverkefni fyrir hlutdeildarfélög Reykjavíkurborgar.

Innri endurskoðun skal að jafnaði semja um gjaldtöku fyrir verkefni sem unnin eru fyrir aðra en þá sem tilheyra A hluta. Gjald skal ekki vera hærra en sem nemur kostnaði vegna vinnu.

5. gr.

Starfsreglur

Innri endurskoðandi skal setja sér nánari starfsreglur um málsmeðferð embættisins. Þar skal eftir atvikum vísa í þá staðla sem hann starfar eftir. Starfsreglurnar skuli ná til ráðgjafar annars vegar og innri endurskoðunar hins vegar og lagðar fyrir endurskoðunarnefnd til samþykktar.

III. kafli

Aðgangur að gögnum

6. gr.

Aðgangur innri endurskoðanda að gögnum

Sviðum og skrifstofum Reykjavíkurborgar ásamt borgarráði, fagráðum, nefndum og stjórnnum ber að veita innri endurskoðanda þá aðstoð sem hann óskar eftir og aðgang að gögnum sveitarfélagsins í því skyni að geta rækt hlutverk sitt samkvæmt erindisbréfi þessu.

Innri endurskoðandi skal hafa ótakmarkaðan aðgang að öllum upplýsingum og gögnum, þ.m.t. bréfum, skýrslum, tölvupóstum og innsendum reikningum í málum þeirra aðila sem falla undir starfssvið hans samkvæmt 4. gr.

Innri endurskoðandi ákveður hvar og hvenær hann framkvæmir úttektir. Ef hann ákveður að úttekt fari fram á skrifstofu þess sem hún beinist að þá skal veita alla nauðsynlega aðstöðu til þess að úttektin geti farið þar fram.

Innri endurskoðandi skal veita hæfilegan frest til að afhenda gögn og veita upplýsingar vegna úttektarverkefna af hans hálfu.

Innri endurskoðandi hefur seturétt á fundum borgarráðs og/eða fundum stjórna B hluta fyrirtækja eftir því sem hann telur dagskrárefni gefa tilefni til.

7. gr.

Aðgangur annarra að gögnum Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar

Ósk um aðgang að gögnum sem aðili, er sætt hefur úttekt eða fengið ráðgjöf frá innri endurskoðanda, hefur afhent Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar skal beint til viðkomandi aðila og skal beiðnin afgreidd af þeim aðila.

Ef óskað er aðgangs að gögnum sem hafa orðið til í samskiptum málsaðila og innri endurskoðanda þá fer um afgreiðslu erindisins samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga nr. 140/2012 og starfsreglum sbr. 5. gr.

IV. kafli

Þagnarskylda og upplýsingagjöf

8. gr.

Þagnarskylda

Innri endurskoðanda ber að gæta þagnarskyldu um atvik sem honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna m.v.t. ákvæða X. kafla stjórnsýslulaga. Sama gildir um starfsfólk hans og aðra sem starfa að þeim verkefnum sem hann hefur falið þeim eða samið um.

9. gr.

Um eftirlit endurskoðunarnefndar og skýrslugjöf

Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar, sem starfar á grundvelli laga um ársreikninga og samþykkt um endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar, fer með eftirlit með störfum innri endurskoðanda, þ. á m. fylgist hún með framgangi samþykkrar innri endurskoðunaráætlunar.

Innri endurskoðandi skal a.m.k. einu sinni á ári leggja fram skýrslu um starfsemi sína á fundi nefndarinnar. Þar skal m.a. fjalla um innra gæðaeftirlit, reifa viðbrögð stjórnenda við niðurstöðum endurskoðanda í einstökum úttektum og staðfesta stjórnskipulagslegt óhæði Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar.

Innri endurskoðandi skal einnig, eftir því sem við á, gera endurskoðunarnefnd, borgarráði, fagráðum og stjórnnum B hluta aðila grein fyrir störfum sínum.

Um birtingu skýrslna og greinargerða skal fara eftir ákvæðum upplýsingalaga og vera í samræmi við starfsreglur og upplýsingastefnu Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar.

Ef innri endurskoðandi verður í störfum sínum var við stórvægileg mistök eða afbrot sem falla undir starfssvið hans skal hann gefa endurskoðunarnefnd sérstaka skýrslu um það og eftir atvikum borgarstjóra.

Samþykkt á fundi borgarráðs X. júní 2020

Viðauki 4 – Tillaga um sameiningu eftirlitseininga

Reykjavík, 27. febrúar 2020
R20020232
041

Borgarráð

Tillaga um sameiningu eftirlitseininganna innri endurskoðunar, umboðsmanns borgarbúa og persónuverndarfulltrúa undir yfirstjórn innri endurskoðenda

Lagt er til að sameina á einum stað starfsemi innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar, starfsemi umboðsmanns borgarbúa og starf persónuverndarfulltrúa, með það að markmiði að einfalda og um leið styrkja starfsemi og skipulag þeirra aðila sem sinna eftirliti með starfsemi og stjórnslu Reykjavíkurborgar. Jafnframt er lagt til að starfsemin verði sameinuð undir stjórn og á ábyrgð innri endurskoðanda Reykjavíkurborgar frá og með 1. júní 2020. Loks er lagt til að innri endurskoðandi leggi fyrir borgarráð eigi síðar en 1. maí 2020 áætlun um sameinaða starfsemi innri endurskoðunar og þar á meðal hvernig móttöku og úrvinnslu ábendinga og athugasemda frá borgarbúum verði háttað.

Greinargerð:

Inngangur: Borgarráð samþykkti í febrúar 2019 breytingar á skipulagi stjórnslu Reykjavíkurborgar. Meginmarkmið þeirra breytinga er að einfalda, skýra og skerpa hlutverk og ábyrgð einstakra eininga innan stjórnkerfis borgarinnar. Breytingarnar tóku gildi 1. júní 2019 og gert er ráð fyrir að innleiðingu breytinganna ljúki að fullu á þessu ári.

Í framangreindum breytingum voru ekki gerðar tillögur um breytingar á skipulagi þeirra aðila sem hafa eftirlitshlutverki að gegna í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar, en skerpt var á því að innri endurskoðun og umboðsmaður borgarbúa heyra stjórnskipulega undir borgarráð. Í anda framangreindra breytinga og með það að markmiði að styrkja skipulag og faglega starfsemi þeirra aðila sem sinna eftirliti með starfsemi og stjórnslu Reykjavíkurborgar eru framangreindar breytingar um sameiningu þessara aðila undir hatti innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar lagðar til.

Um innri endurskoðun Reykjavíkurborgar: Hlutverk innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar er að fara með fjármála- og stjórnslu eftirlit hjá Reykjavíkurborg í umboði borgarráðs. Í því felst að með

störfum sínum leggur innri endurskoðun mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarháttá hjá stofnunum og félögum í meirihlutaeigu Reykjavíkurborgar. Innri endurskoðun starfar samkvæmt starfsreglum sem settar eru í samræmi við alþjóðlegan staðal um framkvæmd innri endurskoðunar (International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing). Skilgreina starfsreglurnar tilgang, heimildir og ábyrgð innri endurskoðunar gagnvart Reykjavíkurborg og dótturfyrirtækjum hennar. Ítarlegar upplýsingar um starfsemi, verkvið og helstu verkefni innri endurskoðunar eru aðgengilegar á heimasíðu Reykjavíkurborgar. Alls starfa nú starfsmenn á skrifstofu innri endurskoðunar og árlegur rekstrarkostnaður á síðasta ári var um 108 m.kr.

Um umboðsmann borgarbúa: Hlutverk umboðsmanns borgarbúa er að styrkja tengslin milli borgarbúa og borgarkerfis og stuðla að auknu réttaröryggi borgarbúa í tengslum við stjórnsýsluframkvæmd og þjónustu Reykjavíkurborgar. Helstu verkefni umboðsmanns borgarbúa er að veita borgarbúum sem ósáttir eru við málsmeðferð og ákvarðanatöku Reykjavíkurborgar í málum þeirra leiðbeiningar, ráðgjöf og álit svo sem með því að leiðbeina um mögulegar kæruleiðir, heimildir og möguleika til endurupptöku, veita útskýringar og aðstoð við túlkun á efnislegu innihaldi ákvarðanatöku Reykjavíkurborgar, bjóða sáttamiðlun í þeim tilvikum þar sem líkur eru á að ágreining milli Reykjavíkurborgar og borgarbúa megi sætta með slíkri aðkomu og rannsaka einstök mál og skila álitum um lögmati háttsemi Reykjavíkurborgar. Jafnframt er umboðsmanni borgarbúa heimilt að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði og taka á móti, rannsaka og koma á framfæri upplýsingum frá starfsmönnum, viðsemjendum Reykjavíkurborgar og öðrum um réttarbrot, vanrækslu eða mistök eða óeðlileg afskipti kjörinni fulltrúa af málum í stjórnsýslu og/eða þjónustu Reykjavíkurborgar. Nánari upplýsingar um starfsemi umboðsmanns borgarbúa má finna á vefsíðu Reykjavíkurborgar og sérstakri vefsíðu umboðsmanns borgarbúa. Alls starfa þrjú starfsmenn á skrifstofu umboðsmanns borgarbúa og var árlegur rekstrarkostnaður á síðasta ári um 42 m.kr.

Um persónuverndarfulltrúa: Í samræmi við lög um persónuvernd starfar persónuverndarfulltrúi hjá Reykjavíkurborg. Persónuverndarfulltrúi hefur það hlutverk lögum samkvæmt að fylgjast með því að fyrirtæki og stofnanir fari að persónuverndarlögum. Það gerir hann með því að aðstoða við að sinna innra eftirliti, upplýsa og ráðleggja vegna persónuverndarlöggjafarinnar, veita ráðgjöf við framkvæmd mats á áhrifum á persónuvernd o.fl., allt samkvæmt því sem nánar greinir í lögum. Persónuverndarfulltrúi er í dag staðsettur á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og er kostnaður við stöðuna og rekstur sem henni tengjast um 12 m.kr. á ársgrundvelli.

Nánari rökstuðningur fyrir sameiningu eftirlitsaðila Reykjavíkurborgar: Eins og fram kemur í tillögunni er gert ráð fyrir að öll framangreind starfsemi verði sameinuð undir hatti innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar. Af upptalningu á verkefnum þessara mismunandi stuðnings- og eftirlitsaðila má sjá að í því felst samlegð og gagnkvæm efling verkefna að sameina krafta þeirra á einum stað. Ástæða þess að horft er til þess að gera það undir yfirstjórn innri endurskoðunar er að slíkt er í góðu samræmi við þann staðal sem starfsreglur innri endurskoðunar byggjast á og rakinn er hér að framan. Staðallinn var uppfærður fyrir tveimur árum síðan til þess að rúma betur starfsemi af þeim toga sem annars vegar umboðsmaður borgarbúa sinnir sem og starf og verkefni persónuverndarfulltrúa.

Með því að hafa þessa starfsemi alla undir einni stjórn skapast tækifæri til hagræðingar sem unnt er að nýta til að efla enn frekar starfsemi þessara eftirlitsaðila og mæta betur þeim kröfum sem gerðar eru til hennar. Jafnframt breikkar faglegur grunnur starfsemi eftirlitsaðilanna með samvinnu fleiri sérfræðinga og á fleiri sviðum.

Starf regluvarðar: Í þeim breytingum á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar sem samþykktar voru á síðasta ári var gert ráð fyrir því að starf regluvarðar Reykjavíkurborgar yrði aukið og ráðið yrði í fullt starf regluvarðar. Gert var ráð fyrir að hlutverk regluvarðar yrði auk verkefna sem tengjast skráningu skuldabréfa Reykjavíkurborgar á verðbréfamarkaði að sinna fræðslu til stjórnenda og kjörinna fulltrúa svo þeir geti sem best uppfyllt skyldur sínar, sem og að fylgjast með og meta reglulega hæfi og skilvirkni stjórnarháttanna í samræmi við gildandi lög, reglugerðir, samþykktir og innri reglur. Rétt er að í þeirri vinnu sem framundan er við sameiningu framangreindrar starfsemi verði sérstaklega skoðað hvernig koma megi slíku auknu starfi regluvarðar fyrir í skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.

Gildistaka og innleiðing breytinga: Lagt er til að framangreindar breytingar taki formlega gildi 1. júní 2020. Jafnframt er lagt til að innri endurskoðandi leggi fyrir borgarráð fyrir 1. maí 2020 áætlun um sameinaða starfsemi innri endurskoðunar og fjalli þar sérstaklega um hvernig móttöku og úrvinnslu ábendinga og athugasemda frá borgarbúum verði háttáð í breyttu skipulagi, til að tryggja viðunandi stuðning og aðstoð við þá einstaklinga sem eftir því leita. Mikilvægt er í því ferli að starfsemi umboðsmanns borgarbúa verði áfram sýnileg í sameinaðri starfsemi og aðgengileg borgarbúum. Óskað verði eftir samstarfi við umboðsmann Alþingis við mótun á því verklagi auk þess sem umboðsmaður borgarbúa og persónuverndarfulltrúi komi að þessari vinnu allri ásamt innri endurskoðanda. Endurskoða þarf einnig í þessu samhengi viðeigandi starfsreglur og samþykktir og skulu drög að því vera tilbúin á sama tíma. Þá þarf að stilla upp nýrri fjárhagsáætlun fyrir sameinaða starfsemi, huga að húsnæðismálum og öðru sambærilegu.

Dagur B. Eggertsson.