



RAPPORT ETTER TILLEGGSSREVISJONER
Bergen kommune
Kontrollutvalget

1. september 2014

Innhold

1. Oppsummering	3
2. Oppdraget	4
2.1. Forbehold og presiseringer	4
3. Metodikk og fremgangsmåte	5
3.1. Planlegging, herunder kartlegging av tilgjengelig data	5
3.2. Innhenting av data	5
3.3. Gjennomføring av analyser	5
3.4. Kontroll/verifikasjon av foreløpige og endelige analyseresultater	5
3.5. Rapportering	5
4. Analyseresultater	6
4.1. Datakvalitet i leverandørregisteret	6
4.2. Relasjonsanalyse	6
4.3. Transaksjonsanalyse	7
4.4. Lønnsanalyse	8
5. Anbefalinger	9

1. Oppsummering

BDO har fått i oppgave av kontrollutvalget i Bergen kommune å utføre tilleggsrevisjoner. Deler av oppdraget er rapportert tidligere jf. rapport av 21. januar 2014. Resultater fra analysene har blitt oversendt kommunens administrasjon som deretter, delvis i samarbeid med BDO, har fulgt opp resultatene for å avkrefte eller bekrefte resultatene.

Denne rapporten oppsummerer de gjennomførte analysene og resultatene av disse. BDOs tilnærming for gjennomføring av denne type analyser tar utgangspunkt i fem steg som omfatter planlegging, innhenting av data, gjennomføring av analyser, kontroll/verifikasjon av foreløpige og endelige analyseresultater samt rapportering.

BDO har analysert kommunens leverandørregister for å kartlegge datakvaliteten for de registrerte dataene. Det er vår vurdering at kommunens leverandørregister har god datakvalitet.

Gjennom arbeidet ble det avdekket at 39 ansatte i kommunen har ulike roller i organisasjoner, virksomheter eller lignende som i løpet av 2013 også har mottatt betaling(er) fra kommunen. Disse forholdene relaterer seg i all hovedsak til tre ulike «typetilfeller»:

- Ansatte som har styreverv eller tilsvarende i forening, lag eller lignende, som har mottatt støtte av kommunen i løpet av 2013.
- Ansatte som har styreverv i og/eller er eier av leverandør av tjenester og/eller varer til kommunen.
- Ansatte i en enhet i kommunen og som på bakgrunn av deres profesjon eller lignende også leverer tjenester til andre enheter i kommunen, men da som «oppdragstaker» og ikke som arbeidstaker.

De fleste av disse «biervervene» var kjent for respektive personalledere, men det forelå ikke skriftlige dokumenterte godkjenninger for «biervervene». Kommunens personalreglement krever at slike godkjenninger skal foreligge skriftlig. Det ble identifisert tre ansatte som hadde direkte relasjoner til tre ulike leverandører av kommunen, og hvor den ansatte hadde godkjent en eller flere fakturaer fra den aktuelle leverandør. Disse forholdene følges opp særskilt.

Det er ingen indikasjoner på at kommunens system for ivaretagelse av krav til dualkontroll ved innkjøp større en NOK 5 000 ikke fungerer tilfredsstillende. Det ble avdekket enkelte innkjøp foretatt utenfor rammeavtale og/eller uten skriftlig avtale. Det er ikke avdekket indikasjoner på misligheter tilknyttet disse.

Det ble ikke avdekket misligheter som følge av analyser innenfor lønnsområdet.

For BDOs anbefalinger viser vi til rapportens kapittel 5.

2. Oppdraget

BDO har fått i oppgave av kontrollutvalget i Bergen kommune å utføre tilleggsrevisjoner. Deler av oppdraget er rapportert tidligere jf. rapport av 21. januar 2014. Formålet med denne delen av oppdraget var å avdekke eventuelle svakheter i kommunens internkontroll og eventuelle indikasjoner på regelbrudd, misligheter mv.

Revisor for Bergen kommune, ved statsautorisert revisor Terje Tvedt, har vært ansvarlig partner for oppdraget. Oppdraget har i hovedsak vært gjennomført av ressurser tilknyttet BDOs granskingsenhet under ledelse av partner ved BDOs granskingsenhet, Kristian Thaysen.

Resultater fra analysene har blitt oversendt kommunens administrasjon som deretter, delvis i samarbeid med BDO, har fulgt opp resultatene.

Denne rapporten oppsummerer gjennomførte analyser og resultatene av disse.

2.1. Forbehold og presiseringer

Det er gjennom arbeidet gjennomført en rekke analyser hvor resultatene er fulgt opp på ulike måter, blant annet i samarbeid med ressurser fra BDO og ressurser fra kommunen. I dette arbeidet er det gjort skjønnsmessige vurderinger knyttet til hva som skal følges opp og på hvilke måter. Vurderingene er gjort av ressurser med betydelig erfaring fra håndtering av mislighetssaker, herunder oppfølging av denne type analyser, og ressurser med betydelig innsikt i Bergen kommune. Det er likevel slik at vi ikke kan utelukke at det kan være forhold som har blitt identifisert gjennom analysene som kunne vært undersøkt ytterligere, og hvor slik ytterligere oppfølging kunne konkludert med at misligheter har funnet sted.

Gjennomføring av disse analysene, herunder den oppfølgingen som er gjort i etterkant, innebærer ikke at BDO på noen måte kan utelukke at ytterligere «avvik», misligheter eller andre uregelmessigheter kan ha funnet sted i Bergen kommune i den tidsperioden analysen dekker.

3. Metodikk og fremgangsmåte

BDOs tilnærming for gjennomføring av denne type analyser tar utgangspunkt i fem steg, kort beskrevet under.

3.1. Planlegging, herunder kartlegging av tilgjengelig data

I planleggingsfasen tas det utgangspunkt i risiko og risikoanalyser for Bergen kommune. Det ble gjennomført et møte med utvalgte personer fra kommunens administrasjon med formål å kartlegge transaksjonsprosesser på overordnet nivå, bruk av ulike systemer og for å kartlegge eventuelle spesielle risikoutsatte områder. Som en del av planleggingsprosessen ble det gjennomført et møte med kommunens hovedtillitsvalgte for å drøfte kontrolltiltakene (analysene) og for å informere om den pågående prosessen. I forkant av gjennomføring av analysene, har det i tillegg blitt informert om kontrolltiltakene (analysene) på kommunens intranett.

3.2. Innhenting av data

Etter planleggingsfasen innhentes data fra kommunens ulike applikasjoner. Ved mottatt analysemateriale gjennomføres verifikasjonskontroller og rimelighetskontroller for å redusere risikoen for at mottatt datamateriale inneholder feil.

3.3. Gjennomføring av analyser

BDOs analyser har, i tillegg til datakvalitet, tatt for seg tre hovedområder; «formelle» relasjoner mellom kommunens leverandører og kommunens ansatte, inngående fakturaer og lønnsutbetalinger.

3.4. Kontroll/verifikasjon av foreløpige og endelige analyseresultater

Når analyser er gjennomført verifiseres de foreløpige analyseresultatene. Dette er gjort både ved å verifisere analyseresultater mot det opprinnelige analyse materialet mottatt fra kommunen, og ved å kontrollere et begrenset utvalg resultater gjennom oppslag i den applikasjonen som dataene har sin opprinnelse fra. De foreløpige analyseresultatene ble deretter oversendt administrasjonen i kommunen som, delvis i samarbeid med BDO, fulgte opp de identifiserte forholdene (indikasjoner på svakheter i internkontrollen og indikasjoner på mulige regelbrudd) gjennom å gjøre undersøkelser for å avkrefte eller bekrefte de identifiserte forholdene. Kommunens administrasjon rapporterte deretter resultatene av deres undersøkelser til BDO.

3.5. Rapportering

Ved endt oppdrag rapporteres BDOs resultater og anbefalinger til Bergen kommune.

4. Analyseresultater

Analyseresultatene oppsummeres under.

4.1. Datakvalitet i leverandørregisteret

BDO har utført analyser for å kartlegge datakvalitet i kommunens leverandørregister. Det er vår vurdering at kommunens leverandørregister har god datakvalitet. Vår analyse av «norske» leverandører som er benyttet i 2013 (8 425 stk.), viser blant annet at:

- 95 % av de registrerte organisasjonsnumrene med 9 siffer «validerer».
- Ingen leverandører er registrert uten informasjon i datafelt for organisasjonsnummer.
- Det er ca. 300 oppføringer i leverandørregisteret hvor «datafeltet» for organisasjonsnummer ser ut til å være et fødselsnummer. 97 % av disse «validerer».
- 249 leverandører mangler adresse ut over postnummer/poststed, by eller land.

Det er mange oppføringer i leverandørregisteret som er tilknyttet samme organisasjonsnummer, uten at dette fremstår å være reelle duplikater. En gjennomgang av disse oppføringene indikerer en klar bevissthet rundt bruken av ulike leverandørnummer/avn tilknyttet samme organisasjonsnummer. Det er enkelte (et mindre antall) oppføringer som fremstår som faktiske duplikater.

4.2. Relasjonsanalyse

Det er foretatt en kartlegging for å avdekke formelle relasjoner mellom ansatte i Bergen kommune og Bergen kommune sine leverandører. Med formelle relasjoner menes direkte eller indirekte eierforhold eller roller som styreleder, styremedlem, daglig leder og tilsvarende. Analysen er gjennomført med utgangspunkt i kommunens leverandørregister og sammenholdt med ansatte i kommunen.

Analysen har identifisert en rekke tilfeller der det var en formell relasjon mellom organisasjoner/virksomheter registrert i leverandørregisteret og ansatte i kommunen. Mange av disse hadde sitt utgangspunkt i at ansatte i kommunen, i kraft av sine stillinger, har hatt roller hos virksomheter, herunder en rekke kommunale foretak, registrert i leverandørregisteret. Videre ble det identifisert flere «legekontorer» og lignende som både er registrert i leverandørregisteret til kommunen og samtidig ansatt i kommunens helsevesen. Bakgrunnen for dette er at det stilles vilkår for å få være fastlege, herunder har kommunen rett til å kreve at en lege skal delta i offentlig legearbeid opp til 20 % av sin tid for at vedkommende skal få en fastlegeavtale med kommunen. En slik avtale utløser videre et basistilskudd. Denne type tilfeller er gjennomgått på overordnet nivå av BDO og kommunens administrasjon. Det er ikke funnet grunnlag for nærmere undersøkelser av disse forholdene.

Ut over de typer relasjoner som er beskrevet over, ble det identifisert 45 relasjoner som ble gjenstand for nærmere oppfølging av kommunens administrasjon.

Gjennom arbeidet ble det avdekket at 39 ansatte i kommunen har ulike roller i organisasjoner/virksomheter eller lignende som i løpet av 2013 også har mottatt betaling(er) fra kommunen. Disse forholdene relaterer seg i all hovedsak til tre ulike «typetilfeller»:

- Ansatte som har styreverv eller tilsvarende i forening, lag eller tilsvarende og som har mottatt støtte av kommunen i løpet av 2013.
- Ansatte som har styreverv i og/eller er eier av leverandør av tjenester og/eller varer til kommunen.
- Ansatte som er ansatt i en enhet i kommunen og som på bakgrunn av deres profesjon eller lignende også leverer tjenester til andre enheter i kommunen, men da som «oppdragstaker» og ikke arbeidstaker.

De fleste av disse «biervervene» var kjent for respektive personalledere, men det forelå ikke skriftlige dokumenterte godkjenninger ved noen av tilfellene. Kommunens personalreglement krever at slike godkjenninger skal foreligge skriftlig.

Det ble avdekket åtte tilfeller der ansatte i kommunen har roller i «leverandører» til kommunen uten at skriftlig avtale mellom kommunen og leverandøren er inngått. I all hovedsak gjelder dette mindre innkjøp. Gjennomsnittlig innkjøp fra disse åtte leverandørene i 2013 var ca. NOK 77 000.

Det ble identifisert tre ansatte som hadde direkte relasjoner til tre ulike leverandører av kommunen, og hvor den ansatte hadde godkjent en eller flere fakturaer fra den aktuelle leverandør. Et av disse forholdene inngår i et saksforhold som var kjent av kommunen fra før og som er under politietterforskning. De to øvrige forholdene følges opp særskilt. Totale innkjøp fra disse tre leverandørene i 2013 var henholdsvis NOK 279 039, NOK 26 250 og NOK 71 137.

4.3. Transaksjonsanalyse

BDO har utført en analyse av inngående fakturaer. Indikasjoner på misligheter ble fulgt opp i samarbeid med representanter fra kommunens administrasjon. Basert på identifiserte indikasjoner ble et utvalg nærmere undersøkt av kommunens administrasjon.

Resultatene oppsummeres kort under:

- **Dualkontroll av inngående fakturaer.** Det er ikke funnet indikasjoner på at fakturaer som krever to ulike «godkjenner» ikke har vært gjenstand for slik kontroll. Det har vært enkelte utfordringer med analysegrunnlaget som har ført til at vi ikke har hatt anledning til å kontrollere dette fullstendig.
- **“Brudd” i fakturanummer på inngående fakturaer.** BDO har identifisert flere forhold hvor det er “brudd” på nummerering av leverandørens fakturering sett i sammenheng med fakturadato. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet feilregistrering av informasjon i kommunens regnskapssystem og feil ved leverandørens systemer. Flere av disse er gjennomgått på stikkprøvebasis uten at det har blitt identifisert indikasjoner på misligheter.
- **Fakturaer som ikke tilfredsstiller formkrav etter bokføringsforskriften.** Gjennomgang av fakturaer har avdekket noen enkelttilfeller hvor faktura fra leverandør ikke tilfredsstiller formkrav etter bokføringsforskriften, herunder Bokføringslovens krav til salgsdokumentets innhold. Det er ikke identifisert indikasjoner på misligheter relatert til disse tilfellene. Kommunen er kjent med dette og arbeider aktivt med å forhindre at slike fakturaer skal bli bokført/utbetalt.

- **Innkjøp fra enkeltpersonforetak.** Ut fra en erfaringsbasert og stikkprøvebasert tilnærming, er innkjøp fra enkeltpersonforetak nærmere fulgt opp. Enkelte av innkjøpene som ble ytterligere undersøkt av kommunens administrasjon, var ikke gjennomført i tråd med anbudsreglement. Dette var i all hovedsak småinnkjøp fordelt gjennom året. For fem av disse leverandørene var det foretatt innkjøp for mellom NOK 600 000 og 700 000 i løpet av året uten at det var inngått rammeavtale og/eller at anskaffelsen var dokumentert etter regelverket. Kommunen har opplyst at disse forholdene vil bli fulgt opp. Det er ikke identifisert indikasjoner på misligheter i forbindelse med disse innkjøpene.
- **Innkjøp fra Norsk avdeling av utenlandsk foretak (NUF).** Gjennom analysen ble det identifisert innkjøp fra såkalte NUF. Ut fra en erfaringsbasert og stikkprøvebasert tilnærming er innkjøp fra disse nærmere fulgt opp. Gjennomgangen viser at det i all hovedsak foreligger rammeavtaler med leverandørene. For to av leverandørene foreligger det ikke rammeavtale. Dette er leverandører som blir hyppig benyttet av Bergen kommune, men kun til mindre innkjøp. Totale innkjøp fra hver av disse to leverandørene i 2013 var i overkant av NOK 100 000.
- **Øvrig.** Gjennom analysen ble det avdekket et innkjøp av inventar til en av kommunens enheter hvor prisnivået for det innkjøpte inventar, i følge kommunens administrasjon, ligger på et prisnivå utenfor den pris kommunen skal forholde seg til ved innkjøp. Kommunen har opplyst at innkjøpet følges opp med de respektive ansvarlige.

4.4. Lønnsanalyse

BDO har utført analyser av registrerte lønnsutbetalinger for å identifisere eventuelle indikasjoner på misligheter. Det ble avdekket flere lønnsutbetalinger som i vesentlig grad avviker fra den ansattes gjennomsnittlige lønnsutbetaling. Forholdene med størst avvik ble ytterligere fulgt opp av kommunens administrasjon uten at det ble avdekket noen indikasjon på misligheter og/eller faktiske feilutbetalinger. Enkelte av de «lønnsutbetalingene» som ble avdekket, viste seg å være feilregistrerte lønnsutbetalinger/systemfeil, men som var blitt avdekket og stoppet gjennom kommunens internkontroll før faktisk utbetaling. De øvrige «lønnsutbetalingene» som var gjenstand for ytterligere oppfølging, var i all hovedsak utbetaling av feriepenge mv. i forbindelse med at ansatte hadde sluttet.

5. Anbefalinger

Basert på resultatene fra de gjennomførte analysene, herunder de videre undersøkelsene som er gjennomført av kommunens administrasjon, gir vi følgende anbefalinger:

- **Bierverv.** De gjennomførte analysene indikerer manglende bevissthet rundt kommunens krav til dokumentasjon i forbindelse med godkjenning av bierverv. Vi anbefaler kommunen å tydeliggjøre overfor sine ansatte hvilke regler som gjelder for bierverv, herunder sørge for at det innføres systemer/rutiner som sikrer at godkjente bierverv dokumenteres skriftlig.
- **Øvrige identifiserte avvik.** Kommunen bør følge opp de innkjøpene som er foretatt uten tilstrekkelige avtaler og/eller som ikke er gjennomført i tråd med anskaffelsesregelverk, herunder de forholdene der ansatte har godkjent fakturaer fra selskap der de selv har roller/eierinteresser. Etter hva vi forstår, har kommunen iverksatt slik oppfølging straks de ble kjent med forholdene. Dette arbeidet pågår fortsatt.
- **Fortsatt bruk av dataanalyser.** Vi anbefaler at kommunen tar i bruk tilsvarende analyser som er gjennomført under dette arbeidet, som ledd i kommunens egenkontroll/internkontroll. Slike analyser bør gjennomføres regelmessig og basert på risikovurderinger.
- **Arbeidstaker vs. oppdragstaker.** Som beskrevet er det avdekket tilfeller der ansatte i en enhet i kommunen leverer «tjenester» til andre enheter i kommunen og der «tjenesten» som ytes til kommunen som oppdragstaker synes å ha en «viss sammenheng» med vedkommendes utdanning/profesjon/stilling (som arbeidstaker) i kommunen. Vi anbefaler at kommunen tydeliggjør retningslinjer/rutiner rundt slike forhold.

