



Økonomiforvaltningen
Att.: Adm. direktør Peter Stensgaard Mørch
Københavns Rådhus
1599 København V

Revisionsrapport – Regnskabsføring, forretningsgange og interne kontroller 2018

Indledning

Som led i den løbende revision af Københavns Kommunes regnskab for 2018 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 2018 i to bølger:

1. områder med væsentlig risiko for den løbende økonomistyring og regnskab 2018
2. gennemgang af nøglekontroller

Revisionen af bølge 1 er udført i efteråret 2018 og rapporteret i revisionsrapport af 2. november 2018. 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 tilrettede kontroller på økonomiområdet. Revisionen er udført på grundlag af godkendt revisionsplan for 2018, 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 kontrollen 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 2018.

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 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 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 2 godkendere
- betaling af eksterne fakturaer/indkøbsordre under 10.000 kr. gennemføres med kun en godkender
- der forinden betaling af leverandørfakturaer attesteres/varemodtages for, at varen er modtaget i rette mængde, kvalitet og pris

Bogføring og betalingsformidling med kun en 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 at 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 vores vurdering at kommunens kontrolmiljø på flere områder ikke på nuværende tidspunkt giver en tilstrækkelig sikkerhed for at fejl og mangler opdages eller forebygges.

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 og den begrænsning af revisors ansvar, der er en naturlig følge heraf.

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. Observationer i øvrigt


3.1 Nye bemærkninger 2018


3.1.1 Observationer der er rettet mod forvaltningerne

Organisationsområde		ØKF, TMF, SUF, SOF, KFF og BUF	Revisionsområde/ emne	Indkøb
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning		Omtalt år
4.1 Væsentlige driftsprocesser på kreditorområdet i Kvantum	<p>Indkøb rammeordre</p> <p>Vi har ved vores gennemgang af indkøbsprocessen i Kvantum konstateret, at to ud af tre metoder til anvendelse af indkøb via rammeordre er i strid med principperne om, at godkendelse på ordreafgivelsestidspunktet skal efterfølges af varemottagelse.</p> <p>Manglende overholdelse af kommunens regler medfører en risiko for, at der ikke testes for, at varen er modtaget i rette mængde, kvalitet og pris, inden der sker betaling af fakturaer.</p>	<p>Det henstilles, at indkøbsløsningen tilpasses således, at der kun kan placeres rammeordre, hvor der inden betalingsfrigivelse sker godkendelse af, at varen er modtaget i rette mængde og kvalitet samt til rette pris.</p> <p>SAP KPC har oplyst, at det fra 1. januar 2019 kun er muligt at anvende rammeordretype 1, som er i overensstemmelse med kommunens regelsæt.</p> <p>CFI oplyser i december 2018 at de ville orientere forvaltningerne om ændringen, herunder om de kompenserende kontroller der skulle udføres bagudrettet for 2018. Denne orientering er først foretaget den 22. marts 2019 via BRCK.</p> <p>Det henstilles, at forvaltningerne bagudrettet kontrollerer at varerne er modtaget i rette mængde, kvalitet og pris for de køb der er foretaget via de rammeordrer som er vedlagt mail fra CFI til BRCK af 22. marts 2019.</p>		●


Organisationsområde		Forvaltningerne - KS	Revisionsområde/ emne	Bilagskontrol
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning		Omtalt år
4.8 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 stikprøvevise bilagskontrollen som udføres af KS.</p> <p>Ved vores gennemgang af konstaterede vi, at det ved kontrollen ikke påses, hvorvidt de autoriserede konteringsregler, til sikring af korrekte registreringer som grundlag for kommunens regnskab, efterleves.</p> <p>Revisionens genudførelse af kontrollen og supplerende stikprøvevise 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>Herudover har vores gennemgang vist konteringsfejl i forhold til de af Økonomi- og Indenrigsministeriet udmeldte autoriserede konteringsregler.</p> <p>Bemærkningen adresserer samme forhold som bemærkning 6.2 Bilagskontrol og 6.5 Bilagsgennemgang fra 2017 og erstatter således disse.</p>	<p>Det skal henstilles, at designet af stikprøvekontrollen ændres således at kontrollen også omfatter kontrol af korrekt kontering i overensstemmelse med de autoriserede konteringsregler.</p> <p>Det skal endvidere henstilles, at forvaltningerne sikrer, at Økonomi- og indenrigsministeriets autoriserede konteringsregler efterleves og at der i forbindelse med registreringen i økonomisystemet vedlægges tilstrækkelig dokumentation der sikrer, at det efterfølgende kan dokumenteres at betalingen er foretaget på et validt grundlag.</p> <p>Det anbefales i den forbindelse, at der gennemføres en justering af artskontoplanen og en udarbejdelse af konteringsvejledning her til.</p>		<p>2017</p> <p>2018</p> <p style="text-align: center;">●</p>

3.1.2 Observationer der er rettet mod ØKF

Organisationsområde	ØKF – KS	Revisionsområde/ emne	Autorisation
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.4 Administration af autorisationer til Kvantum	<p>Den gennemførte analyse af autorisationer har inden for området SAP Basis har afdækket tildeling af kritiske roller og/eller tildeling af kritiske roller til mange brugere.</p> <p>Indenfor Ordre-til-Indkøb er der identificeret tildeling af jobfunktions- og funktionsroller, der enkeltvis eller i kombination indeholder konflikter med hensyn til funktionsadskillelse.</p> <p>Gennemgangen er foretaget med udgangspunkt i "Best Practice", hvad angår funktionsadskillelse mellem forretningsbrugere, SAP Basis/Drift, og forretningskonsulenter/udviklere pr. oktober 2018.</p> <p>Bemærkningen adresserer samme forhold som bemærkning 6.3 Autorisationer fra 2017 og erstatter således denne.</p>	<p>Det henstilles, at alle roller med kritiske og særlige adgange kun tildeles et meget begrænset antal af medarbejdere og at disse er korrekt uddannet i brugen heraf.</p> <p>Det skal i den forbindelse anbefales, at ledelsen revurderer beslutningen om tildeling af særlige rettigheder (alene godkender). Det er vores vurdering, at der ikke er argumenter der kan understøtte behovet for alene godkender og at hovedreglen med funktionsadskillelse (2 godkendere) bør implementeres fuldt ud.</p> <p>Endvidere henstilles, at det i alle tilfælde tilstræbes ikke at designe jobfunktionsroller (Compositroller) med indbyggede funktionsadskillelseskonflikter, ligesom der ikke bør ske tildeling af, funktions- og enkeltroller med funktionsadskillelses konflikter.</p> <p>Endelig henstilles, at det dokumenteres at der er designet og implementeret passende kontrol med deres brug af disse rettigheder som reducerer risikoen for, at tilfældige og utilsigtede fejl, mangler, uregelmæssigheder eller besvigelser kan opstå og forblive uopdagede.</p>	<p>2017</p> <p>2018</p> <p style="text-align: center;"></p>

Organisationsområde	ØKF – KS	Revisionsområde/ emne	Autorisation
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning	Omtalt år
4.5 Kontrol af medarbejdere med særlige rettigheder i Kvantum	<p>Kontrollen rettet mod transaktioner, der er foretaget af medarbejdere med de særlige rettigheder, som giver adgang til direkte bogføring af fakturaer og udbetalinger uden om godkendelsesworkflowet, er ikke effektivt udført i 2018.</p> <p>På tidspunktet for revisionens afslutning var kontrollen endnu ikke udført i overensstemmelse med kommunens regler.</p>	<p>Det skal henstilles, at kontrollen med transaktioner foretages af samtlige personer med særlige rettigheder i 2018 og 2019 udføres effektivt og løbende som en del af rutinerne i KS.</p>	<p style="text-align: center;"></p>

3.2 Videreførte bemærkninger 2018

Organisationsområde		ØKF - KS	Revisionsområde/ emne	Kvantum
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning		Omtalt år
Revisionsbemærkning 6.1 - Design og implementering af forretningsgange vedr. KVANTUM	<p>I 2017 havde vi følgende bemærkning:</p> <p>Det henstilles, at KS løbende udfører de aftalte regnskabsopgaver i en kvalitet, der sikrer valide regnskabsoplysninger og sikker drift for forvaltningerne, efter overgangen til Kvantum.</p> <p>Det henstilles endvidere, at KS hurtigst muligt får afsluttet den organisatoriske implementering af Kvantum i KS, og får tilpasset arbejdstilrettelæggelsen således, at denne bedst muligt understøtter SAP-standard.</p> <p>Alle væsentlige driftsprocesser skal identificeres og forretningsgangene designes og implementeret, herunder skal de interne kontroller udføres som en del af de daglige rutiner.</p> <p>Endeligt bør det sikres, at forvaltningerne modtager den nødvendige ledelsesinformation på økonomiområdet.</p> <p>Kvalitetsstandarden, der gælder for udarbejdelse af forretningsgange i Københavns Kommune inkl. risikovurdering og kompenserende kontroller, skal anvendes på alle væsentlige processer, og de endelige forretningsgange skal godkendes i de rigtige fora.</p> <p>Opfølgning 2018 KS har meddelt os, at der arbejdes videre med at lukke bemærkningen i overensstemmelse med handleplanen.</p>	<p>Bemærkningen fra 2017 videreføres og Intern Revision følger op på det gennemført arbejde når KS har færdigmeldt dette.</p>		<p>2017</p> <p>2018</p> <p style="text-align: center;"></p>

3.3 Observationer i øvrigt 2018

3.3.1 Observationer der er rettet mod ØKF

Organisationsområde		ØKF – KS	Revisionsområde/ emne	Bilagskontrol
Reference	Observationer og risici	Revisionsbemærkning		Omtalt år
4.1 Væsentlige driftsprocesser på kreditorområdet i kvantum	<p>I fakturamodtagelses processen er det en iboende risiko, at der med svig for øje sker tilpasning til en fakturas betalingsoplysninger.</p> <p>Nedenstående elektronisk forebyggende kontroller er gennemgået og testet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Systemkontrollen, der automatisk sætter spær på fakturaer ved ændring i betalingsoplysninger. Ændringer til en fakturas betalingsoplysninger, skal godkendes inden fakturaen kan frigives til betaling. <p>Kontrollen hermed i KK er hensigtsmæssigt designet og er implementeret.</p> <p>Vores gennemgang har dog vist, at kontrollen udføres ved at sammenholde ændringen med oplysningerne på forklædet til konteringsbilaget. Kontrollen skal udføres ved at sammenholde ændringen til den underliggende eksterne faktura for at kontrollen er effektiv.</p> <p>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.</p>	<p>Det skal henstilles, at kontrollen fremover udføres ved at sammenholde ændringen til den underliggende eksterne faktura.</p>		●

Organisationsområde		ØKF – KS	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 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>Vi har endvidere konstateret, at der ved tildelingen af prokuragrænser ikke nødvendigvis er 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>Det skal henstilles, 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>I retningslinjerne bør præciseres hvorledes prokuragrænser skal udmøntes i det valgte hierarki herunder anvendelse af stedfortræderrollen.</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 kontroller er gennemgået og testet uden bemærkninger

- Teknisk fakturakontrol ved indlæsning, der validerer at faktura overholder OIOUBL formatet samt at den er unik.
- Systemkontrol, der automatisk sender fakturaer over 10.000 kr. til 2. godkendelse

Vores gennemgang af nedenstående processer og kontroller har givet anledning til 2 observationer

- Vi har gennemgået processen for indkøb via rammeordre, med henblik på at vurdere om designet er hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med kommunens regler.
- Systemkontrol, der automatisk sætter spær på fakturaer ved ændring i betalingsoplysninger. Ændringer til en fakturas betalingsoplysninger, skal godkendes inden fakturaen kan frigives til betaling.

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-styregruppe, 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 et 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 harmonerer sjældent med organisationsstrukturen i et strømlinet KK.org.

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

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.

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.
- I enkelte forvaltninger havde direktionen, eller den administrerende direktør, ingen prokuragrænser og kunne således ikke godkende betalinger.
- Derudover fandt vi 7 ledelsespersoner med prokuragrænser fra 30 til 500 mio.kr., hvoraf 5 har fratrukket deres stillinger i 2018, og 2 fremgår ikke af kommunens organisationsoversigt (KKORG).
- En gennemgang af transaktioner over 50 mio.kr. viser, at der har været 14 betalinger i 2018. De største betalinger ligger væsentligt under de højeste prokuragrænser på 999 mio.kr. På forvaltningsniveau og for koncernhederne vurderes den nødvendige prokuragrænse fremadrettet retteligt at ligge mellem 50-70 mio.kr. og på forvaltningsdirektørniveau at ligge mellem 100-500 mio.kr. jf. dog en konkret vurdering.

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 opstår 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 (KK) 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. oktober 2018.

Resultatet af Deloitte's analyse herunder mere detaljerede tekniske oplysninger er fremsendt særskilt til KS til videre bearbejdning. Den udførte analyse samt efterfølgende drøftelse med KS om de identificerede funktionsadskillelses risici har givet anledning til en bemærkning jf. ovenstående.

Konklusionerne er gengivet i nedenstående.

Observationer på kritiske SAP Basis rettigheder

Generel observation

Tildeling af kritiske tekniske rettigheder i et produktionsmiljø bør kun tildeles medlemmer af SAP BASIS/DRIFT. Vi har observeret at brugere fra SAP Brugergrupperne CFF, SAP-KPC, SI-BRUGERADM og OKF også er tildelt kritiske tekniske rettigheder (Basis- og udviklerroller) i produktionsmiljøet.

Endvidere er rettighederne tildelt 2 "test-brugere", TEST_BO og Z3RAO_TEST.

Udvalgte observationer og anbefalinger:

- Vi har observeret 27 dialogbrugere med rettigheder til BASIS: Administrer database, hvoraf 17 brugere er fra SAP Brugergrupper CFF, SAP KPC, SI-BRUGERADM og OKF. KK bør gennemgå ovennævnte brugere med henblik på revurdering af tildelte rettigheder i produktionsklienten, særligt opfølgning på forretningsbrugere (CFF og OKF) og SI-BRUGERADM.
- Vi har observeret 30 dialogbrugere med rettigheder til CHANGE CLIENT SETTINGS, hvoraf 28 brugere er fra SAP brugergrupperne ERP-PROGRAM og UDV. Resterende brugere er fra SAP Brugergruppe DRIFT. Vi anbefaler at rettigheder til CHANGE CLIENT SETTINGS kun bør tildeles medlemmer af SAP BASIS/DRIFT.
- Vi har observeret 25 brugere med rettigheder til DEBUG WITH REPLACE. Brugerne er fra henholdsvis ERP-PROGRAM samt UDV. Rettigheder til DEBUG WITH REPLACE er det vi i fagsproget kalder en lille "SAP_ALL", og bør aldrig tildeles permanent i et produktionsmiljø. Hvis der er behov for DEBUG i Produktionsklienten, bør denne rettighed kun tildeles som en DISPLAY rettighed.
- Vi har observeret 30 dialogbrugere med rettigheder til BASIS: EXECUTE ALL PROGRAMS. Brugerne er fra henholdsvis ERP-PROGRAM, DRIFT og UDV. Bag alle SAP funktioner (Transaktionskoder) gemmer der sig et program, som kan eksekveres direkte uden transaktionskode. Normalt er alle SAP standard funktioner tildelt en transaktionskode inkluderet i en AUTH rolle. Dermed sikrer man sig blandt andet, at rettigheder til funktioner i SAP er tildelt via en AUTH rolle. Hvis der er behov for egenudviklede programmer (Z-programmer), bør disse Z-programmer altid tildeles en transaktionskode inkluderet i en AUTH rolle. Generelt bør det ikke være nødvendigt, at eksekvere programmer direkte i produktionsklienten.
- Vi har observeret 61 dialogbrugere med rettigheder til MAINTAIN IDOCS, hvoraf 29 brugere fra henholdsvis CFF, CFI og KEID. Bag IDOC dokumenter gemmer der sig blandt andet fakturaer, Indkøbsordrer, og bankoverførsler. Hvis en overførsel (Modtag/Send) af et IDOC dokument er fejlet, har man

mulighed for at åbne IDOC dokumentet og rette fejlen direkte i IDOC strukturen, eksempelvis en konto. Efterfølgende kan IDOC dokumentet sendes/modtages igen. SAP vil altid skabe en ændringslog, hvis IDOC dokumentet er blevet ændret. Samtidigt vil IDOC dokumentet skifte status. Vedligeholdelse af IDOC dokumenter er som regel en driftsopgave, og bør kun tildeles SAP DRIFT, eller personer med ansvar for overvågning af SAP interfaces til eksterne systemer. KK bør gennemgå ovennævnte brugere med henblik på revurdering af tildelte rettigheder i produktionsklienten, særligt opfølgning på forretningsbrugere.

- Vi har observeret 147 dialogbrugere med rettigheder til MAINTAIN SAP USER, hvoraf 22 brugere er fra SI-BRUGERADM. Resterende brugere er fra henholdsvis ERP-PROGRAM, CFF, SHARED-SERV, SI-IT, SI-FINANS, SI-PERSONALE, UDV og INAKTIV!. 22 dialogbrugere (SI-BRUGERADM) er tildelt rollerne ZD_BC_USER_ADMIN_ALL_DAT_UPD, samt ZF_BC_USER_ADMIN, som kan oprette og vedligeholde SAP brugere. Tildeling af ovennævnte rettigheder anses for at være relevant jævnfør medarbejders funktion.

Dialogbruger [REDACTED] fra CFF er tildelt ZD_BC_USER_ADMIN_ALL_DAT_UPD, og ZF_BC_USER_ADMIN. 3 dialog brugere fra UDV er tildelt ZD_BC_USER_ADMIN_ALL_DAT_UPD, og ZF_BC_USER_ADMIN.

KK bør gennemgå ovennævnte 4 brugere fra CFF og UDV med henblik på revurdering af tildelte rettigheder i produktionsklienten.

Resterende dialogbrugere er tildelt rollen ZF_BC_PASSWORD_RESET, som giver rettigheder til reset af password, hvis en bruger har låst sig selv ude af SAP (Log-on fejl). Ved tildeling af rettigheder til reset password, kan pågældende brugere skifte password på andre brugere og lave log on i anden brugers navn.

- Vi har observeret at 25 til 28 brugere både kan vedligeholde roller, BASIS: MAINTAIN ROLE og tildele roller, BASIS: ASSIGN ROLE, i produktionsmiljøet. KK bør gennemgå brugere med samtidige rettigheder til vedligehold/tildele roller, hvis dette ikke er i overensstemmelse med KK sikkerhedspolitikker.
- Vi har observeret 12 dialogbrugere med rettigheder til MAINTAIN USER (BAPI). Brugere er fra henholdsvis ERP-PROGRAM, DRIFT og UDV. Rettigheder er tildelt via et antal tekniske roller "ZF_BC_XXX_", som gør brugerne i stand til at oprette brugere eller tildele roller (Blandt andet til sig selv) via FUNCTION MODULES.

Observationer i Purchase-To-Payment (Ordre-til-Indkøb)

Generelle observationer

1. Samlet oversigt over SoD konflikter og kritiske rettigheder.

SoD konflikter og kritiske rettigheder PTP	HIGH	MEDIUM	LOW
Alle brugergrupper	2602	753	232
Forretning (Forvaltninger, Shared Serv)*	1761	204	9
IT (Program, Drift, UDV m.fl.)**	841	549	223

*BIF, BUF, BYK, CFF, CFI, IR, KEID, KFF, KIT, KS, KS-SKC, OKF, SHARED, SI-FINANS, SI-PERSONALE, SOF, SUF, TMF

**DRIFT, ERP-PROGRAM, SAP-KPC, SI-IT og UDV

2. I SOD rapport "SOD-Kvantum PTP Alle brugere-81.XLSM", ses et forholdsvis meget stort antal brugere (1324 dialogbrugere) med rettigheder til 18. MAINTAIN VENDOR MASTER DATA (Leverandør Stamdata).
3. IT udgør cirka 45% af alle konflikter/kritiske rettigheder i PTP.

KK bør gennemgå ovennævnte brugere med henblik på revurdering af tildelte rettigheder i produktionsklienten.

KS har på tidspunktet for revisionens afslutning ikke dokumenteret, at der er designet og implementeret passende kontrol med brug af disse rettigheder som reducerer risikoen for, at tilsigtede og utilsigtede fejl, mangler, uregelmæssigheder eller besvigelser kan opstå og forblive uopdagede.

4.5 Kontrol af medarbejdere med særlige rettigheder i Kvantum

Ved tildelingen af rettigheder til kommunens økonomisystem er det en væsentlig risiko at særlige rettigheder tildeles således, at der opstår manglende funktionsadskillelse (alenegodkendelse). Når en medarbejder har adgang til at oprette en udbetaling og bogføre den direkte til betaling uden om det etablerede godkendelsesworkflow, er der en øget risiko for at tilsigtede og utilsigtede fejl, mangler, uregelmæssigheder eller besvigelser kan opstå og forblive uopdagede.

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 særlige rettigheder i økonomisystemet begrænses mest muligt og hovedreglen er at alle transaktioner gennemføres med 2 godkendere

Vi har ved vores revision af rettigheder jf. afsnit 4.4 konstateret, at der til centrale medarbejdere i kreditorfunktionen er tildelt særlige rettigheder (Kreditor kritisk) til manuel oprettelse af udbetalinger og enegodkendelse af fakturaer i Kvantum. Pr. 4/10-2018 drejede det sig om 29 brugere.

På nuværende tidspunkt udgør antallet af medarbejdere med særlige rettigheder forsat 29 i KS og KMD. Vi har efterfølgende konstateret, at der for en enkelt af medarbejderne bliver godkendt 2.188 bilag svarende til ca. 691 mio.kr. I starten af 2018 var der langt flere medarbejdere, der havde de særlige rettigheder.

Vi har i forlængelse heraf gennemgået den manuelle kontrol med, at transaktioner gennemført med de kritiske rettigheder, som giver adgang til at oprette og frigive fakturaer til betaling uden om det almindelige godkendelsesworkflow, sikrer, at alle transaktioner er sket på validt grundlag.

Det er i den forbindelse konstateret, at kontrollen med bogføring af fakturaer uden om godkendelsesworkflowet, ikke har været effektiv for hele 2018, idet kontrollen ikke har omfattet alle transaktioner og alle personer.

4.6 Administration af Nem-kontoregisteret

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 Nem-Kontoregisteret for den pågældende.

Vi har i forbindelse med vores revision testet den udarbejdede kontrol med, at alle ændringer til Nem-kontoregisteret (indberetning af alternativ modtager) sker på et validt grundlag. Ved at rekvirere log'en 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 kontrolanalyse rettet mod bilag under 10 t.kr.

Vi har testet KS's kontrolanalyse, som er rettet mod at afdække den øgede besvigelserisiko, ved at bilag under 10 t.kr. kun godkendes af én person.

Alle bilag under 10 t.kr. scores efter 13 opstillede besvigelserkriterier. Bilag med højeste score bliver udvalgt til gennemgang. Det er vores vurdering, at udvælgelsen foretages efter fornuftige principper for bilagsanalyse.

Ved vores gennemgang har vi opnået overbevisning for, at kontrollen er implementeret i overensstemmelse med designet og har været effektiv for den reviderede periode.

4.8 Den af KS udførte stikprøvekontrol samt substansrevision

Det betragtes som god governance, at ledelsen løbende sikre 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. Ved bilagskontrollen testes de udvalgte bilag for nedenstående kontrolpunkter.

I nedenstående tabel fremgår resultatet af den af KS udførte kontrol og resultatet af revisionens genudførelse (reperformance). Derudover har revisionen foretaget en gennemgang af tilfældigt udvalgte bilag.

Risikoemner	KS findings	Revisionens findings (reperformance samt substansrevision)
Tilstrækkelig vedhæftet dokumentation	✘	✘
Sigende konteringstekst	✘	✘
Korrekt kontering ift. Moms	✘	✘
Korrekt kontering ift. IM's autoriserede konteringsregler	Henstilles påset fremover	✘
Korrekt registrering eller udeldelse af B-skat	✓	✓

✓ = gennemgangen har vist at håndteringen foregår betryggende, ✘ = gennemgangen har vist flere fejl og mangler i håndteringen

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 positivlistemoms 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 faktureteksten alene lyder "I henhold til tilbud" eller lignende uden at tilbuddet er vedhæftet eller der henvises til hvor det forefindes.

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.

På baggrund af vores genudførelse af den udførte kontrol, er det vores vurdering at kontrollen er effektiv i forhold til det valgte design.

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

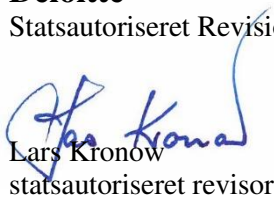
De konstaterede forhold har været drøftet med relevante personer for afklaring af eventuelle faktuelle fejl.

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. april 2019

Deloitte

Statsautoriseret Revisionspartnerselskab



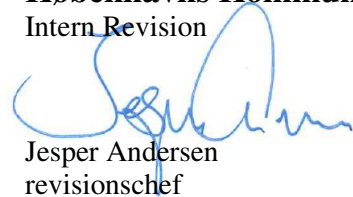
Lars Kronow
statsautoriseret revisor



Keld Østerdal
statsautoriseret revisor

Københavns Kommune

Intern Revision



Jesper Andersen
revisionschef

c.c. Københavns Kommunes forvaltninger og Intern Revision