

Økonomiforvaltningen
Att.: Adm. Direktør Søren Hartmann Hede
Københavns Rådhus
1599 København V

Revisionsrapport – Regnskabsføring, forretningsgange og interne kontroller 2019

Indledning

Som led i den løbende revision af Københavns Kommunes regnskab for 2019 har vi foretaget revision af kommunens forretningsgange og interne kontroller på økonomiområdet.

Rapporteringen er opbygget på følgende måde:

1. Formål og omfang mv.
2. Ledelsesresumé og konklusioner
3. Observationer, risikovurderinger og anbefalinger
4. Udført arbejde
5. Formidling af risiko og væsentlighed

1. Formål, omfang mv.

1.1. Revisionens formål

Revision af kommunens forretningsgange og interne kontroller er en del af den lovpligtige revision og indgår i grundlaget for vores påtegning af Københavns Kommunes årsregnskab.

Revisionens formål er at undersøge, om området administreres betryggende og i overensstemmelse med borgerrepræsentationens beslutninger, gældende love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis, endvidere at foretage en kritisk gennemgang af forretningsgange og de kontroller, der er etableret på området.

Det bedste værn mod uregelmæssigheder er hensigtsmæssige forretningsgange og gode interne kontroller, hvorfor vores revision i vidt omfang har baseret sig på efterprøvelse af forretningsgange og interne kontroller, men ikke undersøgelser specielt med henblik på opdagelse af uregelmæssigheder.

Det påhviler ledelsen at tilrettelægge kontrolsystemer og forretningsgange, der er betryggende efter forvaltningens forhold, og det påhviler revisor at gennemgå disse forretningsgange og interne kontroller som et led i revisionen af årsregnskabet.

1.2. Revisionens omfang og afgrænsning

Omfanget af vores arbejde fastlægges ud fra vores samlede vurdering af væsentlighed og risiko for væsentlig fejl.

Revisionen er baseret på en forventning om, at der er tilrettelagt et velfungerende internt kontrolsystem og en pålidelig bogføring. Dette indebærer, at det overordnede kontrolmiljø og de organisatoriske rammer understøtter et velfungerende ledelses- og kontrolsystem, og at der på de enkelte aktivitetsområder er beskrevet og implementeret interne kontroller, som reducerer risikoen for væsentlige fejl til et acceptabelt niveau.

Ud fra ovenstående har vi tilrettelagt vores løbende revision af regnskabsføring, forretningsgange og interne kontroller 2019 i to bølger:

1. Områder med væsentlig risiko for den løbende økonomistyring og regnskab 2019
2. Gennemgang af nøglekontroller

Revisionen af bølge 1 er udført i efteråret 2019 og rapporteret i revisionsrapport af 26. september 2019. Denne rapport omfatter bølge 2.

Revisionen omfatter ikke en gennemgang af samtlige bilag og transaktioner, men udføres ved, at vi ved stikprøver indhenter dokumentation for eller på anden måde får bekræftet bogføringens rigtighed. I forbindelse hermed tester vi de interne kontroller, i det omfang vi finder det nødvendigt for revisionen af årsregnskabet.

1.3. Revisionsarbejdets udførelse

Revisionen omfatter Intern Revisions bistand til Deloitte i forbindelse med lovpligtig revision af forretningsgange og de tilrettelagte kontroller på økonomiområdet. Revisionen er udført på grundlag af godkendt revisionsplan for 2019 og er bl.a. gennemført ved besøg hos Koncernservice (KS) og centrale enheder i forvaltningerne.

Ved revisionen har vi vurderet de processer, der er væsentlige for revisionen.

Revision har omfattet:

- Design - og hvorvidt der på de konkrete aktiviteter er identificeret risici, som kan medføre tilsigtede eller utilsigtede fejl og mangler, og om der er udarbejdet hensigtsmæssige og betryggende forretningsgange og interne kontroller, der afdækker disse.
- Implementering - og om de udarbejdede retningslinjer og interne kontroller rent faktisk er implementeret i kommunen.

- Effektivitet - og hvorvidt kontrollerne har fungeret efter hensigten og har medvirket til at forebygge eller opdage tilsigtede og utilsigtede fejl og mangler på de konkrete aktiviteter.

2. Ledelsesresumé og konklusion

Vi har afsluttet anden del af den løbende revision af regnskabsføring, forretningsgange og interne kontroller på økonomiområdet for 2019.

Vi har identificeret de processer, der er væsentlige for revisionen og vurderet design og implementering af forretningsgange og kontroller. Hvor det bidrager til vores revisionsoverbevisning samt forståelse af kontrolmiljøet på området, har vi testet kontrollerne.

Det er ledelsens ansvar at tilrettelægge niveauet for hensigtsmæssige og betryggende interne kontroller i overensstemmelse med kommunens kasse- og regnskabsregulativ m.v. De interne kontroller omkring bogføringen og betalingsformidling er i al væsentlighed baseret på, at:

- særlige rettigheder og kritiske roller i økonomisystemet begrænses mest muligt, og at der ved tildeling af jobfunktions- og funktionsroller så vidt muligt undgås konflikter med hensyn til funktionsadskillelse.
- kommunen har implementeret supplerende kontroller rettet mod medarbejdere med særlige rettigheder, kritiske roller og funktionsroller, der konflikter med hensyn til funktionsadskillelse, ændringer af betalingsoplysninger i stamdata m.v.
- alle transaktioner som hovedregel gennemføres med to godkendere.
- betaling af eksterne fakturaer/indkøbsordre under 10.000 kr. gennemføres med kun én godkender.
- der forinden betaling af leverandørfakturaer attesteres/varemodtages for, at varen er modtaget i rette mængde, kvalitet og pris.

Bogføring og betalingsformidling med kun én godkender medfører en iboende risiko for fejl i årsregnskabet, herunder fejl forårsaget af besvigelser. Risikoen relaterer sig primært til bevidste fejl som sædvanligvis søges skjult eller sløret. Der er i tilknytning hertil etableret en kompenserende opdagende stikprøvevis kontrol af fakturaer/indkøbsordre under 10.000 kr.

Endvidere er der helt overordnet etableret kompenserende opdagende kontroller, som mindsker risikoen for, at væsentlige fejl forbliver uopdagede, der kan henføres til, at:

- der foretages løbende budget/bevillingskontrol.
- balancekonti afstemmes løbende og er underlagt kontrol.

Konklusion

På baggrund af vores gennemgang af væsentlige processer og test af relevante kontroller er det i lighed med 2018 vores vurdering, at kommunens kontrolmiljø på flere områder ikke giver en tilstrækkelig sikkerhed for, at fejl og mangler opdages eller forebygges. Det skal dog bemærkes, at der er sket en forbedring i forhold til revisionen i 2018.

Ledelsen er bekendt med, at dette medfører en øget risiko for, at tilsigtede og utilsigtede fejl, mangler, uregelmæssigheder eller besvigelser kan opstå og forblive uopdagede.

Vi skal gøre opmærksom på, at bemærkningerne alene har til formål at påpege de fra et revisionsmæssigt synspunkt foreliggende sikkerhedsmæssige vanskeligheder. Vi skal understrege, at vi under vores revision ikke har konstateret konkrete forhold, der giver anledning til mistanke om tilsigtede eller utilsigtede uregelmæssigheder eller besvigelser som følge af ovenstående forhold.

Der henvises til afsnit 3 og 4 for uddybning af ovenstående og andre relevante forhold.

3. Observationer, risikovurdering og anbefaling

Observationer opdeles i henholdsvis


1. Nye bemærkninger i forbindelse med den udførte revision
2. Bemærkninger, der videreføres i 2019
3. Observationer i øvrigt


3.1 Nye Bemærkninger 2019

Organisationsområde		ØKF	Revisionsområde / emne	IDOC
Reference	Observationer og risici		Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.1 Væsentlige driftsprocesser på kreditorområdet i kvantum	<p>Regninger til det offentlige foretages via NemHandel, der er en særlig faktureringsform, som skal anvendes, når der handles med det offentlige. Fakturaen genereres på en speciel måde, så den kan indlæses i kommunens økonomisystem for videre behandling.</p> <p>IDoc er den elektroniske oversigt over alle regninger, der faktureres til kommunen. Nogle af regningerne kan ikke indlæses i kommunens økonomisystem, hvis der er afvigende parametre i forhold til f.eks. de bestilte varer eller bankoplysninger.</p> <p>Der er i den forbindelse udarbejdet en arbejdsangang, der beskriver, hvordan KS skal forholde sig til de respektive fejl.</p> <p>Ved gennemgang af processen konstaterede vi, at når et bilag fejlede og blev stoppet i iDoc, var det muligt at ændre i alle oplysninger for bilaget – herunder også betalingsoplysninger, hvilket øger risikoen for besvigelser.</p> <p>Der generes ikke en log på ændringerne i betalingsoplysningerne, der gør det muligt at foretage en efterfølgende kontrol, der reducerer risikoen til et acceptabelt niveau.</p> <p>I følge KS' oplysninger er der årligt omkring 22-27.000 bilag, der stopper i iDoc - hovedparten skyldes en mængdeafvigelse. Det er således ikke muligt at foretage en fuldstændig bagudgående kontrol af eventuelle ændringer i betalingsoplysningerne.</p> <p>KS oplyser, at opsætningen er ændret fra 7. november 2019, så det kun er medarbejdere fra SAP Kompecentcenter (SKC), der kan ændre i iDoc.</p>		<p>Der er konstateret en mulighed for, at personer med rettigheder til at ændre i de modtagne fakturaer i iDoc kan ændre betalingsoplysningerne, og at mængden af data i loggen ikke muliggør en effektiv efterfølgende kontrol.</p> <p>Rettighederne i systemet er ændret fra 7. november 2019, således at kun medarbejdere i SKC i KS kan ændre i betalingsoplysningerne. Der er ligeledes ændret i opsætningen, således at mængden af data i loggen reduceres betydeligt.</p> <p>Der er dog stadig behov for en manuel kontrol, og det henstilles, at anbefalingerne fra KMD følges, hvormed behovet for en efterfølgende kontrol af betalingsoplysninger bortfalder, og risikoen dermed elimineres.</p>	●

	<p>KMD har i juni måned 2019 fremsendt forslag til KK, om etablering af en løsning, hvor det ikke er muligt at ændre bankkontooplysninger i iDoc.</p> <p>I forhold til den identificerede risiko for besvigelser, der ligger forud for ændringen i rettighederne i iDoc den 7. november 2019, har KS stikprøvevis gennemgået 150 stoppede bilag i iDoc for kontrol af eventuelle ændringer i bankoplysninger for 2019.</p> <p>Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.</p>		
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

3.2 Videreførte bemærkninger 2019

Organisationsområde	Forvaltningerne	Revisionsområde / emne	Bilagskontrol
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.7 Den af KS udførte stikprøvekontrol samt substansrevision	<p>Det betragtes som god governance, at ledelsen løbende overvåger, at der er et effektivt internt kontrolmiljø, som sikrer overholdelse af gældende regler og forskrifter og adresserer væsentlige risici.</p> <p>En nøglekontrol i det henseende er den stikprøvevis bilagskontrol, som udføres af KS.</p> <p>Revisionens genudførelse af kontrollen og supplerende stikprøvevis gennemgang af bilag viser i lighed med den af KS udførte kontrol, at der er flere fejl og mangler i bilagshåndteringen i bogføringen, der kan henføres til:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manglende dokumentation • Ikke-sigende konteringstekst • Forkert momsbehandling <p>Bilagsmaterialet består almindeligvis både af traditionelle bilag – f.eks. fakturaer og kvitteringer – og andre regnskabsmaterialer såsom korrespondance, tilbud/aftaler og andre dokumenter, som kan være nødvendige som bevis for, at registreringerne er rigtige og foretaget korrekt. Manglende dokumentation øger risikoen for, at besvigelser kan holdes skjult, såfremt det ikke er muligt at påse, hvilke ydelser m.v. fakturaen reelt dækker.</p> <p>Herudover har vores gennemgang vist konteringsfejl i forhold til de af Økonomi- og Indenrigsministeriet udmeldte autoriserede konteringsregler og vi har i forbindelse med vores gennemgang konstateret og forhindret økonomiske tab på grund af forkert momsbehandling.</p>	<p>Det skal i lighed med tidligere år henstilles, at forvaltningerne skærper tilsynet med, at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • økonomi- og indenrigsministeriets autoriserede konteringsregler efterleves • der i forbindelse med registreringen i økonomisystemet vedlægges tilstrækkelig dokumentation der sikrer, at det i forbindelse med 2. godkendelsen kan påses at betalingen er foretaget på et validt grundlag. <p>Det anbefales i den forbindelse, at der gennemføres en justering af artskontoplanen og en udarbejdelse af konteringsvejledning her til.</p>	2017 2018 2019 

Organisationsområde		ØKF	Revisionsområde / emne	Autorisation
Reference	Observationer og risici		Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.4 Administration af autorisationer til Kvantum	Gennemgangen af autorisationer er foretaget med udgangspunkt i "Best Practice", i forhold til funktionsadskillelse mellem forretningsbrugere, SAP Basis/Drift, og forretningskonsulenter/udviklere.			2017
	Inden for Ordre-til-Indkøb er der identificeret tildeling af jobfunktions- og funktionsroller, der enkeltvis eller i kombination indeholder konflikter med hensyn til funktionsadskillelse.		Det skal i lighed med 2018 henstilles, at den manuelle opdagende kontrol, der skal sikre mod besvigelser i forbindelse med ændringer i betalingsmodtagere udføres effektivt således, at den manglende funktionsadskillelse, der er identificeret ved gennemgangen autorisationer er underlagt en effektiv intern kontrol.	2018
	Analysen af autorisationer med data pr. september 2019 viser tre SoD-konflikter med "High risk". Vi har efterprøvet de kontroller, der reducerer risikoen.		Det henstilles endvidere, at ledelsestilsynet skærpes i forhold til at sikre, at kontrollen udføres som forventet.	2019
	Kontrollen, der automatisk sætter spær på fakturaer ved ændring i betalingsoplysninger, er gennemgået og testet. Ændringer til en fakturas betalingsoplysninger skal godkendes manuelt, inden fakturaen kan frigives til betaling i systemet.			
	Vores test har vist, at kontrollen ikke har været tilstrækkelig dokumenteret og dermed ikke effektiv i de tre tilfælde. Kontrollen skal udføres ved at sammenholde ændringen til den underliggende eksterne faktura for at kontrollen er effektiv. En yderligere stikprøvekontrol foretaget af ledelsen i KS har vist flere mangler i kontrollen.			
	Vi har ved vores revision ikke konstateret konkrete forhold, der giver anledning til mistanke om tilsigtede eller utilsigtede uregelmæssigheder eller besvigelser som følge af ovenstående forhold.			
	Gennemgangen har desuden vist, at de mitigerende kontroller ikke er direkte koblet til de identificerede SoD-konflikter, men er en generel opstilling af de godkendte forretningsgange, risici og supplerende kontroller.			
KS har oplyst, at der i 2020 skal arbejdes på en validering af de eksisterende forretningsgange samt en direkte kobling mellem SoD-konflikter og etablerede kontroller.				


3.3 Observationer i øvrigt 2019


3.3.1 Observationer der er rettet mod ØKF


Organisationsområde	ØKF	Revisionsområde / emne	Bilagskontrol
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.7 Den af KS udførte stikprøvekontrol samt substansrevision	<p>Det fremgår af forretningscirkulære Indkøb, at alt indkøb over en fastsat beløbsgrænse skal godkendes af to forskellige personer (4 øjnes princip).</p> <p>Beløbsgrænsen er fastsat til 10.000 kr. i forhold til anvendelsen af Kvantum.</p> <p>Der foreligger ikke en godkendt fællesobligatorisk forretningsgang, hvor det fremgår, hvad der ligger i at udføre kontrollerne, og hvilket formål der er med de enkelte kontroller, og hvordan de skal udføres.</p>	<p>Det henstilles, at der for den gældende beløbsgrænse præciseres en fælles forretningsgang, og at det præciseres, hvilke forhold der skal være afdækket, inden der kan foretages henholdsvis 1. og 2. godkender. I den forbindelse bør krav til fakturaer og underliggende dokumentation, der bør være til stede, før faktura kan godkendes, ligeledes præciseres.</p>	2019


Organisationsområde	ØKF	Revisionsområde / emne	Bilagskontrol
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.7 Den af KS udførte stikprøvekontrol samt substansrevision	<p>Vi har testet KS' kontrolanalyse, som er rettet mod at afdække den øgede besvigelsesrisiko ved, at bilag under 10 t.kr. kun godkendes af én person. Alle bilag under 10 t.kr. scores efter 13 opstillede besvigelseskriterier. Bilag med højeste score bliver udvalgt til gennemgang.</p> <p>Ved vores gennemgang har vi opnået overbevisning for, at kontrollen er implementeret i overensstemmelse med designet og har været effektiv for den reviderede periode.</p>	<p>Det anbefales, at kontrollen ændres, således at der automatisk i Kvantum udvælges en stikprøve, som går til nærmeste leder til godkendelse via workflow. Dette bør også gælde for indkøbsordrer under 10.000 kr.</p> <p>Det vurderes, at en ledelsesmæssig kontrol i den enkelte enhed er mere effektiv i forhold til at opdage eventuelle uregelmæssigheder og besvigelser.</p> <p>Endelig anbefales, at mulighederne for at anvende teknologi, der ved algoritmer kan identificere anormaliteter i indkøbs- og godkendelsesmønstre, undersøges. Dette vil resultere i en mere sikker og intelligent tilgang til et præventivt kontrolmiljø, der tester hele populationen frem for manuel stikprøvekontrol.</p>	2019

Organisationsområde		ØKF	Revisionsområde / emne	Kvantum
Reference	Observationer og risici		Revisionsbemærkning	
4.8 Kontoplan	<p>Revisionen har vist, at der helt eller delvist udestår formalisering og implementering af retningslinjer og forretningsgang for oprettelse, ændringer og luk af kontonumre i kommunens kontoplan.</p> <p>Håndteringen af kommunens kontoplan har betydning for validiteten og nøjagtigheden i regnskabsregistreringer og økonomirapporteringen samt efterlevelse af de autoriserede konteringsregler i Budget- og regnskabssystemet for kommuner.</p> <p>Desuden har regnskabsregistreringerne betydning for korrekt hjemtagelse af statsrefusion samt håndtering af momsrefusion i kommunen.</p> <p>Gennemgangen af udvalgte området, har desuden vist, at der er en uhensigtsmæssig opsætning af kontoplanen, der kan henføres til:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begravelseshjælp • Leverandører optræder som både ejer forholdskode 1 og 4 på samme PSP-element <p>For begravelseshjælp kunne det konstateres, at fejlopsætningen har betydet, at der ikke er blevet afløftet moms efter positivliste for ca. 0,4 mio.kr. i 2019 og ca. 0,5 mio.kr. i 2019.</p> <p>Vi har påset, at de af ministeriet udmeldte ændringer til kontoplanen i 2019 (orienteringsskrivelser) er implementeret løbende i Kvantum.</p>		<p>Det henstilles, at ØKF formaliserer roller og ansvar vedrørende administrationen af kommunens kontoplan, samt at disse implementeres.</p> <p>Formålet er at sikre, at Budget- og Regnskabs-systemets regler for den kommunale kontoplan er korrekt implementeret og tilgængelig for forvaltningerne, samt at løbende ændringer iagttages og korrigeres, som beskrevet.</p>	2018 2019


Organisationsområde		ØKF	Revisionsområde / emne	Bilagskontrol
Reference	Observationer og risici		Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.2 Hierarki og prokuragrænser ved godkendelse af bilag	<p>I forbindelse med implementering af Kvantum besluttede den nedsatte KK-styregruppe, at KK.org anvendes som autoritativt hierarki for økonomi- og personalestrukturerne i såvel Kvantum som Opus Personale.</p> <p>I forbindelse med implementeringen af Kvantum gav dette anledning til en række udfordringer, da forvaltningernes interne styringsmodeller/behov sjældent harmonerer med organisationsstrukturen i KK.org.</p> <p>I referat fra maj 2017 for KK Styregruppen fremgår det, at der etableres et alternativt hierarki/særlige funktioner som godkendere/stedfortrædere. Det fremgår af referatet, at det ikke er en langtidsholdbar løsning, men at dette kan fungere som en midlertidig løsning.</p> <p>Det er vores opfattelse, at der stadig arbejdes efter en midlertidig løsning, og at der ikke er klarhed omkring roller og ansvar for den midlertidige løsning. Vi har ikke kunne få forelagt en governance for, hvorledes prokuragrænser skal udmøntes i det organisatoriske hierarki (KKorg), herunder anvendelse af stedfortræderrollen, og det er vores opfattelse, at implementeringen og den efterfølgende vedligeholdelse er sket vidt forskelligt på tværs af forvaltningerne.</p> <p>Gennemgangen i 2019 har vist, at der stadig ikke er formaliseret regler for tildeling af prokuragrænser, og der er ikke sammenhæng mellem ledelsesniveauet og beløbsgrænsen.</p> <p>Beløbsmæssige begrænsninger skal bidrage til en lavere risiko for fejl disponeringer – manglende regler for tildeling af prokuragrænser medfører en risiko for, at medarbejdere uden de nødvendige ledelsesmæssige beføjelser kan godkende og forpligte kommunen for betydelige beløb.</p>		<p>I lighed med 2018 anbefales det, at der tages stilling til en permanent governance (retningslinjer) for, hvilket hierarki der skal anvendes i KK, herunder roller og ansvar i forbindelse hermed.</p> <p>Det bør præciseres i retningslinjerne, hvorledes prokuragrænser skal udmøntes i det valgte hierarki, herunder anvendelse af stedfortræderrollen.</p>	<p>2018</p> <p>2019</p> 

Organisationsområde	ØKF	Revisionsområde / emne	Autorisation
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.4 Administration af autorisationer til Kvantum	<p>Den gennemførte analyse af autorisationer, i september 2019, har inden for området SAP Basis afdækket tildeling af kritiske roller og/eller tildeling af kritiske roller til mange brugere.</p> <p>Gennemgangen har givet anledning til følgende udvalgte observationer til rettigheder vedrørende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DEBUG WITH REPLACE Rettigheden bør kun tildeles midlertidigt og være monitoreret i hele den tildelte periode. • MAINTAIN IDOCS Rettigheden bør kun tildeles få medarbejdere i SKC samt KMD. <p>Generelt har gennemgangen vist, at der mangler en formaliseret forretningsgang omkring tildelingen samt løbende oprydning af autorisationer. Analysen viser, at antallet af rettigheder er ændret, så der er væsentligt færre medarbejdere med kritiske roller.</p> <p>Desuden viser analysen, at fordelingen af roller i højere grad er relevante i forhold til arbejdsopgaverne.</p> <p>Endelig viser analysen, at fordelingen af kritiske roller på driftsområderne mellem KMD og SKC er sket ud fra arbejdsrelaterede behov.</p>	<p>Vi skal anbefale, at der fortsat er fokus på anvendelsen af autorisationer og tildeling af kritiske roller, under hensyntagen til arbejdsrelaterede behov, samt en fortsat opmærksomhed på fordelingen på driftsområderne mellem KMD og SKC bibeholdes.</p> <p>Desuden bør der udarbejdes en forretningsgang for tildeling og kontrol af kritiske roller, der tildeles midlertidigt.</p>	<p>2017</p> <p>2018</p> <p>2019</p> 

Organisationsområde		ØKF	Revisionsområde / emne	Autorisation
Reference	Observationer og risici		Revisionsbemærkning	Omtalt år
0 Kontrol af medarbejdere med særlige rettigheder i Kvantum	<p>Gennemgangen af området har vist, at de tidligere brugere med rollen "Kreditor kritisk" ikke længere har rollen tilknyttet profilerne.</p> <p>Til gengæld har det vist sig, at der er kombinationer af roller, der giver de samme muligheder som "kreditor kritisk" enegodkendelse af bilag.</p> <p>Der er i den forbindelse udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser, hvor det fremgår, at medarbejdere ikke må ene godkende bilag.</p> <p>De bilag der mod forventning bliver enegodkendt som følge af en fejl, bliver gennemgået ved en 100% kontrol.</p>		<p>Det anbefales, at kombinationer af roller, der giver kritiske og særlige adgange, fjernes, således at overvågning og udførelse af manuelle kontrollen ikke er nødvendig.</p> <p>Det er vores vurdering, at der ikke er argumenter, der kan understøtte behovet for enegodkendelse, og at hovedreglen med funktionsadskillelse (to godkendere) bør implementeres fuldt ud i forbindelse med tildeling af rettigheder.</p>	2017 2018 2019 

Organisationsområde		ØKF	Revisionsområde / emne	Kvantum
Reference	Observationer og risici		Revisionsbemærkning	Omtalt år
Revisionsbemærkning 7.1 - Design og implementering af forretningsgange vedr. KVANTUM	<p>Vi har påset, at der er designet og udarbejdet forretningsgange for alle væsentlige driftsprocesser i KS. Gennemgang af de implementerede forretningsgange har vist, at det ikke er tydeligt, om forretningsgangene er gældende, hvornår de sidst blev revideret, eller hvilke journalnumre de har (alle felter er udfyldt x'er).</p> <p>Endeligt har vi konstateret, at behandling af stamdata i NemKontosystemet ("Fælles forretningsgang: NemKontosystemet" gældende fra 1. maj 2015) ikke er blevet overført til en Kvantum forretningsgang.</p>		<p>Det anbefales, at alle forretningsgangene formaliseret, ved at de påføres oplysningerne på forsiden. Derved undgås tvivl om validiteten af de pågældende forretningsgange. Derudover bør det sikres, at alle KØR forretningsgange erstattes af tilsvarende for Kvantum.</p> <p>Derudover bør alle forretningsgange gennemgås med henblik på, om de er ajourført i forhold til ejerne af de enkelte processer for så vidt de manuelle såvel som de automatiske.</p>	2019 

3.3.2 Observationer der er rettet mod Forvaltningerne

Organisationsområde		Forvaltningerne	Revisionsområde / emne	Forretningsgange
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning		Omtalt år
	<p>I overensstemmelse med Forretningscirkulære Ledelsestilsyn har KS udarbejdet et bilag 1, der beskriver de nøglekontroller, der foretages af KS, hvilke krav der stilles til forvaltningerne på finansområdet.</p> <p>Bilaget er tiltænkt de ledere og medarbejdere i forvaltningernes administrative funktioner, som har til opgave at udforme forvaltningens egne forretningsgange, kontroller og ledelsestilsyn.</p>	<p>Det henstilles, at forvaltningerne i forlængelse af det af KS udarbejdede bilag får udarbejdet og implementeret forvaltningernes egne forretningsgange, kontroller og ledelsestilsyn på finansområdet.</p>		<p>2019</p> 

4. Udført arbejde

Revisionen har omfattet en gennemgang af følgende nøgleområder:

4.1. Væsentlige driftsprocesser på kreditorområdet i Kvantum

I fakturamodtagelses processen er det en iboende risiko, at fejlagtige fakturaer modtages og godkendes til betaling, samt at der med svig for øje sker tilpasning til en fakturas betalingsoplysninger. Med det formål at opnå overbevisning for at disse risici er afdækket, har vi identificeret relevante kontroller og gennemført handlinger, der afdækker, at kontrollerne er hensigtsmæssigt designet, er implementeret og har været effektive for hele perioden.

Nedenstående elektronisk forebyggende kontrol er gennemgået og med nedenstående bemærkning:

- Teknisk fakturakontrol ved indlæsning der validerer, at faktura overholder OIOUBL-formatet, samt at den er unik.

I forhold til den tekniske fakturakontrol ved indlæsning har vi ved vores gennemgang af processen i Kvantum konstateret, at bilag til behandling i Kvantum modtages i ”flade filer” fra KMD. Filerne indeholder alt data om de enkelte bilag. Der er underliggende et match mellem de bestilte varer, og hvad bilaget indeholder. Hvis der er match mellem dem, fortsætter det til behandling i Kvantum. Hvis der ikke er match mellem de to, bliver det stoppet i iDoc. Et fejlmatch kan være på den bestilte enhed (stk. fremfor ruller) eller på betalingsoplysninger (underliggende bankoplysninger).

Der er i den forbindelse udarbejdet en forretningsgang, der beskriver, hvordan KS skal forholde sig til de respektive fejl. Det spænder fra at ændre mængdeenheden til at sende bilaget tilbage til leverandøren (og efterfølgende slettet bilaget).

Ved gennemgang af systemet kunne vi konstatere, at når et bilag fejlede og blev stoppet i iDoc, var det muligt at ændre i alle oplysninger for bilaget – herunder også betalingsoplysninger.

De foretagne ændringer bliver ikke logget, da bilaget endnu ikke har fået et Kvantum-bilagsnummer. De ændrede bilag indgår efterfølgende i Kvantum uden log, og som var de blevet ”født” med oplysningerne.

Vores gennemgang af nedenstående processer og kontroller er gennemgået uden bemærkninger:

- Systemkontrol, der automatisk sender fakturaer over 10.000 kr. til 2. godkendelse

I forlængelse af ovenstående systemkontrol ved ændring i betalingsoplysninger er den manuelle kontrol ved frigivelse til betaling testet ved walk-through.

4.2. Hierarki og prokuragrænser ved godkendelse af bilag

Ved 2. godkendelse af bilag over 10 t.kr. sker godkendelse i overensstemmelse med de i Kvantum indarbejdede prokuragrænser¹. En væsentlig risiko ved tildelingen af prokuragrænser er, at medarbejderens mulighed for at disponere på vegne af kommunen ikke harmonerer med den organisatorisk understøttede delegation af ansvar. I forbindelse med implementering af Kvantum besluttede den nedsatte KK-styrelse, at KK.org anvendes som autoritativt hierarki for økonomi- og personalestrukturerne i såvel Kvantum som Opus Personale. Da KK.org anvendes til synkronisering, skal strukturen som udgangspunkt kun vedligeholdes ét sted, og det sikres, at alle hierarkier er ens.

Arbejdet med synkronisering af hierarkierne gav dog i forbindelse med implementeringer af Kvantum i forvaltningerne anledning til en række udfordringer, da forvaltningernes interne styringsmodeller/behov sjældent harmonerer med organisationsstrukturen i et strømlinet KK.org.

Af referatet fra styregruppemøde nr. 48 af 31. maj 2017 fremgår:

”Ad 3) Drøftelse af KK.org i relation til andet hierarki, fx stedfortræder/godkender Der har vist sig udfordringer med synkronisering af hierarkier, da forvaltningernes interne styringsmodeller/behov harmonerer dårligt med organisationsstrukturen i et strømlinet KK.org. Der kan etableres et alternativt hierarki/særlige funktioner som godkendere/stedfortrædere, men dette skal vedligeholdes manuelt. Det giver dermed mindre smidighed på tværs af forvaltningerne.

Der var enighed om, at det ikke er en langtidsholdbar løsning, men kan fungere som en midlertidig løsning. Der er behov for flere hierarkier, men styret et sted. Det blev pointeret, at KK.org fejlen er større end bare Kvantum, hvorfor der i så fald bør laves en analyse. Dette er en selvstændig øvelse”.

Det er vores opfattelse, at der stadig arbejdes efter en midlertidig løsning, og at der ikke er klarhed omkring roller og ansvar for den midlertidige løsning. Vi har ikke kunne få forelagt en governance for, hvorledes prokuragrænser skal udmøntes i det organisatoriske hierarki (KKorg), herunder anvendelse af stedfortræderrollen, og det er vores opfattelse, at implementeringen og den efterfølgende vedligeholdelse er sket vidt forskelligt på tværs af forvaltningerne.

Vi har - med henblik på at afdække risikoen for at der er åbenlyse uhensigtsmæssigheder mellem tildelingen af prokuragrænser til enkeltpersoner og disses organisatoriske ansvar – afdækket, hvorledes prokuragrænser er implementeret i KK via systemudtræk.

¹ Beløbsmæssig grænse for, hvor meget en medarbejder kan disponere for på kommunens vegne.

Beløbsmæssige begrænsninger skal bidrage til en lavere risiko for fejl disponeringer. Manglende regler for tildeling af prokuragrænser medfører en risiko for, at medarbejdere uden de nødvendige ledelsesmæssige beføjelser kan godkende og forpligte kommunen for betydelige beløb.

Gennemgangen har givet anledning til følgende observationer:

- At der ved tildelingen af prokuragrænser ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem ledelsesniveauet og beløbsgrænsen. I en enkelt forvaltning kunne vi konstatere, at direktionen havde en betydeligt lavere prokuragrænse end øvrige direktører/chefer på lavere ledelsesniveauer.
- En gennemgang af største transaktioner viser, at der har været 10 betalinger i 2019 over 50 mio.kr. Med undtagelse af de tre største transaktioner (til HOFOR og By & Havn) er de største betalinger væsentligt under de højeste prokuragrænser på 999 mio.kr. Da det er sjældent og væsentligt mere risikofyldt, at der forekommer fakturaer i denne størrelsesorden, bør fakturagrænser reduceres og nuanceres, så der afspejler det reelle risikobillede.

4.3. Oprettelse af manuelle fakturaer/udbetalinger direkte i Kvantum

Ved manuel oprettelse af fakturaer/udbetalinger er der en øget risiko for, at tilsigtede og utilsigtede fejl, mangler, uregelmæssigheder eller besvigelser kan opstå og forblive uopdagede.

Vi har ved vores revision gennemgået processerne for oprettelse af manuelle fakturaer/udbetalinger direkte i økonomisystemet med henblik på at opnå en rimelig grad af overbevisning for, at disse risici er adresseret.

Det er i den forbindelse påset, at det er etableret en elektronisk forebyggende kontrol, der sikrer, at manuelt oprettet bilag går i almindeligt godkendelsesflow med 2. godkender. Såfremt der påføres betalingsoplysninger, eller der ændres i betalingsmetode, sker i det samme kontrolspor, som vi har testet i afsnit 4.1.

De udførte handlinger har ikke givet anledning til bemærkninger.

4.4. Administration af autorisationer til Kvantum

Ved tildelingen af rettigheder til kommunens økonomisystem er det en væsentlig risiko, at roller og adgange tildeles, således at der i kombination eller enkeltvis opstår manglende funktionsadskillelse imellem de enkelte procestrin.

Det er ledelsens ansvar at tilrettelægge niveauet for hensigtsmæssige og betryggende interne kontroller, og i overensstemmelse med kommunens kasse- og regnskabsregulativ m.v. er de interne kontroller omkring bogføringen og betalingsformidling i al væsentlighed baseret på, at:

- kritiske roller i økonomisystemet begrænses mest muligt, og at det så vidt muligt undgås, at der ved tildeling af jobfunktions- og funktionsroller undgås konflikter med hensyn til funktionsadskillelse.
- kommunen har implementeret supplerende kontroller rettet mod medarbejdere med udvidede rettigheder, kritiske roller, funktionsroller, der konflikter med hensyn til funktionsadskillelse, ændringer af betalingsoplysninger i stamdata m.v.

I forbindelse med den løbende revision af regnskab og interne kontroller har vi foretaget en gennemgang af kritiske rettigheder i Københavns Kommunes SAP Kvantum system med henblik på at identificere de steder (roller og adgange), hvor der i den nuværende tildeling er risici knyttet til manglende funktionsadskillelse.

Scope for gennemgangen er områderne SAP Basis og Purchase to Payment (Ordre-til-Indkøb). Gennemgangen er foretaget med udgangspunkt i ”Best Practice”, hvad angår funktionsadskillelse mellem forretningsbrugere, SAP Basis/Drift, og forretningskonsulenter/udviklere pr. september 2019.

Resultatet af Deloitte's analyse herunder mere detaljerede tekniske oplysninger er fremsendt særskilt til KS til videre bearbejdning.

Vi har gennemgået de af KS identificerede kontroller, der mitigerer de opståede SoD-konflikter. Vores gennemgang har vist, at den væsentligste kontrol kan henføres til ophævelse af betalingspærre C ved ændring af bankoplysninger.

Vi har stikprøvevis gennemgået dokumentationen for 12 ændringer af bankoplysninger, heraf var der manglende dokumentation i tre tilfælde. Som følge heraf har vi udtaget yderligere 12 ændringer af bankoplysninger, som ikke har givet anledning til bemærkninger.

KS' egen stikprøvekontrol af 28 bilag fra 4. kvartal viser fejl og mangler i den underliggende dokumentation for fem bankkontooplysninger.

4.5. Kontrol af medarbejdere med særlige rettigheder i Kvantum

Ved sidste års revision kunne vi konstatere at der ved tildelingen af rettigheder til kommunens økonomisystem var en væsentlig risiko ved, at særlige rettigheder tildeles, således at der opstår manglende funktionsadskillelse (enegodkendelse). Det blev efterfølgende ændret, så medarbejdere med kritiske rettigheder fik frataget disse, og det var således ikke længere muligt at foretage enegodkendelse af bilag.

Derved kunne de interne kontroller omkring bogføringen og betalingsformidling - der i al væsentlighed er baseret på, at særlige rettigheder i økonomisystemet begrænses mest muligt, og hovedreglen er, at alle transaktioner gennemføres med to godkendere - overholdes.

Vi har ved vores revision dog konstatere, at der forsat er mulighed for at foretage enegodkendelser. Dette skyldes, at visse kombinationer af enkelt roller i praksis giver samme rettigheder som den tidligere særlige rettighed (Kreditor kritisk).

Kombinationen af nedenstående roller giver samme mulighed som den tidligere Kreditor kritisk:

- F_FICB_FKR – aktivitet 10 (bogføre i Finans)
- M_RECH_WRK – aktivitet 77 (forudregistrere i MIR4)
- M_RECH_WRK – aktivitet 01 (bogføre i MIR4)

På nuværende tidspunkt udgør antallet af medarbejdere med særlige rettigheder forsat 29 i KS og KMD. Der er ligeledes blevet etableret arbejds gange, der foreskriver, at der ikke må foretages bogføringer med ene-godkendelse.

Hvis der fejlagtigt bliver bogført med ene-godkendelse, er der etableret en arbejds gang, der sikrer, at alle bilag bliver gennemgået.

4.6. Administration af NemKonto-registeret

Kommunen er, jf. lov om offentlige betalinger, forpligtet til at kunne håndtere afvigende betalingsmodtager, hvis en betalingsmodtager ønsker dette. Det indebærer, at KK gennemfører en ændring direkte til NemKonto-registeret for den pågældende.

Vi har i forbindelse med vores revision testet den udarbejdede kontrol med, at alle ændringer til NemKonto-registeret (indberetning af alternativ modtager) sker på et validt grundlag. Ved at rekvirere loggen fra NemKonto-systemet over ændringer har vi påset, at der er udført kontrol med alle ændringer til betalingsmodtager.

Vores gennemgang har ikke givet anledning til bemærkninger.

4.7. Den af KS udførte stikprøvekontrol samt substansrevision

Det betragtes som god governance, at ledelsen løbende sikrer sig, at der er et effektivt internt kontrolmiljø, som sikrer overholdelse af gældende regler og forskrifter og adresserer væsentlige risici.

I KK er der etableret en intern kontrol (bilagskontrol), som udføres af KS. Formålet med kontrollen er at påse, hvorvidt kommunens regnskabsføring er i overensstemmelse med formkravene i gældende regler fra ministeriet og at opnå overbevisning for registreringernes rigtighed som grundlag for regnskabet.

Gennemgangen har i lighed med tidligere år vist, at der i flere tilfælde:

- er konteringsfejl, der kan henføres til forkert brug af IM-funktion, forkert autoriseret gruppering og forkert art.
- er manglende afløftning af positivlitemoms som følge af
 - 1) fejlagtig kontoplanopsætning eller
 - 2) ovenstående fejlkonteringer.
- sker kontering af momsbelagte udgifter på en konto, der ikke afløfter moms.
- er betalt fakturaer, hvor fakturateksten alene lyder ”I henhold til tilbud” eller lignende, uden at tilbuddet er vedhæftet, eller der henvises til, hvor det forefindes.

Manglende dokumentation vurderes med udgangspunkt i budget og regnskabssystemers krav om tilrettelæggelse af kommunens bogføring i overensstemmelse med god bogføringsskik.

Almindeligvis består bilagsmaterialet både af traditionelle bilag – f.eks. fakturaer og kvitteringer – og andre regnskabsmaterialer såsom korrespondance, tilbud/aftaler, og andre dokumenter, som kan være nødvendige som bevis for, at registreringerne er rigtige og foretaget korrekt.

Kommunen skal selv i en beskrivelse af det anvendte registreringssystem udfylde og fastlægge den konkrete tilstedeværelse af kontrolsporet².

De konstaterede momsfejl er løbende drøftet med momsgruppen i KS, således at de kan vurdere, om der er tale om systematiske eller enkeltstående fejl og udarbejde en handleplan, der håndterer/berigtiger disse forhold.

4.8. Kontoplan

Budget- og Regnskabssystemet indeholder reglerne om den kommunale kontoplan. Kommunens konteringspraksis er således afgørende for målingen af udgifternes størrelse og art, herunder på enkeltområder, samt for korrekt hjemtagelse af statsrefusion, momsrefusion m.v.

² Erhvervsstyrelsens Bogføringsvejledning (<https://erhvervsstyrelsen.dk/bogfoering>)

Der er ikke udarbejdet en forretningsgang i kommunen, som præciserer, hvor kvalitetssikringen af kontooprettelserne skal ske, herunder sikrer, at reglerne for den kommunale kontoplan er efterlevet. I praksis har kommunen fra maj måned 2019 forankret opgaven i KS under Masterdata, som nu står for kontoopsætningen i henhold til reglerne i Budget- og Regnskabssystemet. Der er udarbejdet en overordnet processkitse samt dokumenter i form af huskesedler for oprettelse, ændring og luk af registreringskonti i Kvantum.

Det oplyses af Masterdata, at konti med momsmæssig håndtering sendes til kommunens ”Moms compliance konsulent” for kvalitetssikring. Der sker ikke umiddelbart kvalitetssikring af øvrige kontooprettelser, da Masterdata forventer, at forvaltningerne selv har kvalitetssikret anmodninger om kontooprettelser. Desuden forventes forvaltningerne selv at påse, hvorvidt konteringsreglerne på områderne efterleves.

5. Formidling af risiko og væsentlighed mv.

Vi har i nærværende revision vurderet graden af risiko og væsentlighed for de enkelte observationer, og i tilknytning til den givne observation er påført en prioritet ud fra følgende vurderingsgrundlag:

Prioritet 1 – markeres med ●

- Prioritet 1 markeringer anvendes for risici, der anses for kritiske. I forbindelse med beretninger kan det observerede forhold efter nærmere vurdering eventuelt give anledning til en revisionsbemærkning.
- En risiko anses for kritisk, såfremt der er en høj grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en betydelig effekt og/eller har en betydelig udbredelse.
- Prioritet 1 markeringer rapporteres til ledelsen med krav om, at disse forelægges for det stående udvalg. Observationen medtages i delberetninger og beretninger til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Prioritet 2 – markeres med ●

- Prioritet 2 markeringer anvendes for risici, der anses for væsentlige. Observationerne må ikke have en karakter, der kan medføre revisionsbemærkninger i årsberetningen.
- En risiko anses for væsentlig, såfremt der er en middel grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en vis effekt og/eller har en vis udbredelse.
- Prioritet 2 markeringer rapporteres til ledelsen med anbefaling om, at disse forelægges for det stående udvalg. Observationen medtages ikke i delberetninger og beretninger.

Prioritet 3 – markeres med ●

- Anvendes for risici, der anses for mindre væsentlige og som derfor kun rapporteres til ledelsen som opmærksomhedspunkter.
- En risiko anses for mindre væsentlig, såfremt der er en lille grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en lille effekt og/eller har en lille udbredelse.

Afslutning

De konstaterede forhold har været drøftet med relevante personer for afklaring af eventuelle faktuelle fejl.

Yderligere spørgsmål eller kommentarer til rapporten kan rettes til Keld Østerdal på telefon 2220 2354 eller Intern revision, Jesper Andersen på telefon 2042 9088.

København, den 23. januar 2020

Deloitte

Statsautoriseret Revisionspartnerselskab

Lars Kronow
statsautoriseret revisor

Keld Østerdal
statsautoriseret revisor

Københavns Kommune

Intern Revision

Jesper Andersen
revisionschef

c.c. Københavns Kommunes forvaltninger og Intern Revision