



Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF



Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 1/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen
- Rapport 2/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS
- Rapport 3/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017
- Rapport 4/2018 Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting
- Rapport 5/2018 Sykehjemsetaten – kvalitetsutvikling i langtidshjem og helsehus
- Rapport 6/2018 Overordnet styring av informasjonssikkerhet
- Rapport 7/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner – Detaljregulering i Oslo kommune
- Rapport 8/2018 Barnevernsinstitusjoner – kompetanse og bemanning m.m.
- Rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
- Rapport 10/2018 Måloppnåelse og resultater i Områdeløft Tøyen
- Rapport 11/2018 Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter
- Rapport 12/2018 Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF
- Rapport 13/2018 Eierskapskontroll – HAV Eiendom AS
- Rapport 14/2018 Klimaetatens arbeid med kommunens klimamål
- Rapport 15/2018 Rehabilitering i helsehus
- Rapport 16/2018 Ernæringsarbeidet i hjemmetjenesten
- Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole – Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole
- Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg
-
- Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
- Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
- Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018
- Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
- Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG – Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF.
- Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole – Elektrikerfaget på Bjørnholt videregående skole og Helsearbeiderfaget på Nydalen videregående skole
- Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunal eiendom
- Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
- Rapport 9/2019 Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter – Plan- og bygningsetaten
- Rapport 10/2019 Vinterdrift av veinettet

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no
Forsidefoto: Terje Gr. Løken Helifoto

Forord

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt om virksomhetsstyring med vekt på økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak 29.01.2019 (sak 11) og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* av 22.06.2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4:

[...] systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Atle Refsdal og Morten A. Engebretsen med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Oslo Havn KF og Byrådsavdeling for næring og eierskap for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

11.09.2019



Hilde Ludt
ass. avdelingsdirektør



Morten A. Engebretsen
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstilling	10
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	11
1.6 Rapportens oppbygning.....	11
2. Rolledeling, kontroller og rapportering.....	12
2.1 Revisjonskriterier	12
2.2 Faktabeskrivelse	12
2.3 Kommunerevisjonens vurderinger	20
3. Risikovurderinger	23
3.1 Revisjonskriterier	23
3.2 Faktabeskrivelse	23
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	24
4. IT-kontroller	25
4.1 Revisjonskriterier	25
4.2 Faktabeskrivelse	25
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	26
5. Etikk og habilitet.....	27
5.1 Revisjonskriterier	27
5.2 Faktabeskrivelse	27
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	28
6. Styrets arbeid.....	30
6.1 Revisjonskriterier	30
6.2 Faktabeskrivelse	30
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	32
7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	33
7.1 Konklusjoner	33
7.2 Anbefalinger	33
8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger	35
8.1 Byråden for næring og eierskap	35
8.2 Oslo Havn KF.....	35
8.3 Kommunerevisjonens vurdering	36
Referanser	37
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	39
Vedlegg 2 Metode.....	45
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap	49
Vedlegg 4 Uttalelse fra Oslo Havn KF	51

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Oslo Havn KFs virksomhetsstyring med vekt på økonomisk internkontroll. Undersøkelsen viser at Oslo Havn KF hadde etablert rutiner og praksis som på flere områder kunne bidra til tilfredsstillende virksomhetsstyring på økonomiområdet. Foretaket hadde i hovedsak etablert internkontrollrutiner og rolledeling i behandling av inntekter, anskaffelser, reiseregninger og behandling av habilitetsspørsmål. Foretaket hadde også kommunisert det etiske regelverket til ansatte.

Undersøkelsen viste også mangler og svakheter på flere viktige områder:

- Det var svakheter ved gjennomføringen og oppfølgingen av annenlinjekontroll og mangler ved etterlevelsen av rutiner og regelverk for anskaffelser.
- Det var svakheter ved risikostyringen knyttet til økonomisk internkontroll.
- Foretaket hadde ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt tilgangsstyring og sporbarhet av brukeraktiviteter for systemer som behandlet vesentlige økonomiske transaksjoner.
- Kontrollen med havnedirektørens reiseregninger var ikke tilfredsstillende.

Styret hadde på flere områder fulgt opp foretakets system for økonomisk internkontroll, men hadde et forbedringspotensial når det gjaldt oppfølging av foretakets risikostyring.

Sammendrag

Kontrollutvalget vedtok i møte 29.01.2019 (sak 11) at Kommunerevisjonen skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av virksomhetsstyring med vekt på økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF. Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Oslo Havn KF hadde en virksomhetsstyring som bidro til forsvarlig bruk av økonomiske midler og til å forebygge og avdekke misligheter, og også å sørge for å informere om eventuelle svakheter og avvik til foretakets administrasjon, styre, eier og politisk nivå.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstilling:

- Er utvalgte sider ved virksomhetsstyringen med vekt på økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF tilfredsstillende?

Undersøkelsen har omhandlet forhold knyttet til blant annet økonomiforvaltning, etikk, habilitet, arbeidsdeling, roller og fullmakter. Styrets arbeid har bare i begrenset grad vært undersøkt.

Undersøkelsesperioden har vært hele 2018 til om lag medio mars 2019.

Undersøkelsesperioden for havnestyret har i tillegg omfattet 2017. Datainnsamlingen ble foretatt i perioden mars 2019–august 2019. Datagrunnlaget består i hovedsak av intervjuer og en rekke dokumenter som var relevante for de undersøkte områdene innen virksomhetsstyring og økonomisk internkontroll, slik som rutiner, anskaffelsesdokumenter, økonomirapporter, risikoanalyser og internkontrollrapporter. I tillegg har Kommunerevisjonens regnskapsrevisjon av Oslo Havn for 2018 inngått i datagrunnlaget.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er basert på en rekke kilder, blant annet kommuneloven, forvaltningsloven samt relevante instruksjer og føringer fra Oslo

kommune, inkludert *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* og *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune*.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

Rolledeling, kontroller og rapportering

Når det gjaldt inntekter og fakturering, var det i hovedsak etablert rolledeling med hensyn til utfakturering og kontraktutarbeidelse for utleie. Manglende skriftliggjøring medførte imidlertid at ansvar og oppgaver knyttet til utarbeidelse av fakturagrunnlag for utleie ikke var tydelig nok avklart og kommunisert. Sett i lys av utleieområdets økonomiske vesentlighet og relative kompleksitet for Oslo Havn innebar dette at Oslo Havn i vesentlige økonomiprosesser var sårbar dersom nøkkelansatte forsvant, særlig ved utfakturering av leieinntekter. Kommunerevisjonen stiller også spørsmål ved om Oslo Havn i tilstrekkelig grad hadde sørget for kontroll ved utarbeidelse av fakturagrunnlag for leieinntekter, og oppfatter at det her kunne være vanskelig å fange opp bevisste eller ubevisste feil.

For anskaffelser og innkjøp var det etablert rolledeling og tilfredsstillende internkontrollrutiner på de undersøkte områdene. Forventningene til roller og innholdet i fullmakter var tydelig avklart og kommunisert. Kommunerevisjonens stikkprøver avdekket likevel mangler ved foretakets etterlevelse av rutiner og regelverk, hvorav én var et tydelig brudd på anskaffelsesregelverket. Undersøkelsen viste også at anskaffessystemet KGV ikke hadde blitt brukt som forutsatt, noe som innebar økt risiko for brudd på regelverket.

Oslo Havn hadde en tilfredsstillende internkontroll ved ordinære ansattes utgifter til reise og representasjon. Kontrollen av havnedirektørens reiseregninger var imidlertid ikke tilfredsstillende, da det ikke var noen i Oslo Havns administrasjon eller styre som foretok noen reell kontroll og godkjenning av disse.

Når det gjaldt annenlinjekontroll, altså kontroller som ikke inngikk i ordinær saksbehandling, hadde Oslo Havn definert flere krav til kontroller som ledd i foretakets økonomiske internkontroll. Det var imidlertid svakheter ved gjennomføringen og ledelsens oppfølging av annenlinjekontrollene, og hyppigheten av kontrollene var vesentlig lavere enn forutsatt. Dette svekket foretakets evne til å avdekke og følge opp avvik på økonomiområdet.

Risikovurderinger

Oslo Havn ferdigstilte i januar 2019 en dokumentert og oppdatert risikovurdering på økonomiområdet som omfattet nøkkelprosesser innen økonomiforvaltning. Det var svakheter ved risikovurderingen, da tiltak, fremdrift for implementering av tiltak og ansvar for gjennomføringen i liten grad hadde blitt identifisert. Kommunerevisjonen merker seg at Oslo Havn fra 2017 frem til årsskiftet 2018–2019 ikke hadde gjennomført risikoanalyser på vesentlige deler av økonomiområdet. Konsekvensen kan ha vært at foretaket i den undersøkte perioden har drevet sin virksomhet med høyere risiko enn ledelsen ville akseptert hvis risikoen hadde vært kjent.

IT-kontroller

Oslo Havn KF hadde en rutine for tilgangsadministrasjon for Portwin, som brukes til havneadministrasjon, og Lydia, som benyttes til å registrere utleieforhold. I disse systemene ble vesentlige økonomiske transaksjoner behandlet. Rutinen kunne bidra til å

sikre at roller og tilganger til systemene var klart definert og basert på tjenstlig behov. Det var en svakhet at det ikke var foretatt faste periodiske gjennomganger av tilgangene til Lydia og Portwin. Undersøkelsen avdekket manglende sletting, endring og oversikt over brukertilganger for Lydia. Dette ga en risiko for at personer uten tjenstlige behov bevisst eller ubevisst kunne gjøre endringer som påvirket økonomiske transaksjoner. Risikoen var lavere for Portwin, da systemet hadde færre brukere og virksomheten var restriktiv med å gi tilgang.

For Portwin syntes Oslo Havn KF å ha sørget for at nødvendige brukeraktivitetslogger var tilgjengelige. For Lydia hadde Oslo Havn KF ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre sporbarhet av brukeraktiviteter. Svakheter ved gjennomganger av brukertilganger og sporbarhet av brukeraktiviteter ble også påpekt av Kommunerevisjonen i 2014, og det synes dermed ikke å ha blitt iverksatt tilstrekkelige tiltak for å utbedre disse.

Etikk og habilitet

Oslo Havn KF hadde sørget for at kommunens etiske regelverk var kommunisert til hele organisasjonen. Tiltak var iverksatt, som kunne bidra til etterlevelse av regelverket. Foretaket hadde videre etablert enkelte felles rutiner for behandling av habilitetsspørsmål. Det var for ordinære anskaffelser egne rutiner som skulle forhindre blant annet inhabilitet. Ved «single source»-anskaffelser, altså anskaffelser hvor det ble vurdert at kun én leverandør var aktuell, ble det oppgitt at disse rutinene ikke ble benyttet. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det i slike tilfeller en særlig risiko knyttet til inhabilitet, blant annet fordi få personer var involvert i prosessene.

Styrets arbeid

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde styret i Oslo Havn KF på flere områder fulgt opp foretakets system for økonomisk internkontroll, blant annet ved å få seg forelagt rutiner for internkontroll og oppfølging av etisk regelverk. Kommunerevisjonen mener likevel at svakheter ved foretakets risikoanalyse på økonomiområdet tyder på at styret ikke i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp sitt påseansvar på området. Styret burde i den sammenheng ha påpekt fraværet av en tydelig tiltaksplan i risikoanalysen som ble behandlet i februar 2019, og sørget for tydeligere å protokollføre forventninger til Oslo Havns arbeid med økonomisk internkontroll. Styret hadde også et særlig ansvar for å sørge for at det var etablert kontroll av havnedirektørens reiseregninger. Denne var ikke tilfredsstillende, som omtalt over.

Anbefalinger

Med grunnlag i Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner bør Oslo Havn KF

- sørge for skriftlig dokumentasjon av ansvar og oppgaver ved utarbeidelse av fakturagrunnlaget for utleie og vurdere behovet for internkontrolltiltak ved utfakturerings av disse
- iverksette tiltak for å sikre bedre etterlevelse av internkontrollen på anskaffelsesområdet
- iverksette tiltak for å styrke annenlinjekontrollen og oppfølgingen av denne
- iverksette tiltak for å styrke risikostyringen på økonomiområdet
- iverksette tiltak for å sikre at roller og tilganger til systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner, er klart definert og basert på tjenstlige behov, og sikre nødvendig sporbarhet av brukeraktiviteter i slike systemer

Havnestyret bør

- vurdere tiltak for å bedre ivaretagelsen av påseansvaret hva angår Oslo Havn KFs risikostyring på økonomiområdet
- påse at det etableres nødvendig kontroll av havnedirektørens reiseregninger

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble 21.08.2019 sendt til uttalelse til Oslo Havn KFs administrasjon og styre, samt byråden for næring og eierskap. Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra Oslo Havn KFs styre og administrasjon og fra byråden for næring og eierskap. Uttalelsene er presentert og vurdert i kapittel 8, og som helhet lagt ved rapporten som vedlegg 3 og 4. Byråden for næring og eierskap og Oslo Havn KFs styre og administrasjon har varslet relevante tiltak.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Oslo havn er Norges største offentlige gods- og passasjerhavn og utgjør en sentral del av Oslos bybilde. Havna driftes av Oslo Havn KF (heretter Oslo Havn) som har som hovedformål å sørge for en effektiv og rasjonell havnedrift. Dette innebærer blant annet å tilrettelegge for effektiv og miljøvennlig sjøtransport og føre oppsyn med trafikken i havnedistriktet. Virksomheten skal også forvalte havnas eiendommer og innretninger på en økonomisk og miljømessig god måte. Utleie av arealer og bygninger til operatører som driver ulike former for virksomhet på havna, er en vesentlig del av Oslo Havns virksomhet. Havneplanen for 2013–2030 trekker frem en rekke tiltak for å forvalte havnekapitalen slik at havna sikres en bærekraftig økonomi og investeringsevne og kan videreutvikle et konkurransedyktig havnetilbud. Tiltakene inkluderer blant annet å ha en pris- og utleiestrategi som sikrer at havnearealene brukes effektivt, å holde brukerbetalingen lav gjennom effektiv tjenesteproduksjon og å utvikle et prissystem som bidrar til målsatt vekst.

Oslo Havn er organisert i fem avdelinger i tillegg til et ledersekretariat og en kommunikasjonsavdeling: Eiendom, Teknisk, Trafikk, Stab og Finans. Per 01.01.2019 var det 93 ansatte i foretaket. Oslo Havn har også et datterselskap, Hav Eiendom AS, som driver med eiendomsutvikling i Bjørvika og eier store arealer i tilknytning til det sentrumsnære havneområdet. Gjennom havne- og farvannsloven har Oslo Havn noe mer autonomi enn andre kommunale foretak. Etter loven skal Oslo Havn benytte inntektene fra havnevirksomheten til havnevirksomhet.

Oslo Havn forvalter store verdier og har de siste årene gått med solide overskudd. Driftsregnskapet for 2018 viste at foretaket hadde inntekter på cirka 323 millioner kroner i 2018. Dette dreide seg i hovedsak om salgs- og leieinntekter. Totale driftsutgifter var på cirka 256 millioner kroner, hvorav kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens tjenesteproduksjon, lønnsutgifter og avskrivninger utgjorde de største postene. Netto driftsresultat var på cirka 127 millioner kroner, som ga et positivt avvik på nærmere 34 millioner kroner mot budsjett. I årsberetningen for 2018 trakk Oslo Havn blant annet frem at en rekke utleieavtaler av fast eiendom hadde blitt reforhandlet med positivt resultat for foretaket, og at det hadde vært økning i containertrafikken.

Totalt var det regnskapsført cirka 101 millioner kroner på investeringsprosjekter i 2018. De største investeringsutgiftene i 2018 var til oppgradering av kaikonstruksjon på Akershusutstikkeren, landstrøm og Sydhavna buffersone Ormsund.

Det var flere presseoppslag om Oslo Havn i løpet av 2017 og 2018 om anskaffelser av rekrutteringstjenester i 2013, om uro blant havnearbeidere med anklager om sosial dumping ved lossing i havna samt om ansatte og ledes konferansereiser til Kina i 2013–2016. Etter anmodning fra kontrollutvalget gjennomgikk Kommunerevisjonen våren 2017 deler av sakskomplekset i forbindelse med anskaffelsen av et rekrutteringsoppdrag. Gjennomgangen viste blant annet enkelte brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Høsten 2017 så Kommunerevisjonen nærmere på havneansattes tjenestereise til en konferanse i Kina. Konklusjonen viste flere formaliafeil, blant annet knyttet til delegering av fullmakter, forhåndsgodkjenning av tjenestereiser og krav til regnskapsdokumentasjon.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Oslo Havn har en virksomhetsstyring som bidrar til forsvarlig bruk av økonomiske midler og til å forebygge og avdekke misligheter, og gi informasjon om eventuelle svakheter og avvik til foretakets administrasjon, styre, eier og bystyrets organer.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstilling:

- Er utvalgte sider ved virksomhetsstyringen med vekt på økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF tilfredsstillende?

Undersøkelsen har særlig belyst forhold knyttet til blant annet økonomiforvaltning, etikk, habilitet, arbeidsdeling, roller og fullmakter. Styrets arbeid har bare i begrenset grad vært undersøkt.

1.3 Avgrensninger

Fokuset for undersøkelsen har vært virksomhetsstyring i Oslo Havn, da med vekt på økonomisk internkontroll. Oppfølging av lønns- og arbeidsforhold og samfunnsansvar har ikke vært omfattet av undersøkelsen. Oslo Havn sitt datterselskap Hav Eiendom AS har ikke inngått i undersøkelsen, og heller ikke Oslo kommunes oppfølging som eier av Oslo Havn.

Av ressurshensyn har det også vært nødvendig å begrense hvor dypt vi har gått inn i en del aspekter som er omfattet av undersøkelsen. For anskaffelser har vi for eksempel ikke undersøkt virksomhetens praksis med hensyn til om anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften skulle legges til grunn for den enkelte anskaffelse. Vi har heller ikke undersøkt virksomhetens «single source»-anskaffelser. Dette var anskaffelser som ble foretatt uten konkurranse, da foretaket vurderte at det kun var én leverandør i markedet. Når det gjelder virksomhetens risikovurderinger, har vi først og fremst undersøkt hvorvidt det har blitt gjennomført analyser på de relevante områdene, og kun påpekt eventuelle åpenbare svakheter ved disse. Hva angår sikkerheten i dataverktøyene som understøtter økonomiprosessene, har vi valgt en begrenset undersøkelse av tilgangsstyring og logging/sporbarhet i to av systemene som er vesentlige for fakturering. Når det gjelder rolledeling, har vi konsentrert oss om anskaffelser og kontraktforvaltning for eiendommer i tillegg til generelle rutiner.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er basert på en rekke kilder, blant annet

- kommuneloven, forvaltningsloven og havne- og farvannsloven
- instruks og føringer fra Oslo kommune, inkludert *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*, *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo Kommune* og *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune*
- internasjonalt anerkjente ISO-standarder for informasjonssikkerhet

Revisjonskriteriene med grunnlag er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen har vært rettet mot Oslo Havn. Undersøkelsesperioden har vært hele 2018 til om lag medio mars 2019. Undersøkelsesperioden for havnestyret har i tillegg omfattet 2017. Det er enkelte steder ved behov lagt inn opplysninger om hendelser før og etter undersøkelsesperioden. Vi har basert oss på et datagrunnlag innhentet i perioden mars 2019–august 2019. Datagrunnlaget består i hovedsak av følgende:

- tolv intervjuer med personer med ulike roller i Oslo Havn
- rutiner, særlig knyttet til anskaffelser, reiser, prosjekter, utleie og økonomi
- risikoanalyser og internkontroller relatert til virksomhets- og økonomistyring
- sakspapirer fra havnestyret
- anskaffelsesdokumenter
- utleiekontrakter for eiendom
- økonomirapporter (kvartals-, tertial- og årsrapporter)
- årsberetninger og tildelingsbrev
- tilgangslister for to datasystemer (Lydia og Portwin)

I tillegg har Kommunerevisjonens regnskapsrevisjon av Oslo Havn for 2018 inngått i datagrunnlaget, da denne forvaltningsrevisjonens tema er nært relatert til regnskapsrevisjon.

Metoden og undersøkelsesopplegget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygning

De neste fem kapitlene, det vil si kapittel 2 til og med kapittel 6, omhandler ulike spørsmål knyttet til undersøkelsens problemstilling: Rolledeling, kontroller og rapportering (kapittel 2); Risikovurderinger (kapittel 3); IT-kontroller (kapittel 4); Etikk og habilitet (kapittel 5); Styrets arbeid (kapittel 6). I hvert av disse kapitlene presenteres revisjonskriterier, faktabeskrivelse og Kommunerevisjonens vurderinger.

Kommunerevisjonens samlede konklusjoner og anbefalinger gis i kapittel 7. I kapittel 8 er vesentlige momenter fra uttalelsene til Oslo Havn KF og byråden for næring og eierskap oppsummert og vurdert. Vedlegg 1 inneholder de samlede revisjonskriteriene, inkludert grunnlag og utledning av kriteriene. I vedlegg 2 gis en nærmere beskrivelse av metoden som har vært benyttet i undersøkelsen. Uttalelsene til rapporten gjengis i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

2. Rolledeling, kontroller og rapportering

Kapitlet omfatter Oslo Havns rolledeling, kontroller og rapportering som ledd i foretakets økonomiske internkontroll. Vi har undersøkt internkontrollen knyttet til inntekter, særlig Oslo Havns leieinntekter, men også andre inntekter fra blant annet kai- og varevederlag. Videre har Kommunerevisjonen undersøkt rolledeling og kontroller i tilknytning til anskaffelser og ved behandling av reiseregninger. Til sist i kapitlet redegjøres det for rapporteringen av kontroller og annen styringsinformasjon av relevans for undersøkelsen.

2.1 Revisjonskriterier

- Det bør være etablert en forsvarlig rolledeling som del av foretakets økonomiske internkontroll. Forventningene til roller og innholdet i fullmakter bør være tydelig avklart og kommunisert.
- Det bør, i tillegg til ordinære saksbehandlingskontroller, som attestering av fakturaer, være definert og gjennomført risikobaserte kontroller som ledd i foretakets økonomiske internkontroll. Resultatene av kontrollene bør følges opp.
- Det bør være definert krav til rapportering av kontroller og annen vesentlig styringsinformasjon som del av foretakets økonomiske internkontroll. Rapporteringskravene bør etterleves, og resultatene bør følges opp.

Vi har særlig vurdert internkontrollen knyttet til inntekter, anskaffelser og behandling av reiseregninger. Vedrørende inntekter har vi konsentrert oss noe mer om Oslo Havns utleieinntekter enn andre inntekter. Vi har også sett noe på prissettingen av utleie. De risikobaserte kontrollene som det siktes til i det andre kriteriet, vurderes samlet under temaet om annenlinjekontroll og rapportering.

2.2 Faktabeskrivelse

2.2.1 Inntekter og fakturering

Generelt om utfakturering av inntekter

Det var økonomiseksjonen i Finansavdelingen som fakturerte kunder for leie av arealer og bygg og når det gjaldt sjøbaserte inntekter. Det var i seksjonen utarbeidet generelle rutiner for utfakturering av varevederlag, tjenester, kaivederlag, leie og for viderefakturerte tjenester, som vektertjenester. Ifølge rutinene skulle det kontrolleres om en faktura eller en gruppe fakturaer var utfakturert for korrekt periode, dernest skulle det kontrolleres at fakturajournalen stemte med grunnlaget i fagsystemet eller i annen rapportering. Rutinene oppga hvem som var ansvarlig for de ulike oppgavene.

Ifølge de to ansatte som foretok utfaktureringen, hadde avdelingene som utarbeidet fakturagrunnlaget, også ansvaret for kontroll av dette. Ifølge disse to utarbeidet de aldri selv fakturagrunnlaget. De viste til at de ikke hadde forutsetninger for å vite om alle deler av fakturagrunnlaget var riktig. Imidlertid sjekket de om det var korrekt pris og pristype, og eventuell kontering før utfakturering. Det var de ulike avdelingene, som Eiendomsavdelingen og Trafikkavdelingen, som sto for utarbeidelse og kontroll av fakturagrunnlaget. Fakturagrunnlagene ble lagt inn i enten havneadministrasjonssystemet Portwin eller Lydia, foretakets system for å registrere utleieforhold. Når det gjaldt fakturagrunnlaget for Color Line, oppga Oslo Havn at det

var samme ansatt i økonomiseksjonen som mottok/gjennomgikk rapporteringen fra selskapet som var grunnlag for faktura, og som sto for selve utfaktureringen.

Kommunerevisjonen fikk beskrevet flere eksempler på kontroll som grunnlag for utfakturering:

- Trafikkavdelingen skulle følge opp skipsanløp med last (for eksempel bulk og stykkgoods) som det skulle betales vederlag for. Dette ble gjort av oppsynsmenn som fikk kopi av manifest med beskrivelser av all lasten på skipet. Opplysningene ble så registrert i systemet Portwin og dannet basis for fakturagrunnlaget.
- Inntektene fra Color Line var blant annet basert på varevederlag og passasjervederlag. Selskapet skulle betale en avgift eksempelvis per passasjer. Oslo Havn fikk som fakturagrunnlag Excel-filer fra Color Line som måtte testes inn i Portwin. Det ble ikke gjort stikkprøvekontroll av Excel-filene, men man så på utviklingen over tid og gjorde rimelighetsvurderinger. Oslo Havn var på undersøkelsestidspunktet i ferd med å integrere Portwin mot rederiets systemer for å kunne importere gods- og passasjertall automatisk.
- En vesentlig del av Oslo Havns inntekter kom fra containerterminaloperatøren Yilports virksomhet. Sistnevnte var blant annet avhengig av antall containere som ble håndtert. Fakturagrunnlaget var da basert på tall fra Yilport. I tillegg mottok Oslo Havn tall fra rederiet Unifeeder, som til en viss grad kunne brukes til sjekking mot Yilports rapportering av antallet containere.

Kommunerevisjonen kontrollerte fakturagrunnlaget for passasjer- og varevederlag fra Color Line for mars og april 2019 mot fakturaene som ble sendt ut. Vi sjekket om prisene stemte med gjeldende prisliste for Oslo Havn, og om antallet biler, passasjerer og last var i overensstemmelse med selskapets rapportering. Det ble ikke funnet avvik.

Som en del av regnskapsrevisjonen i 2018 gjennomførte Kommunerevisjonen flere tester på inntekter fra kai- og varevederlag samt mer begrensede tester for de øvrige inntektene. Testene av inntekter fra kaivederlag var basert på informasjon om 25 skipsanløp til Oslo Havn i 2018. Det ble sjekket om anløpene var korrekt fakturert med hensyn til registrert ankomst og avgang, samt om det var benyttet korrekt priskategori fra havnestyrets vedtatte prisliste gitt skipstype. Det ble ikke funnet avvik. Vedrørende varevederlag ble det testet om Oslo Havn hadde tilfredsstillende avstemming for to utvalgte måneder mot grunnlagsrapporter fra Yilport og Unifeeder. Det ble blant annet undersøkt om antallet containere innrapportert fra Yilport stemte med antallet lagt inn i systemet Portwin (som grunnlag for fakturering). Det ble ikke funnet avvik i foretakets avstemming.

Registrering av leiekontrakter og fakturering av leie

Utleie av eiendom utgjorde en vesentlig del av Oslo Havns inntekter, om lag 142 millioner kroner i 2018. Oslo Havn hadde en samlet oversikt over alle utleieforhold som omfattet viktige data fra utleiekontraktene, som leiepris per kvadratmeter, kontraktvarighet, reguleringer og oppsigelsesbetingelser. Oversikten viste at Oslo Havn hadde nær 500 faktureringsenheter for utleie. Hvert leieforhold besto gjerne av mellom tre og fem slike enheter, som kunne være for eksempel husleie for kontorlokaler, fellesarealer og betaling for strøm.

Det var én enkelt ansatt som utarbeidet fakturagrunnlag for utleie, og vedkommende la kontraktbetingelsene, som pris med videre, inn i fagsystemet Lydia og

registrerte/oppdaterte også utleiebetingelser med videre i etatens kontraktoversikt. Vedkommende la også årlig inn konsumprisendringer og utarbeidet fakturagrunnlag for blant annet strøm, vann og fellesutgifter i tilknytning til leieforholdene. Ut over gjennomgangen ved utfakturering som beskrevet over ble fakturagrunnlag og underliggende data ikke kvalitetssikret av andre. Han oppga at det ville være vanskelig for andre å oppdage feil ved innregistreringen i Lydia, og at det gjerne var kunden som hadde sagt ifra når det en sjelden gang var blitt registrert feil. Fakturagrunnlaget var frem til nylig blitt utarbeidet i Lydia og overført til Portwin for fakturering. Informantene som jobbet med utfakturering, oppga at fakturagrunnlaget skulle være ferdig kontrollert når husleien skulle faktureres ut.

Deler av foretakets leieinntekter var basert på kundens omsetning. Ifølge foretaket ble revisorgodkjente omsetningsoppgaver sendt inn fra leietaker til Eiendomsavdelingen. Ansvarlig jurist for den spesifikke kontrakten videresendte den nevnte oppgaven til Finansavdelingen som hadde ansvaret for å utfakturere og følge opp at leietakere betalte faktura for omsetningsdelen av leieavtalene. Kommunerevisjonen sjekket om Oslo Havn i 2018 hadde fått inn inntektene for omsetning i 2017 i tilknytning til åtte leieforhold. Gjennomgangen viste at Oslo Havn hadde mottatt betaling for omsetningsbasert leie i disse tilfellene, men i ett tilfelle ble omsetningsbasert leie for 2017 utfakturert først ved månedsskiftet februar–mars 2019.

Det var utarbeidet rutiner som anga oppgaver og ansvar ved utleie av eiendom i Oslo Havn. Det var i midlertid ikke utarbeidet noen egne skriftlige rutiner for registrering av leiekontrakter og utarbeidelse av fakturagrunnlag for utleie.

Prissetting for eiendom

Det var havnestyret som vedtok priser og forretningsvilkår for Oslo Havn. Vedtaket omfattet havnerelatert utleie, mens annen utleie ble fastsatt gjennom forhandlinger mellom Oslo Havn og leietakere. Ifølge styrelederen var prislisen blant annet basert på markedssituasjonen og politiske ambisjoner knyttet til miljø. Administrasjonens vurderinger av priser og prisstigning utgjorde også en del av underlaget for vedtaket. For utleie av eiendom var signalet fra havnestyret ifølge styrelederen at Oslo Havn skulle operere som en kommersiell aktør. Informanter i eiendomsavdelingen oppga at Oslo Havn for ikke-havnerelatert utleie, som utgjorde cirka 30 prosent av utleieobjektene, prøvde å finne priser i markedet ved å sjekke eksterne kilder, for eksempel registre hos Eiendom Norge. Ved behov ble det også benyttet takstmenn, særlig ved store prosjekter, forlengelse av større leieforhold og justering av festeavgift.

Oslo Havns utleieoversikt per 01.01.2019 viste at kvadratmeterprisene for leie av kontorlokaler over 200 kvadratmeter i byhavna varierte mellom 1070 kroner og 2608 kroner. I ett tilfelle var kvadratmeterprisen for større kontorlokaler 74 prosent høyere enn den laveste prisen for større kontorlokaler i samme bygg.

Fremforhandlinger av leieavtaler ble foretatt av ansatte i Eiendomsavdelingen, og ifølge en seksjonsleder i avdelingen hadde de ansatte stor frihet til å forhandle om detaljene vedrørende prissettingen om prisen ikke var fastsatt av havnestyret. Ifølge seksjonslederen godkjente hun alle utkast til kontrakt via systemet Ephorte/Elements før de ble sendt ut til avtalepart. Avdelingsdirektøren signerte deretter kontrakten. Det ble vist til at gjennomgangen i begge disse leddene innebar en kontroll av både pris og

utleiebetingelser i kontrakt. Kommunerevisjonen gjennomgikk seks kontrakter, som alle var signert av avdelingsdirektør.

I Eiendomsavdelingens årsplan for 2018 var en av de oppsatte aktivitetene at avdelingen gjennom året skulle foreta «forretningsmessig gjennomgang av kontrakter og ved behov initiere reforhandlinger». Ifølge seksjonsleder gjennomgikk de med jevne mellomrom kontraktene med hensyn til pris. Tilsvarende vurdering skulle foretas om leietaker ønsket å forlenge kontrakt. Seksjonslederen viste til at det i løpet av 2018 og i de første månedene av 2019 var foretatt en takstjustering som innebar en vesentlig prisøkning for en av de større leietakerne. Oslo Havn var også i forhandlinger med en annen større leietaker for å få opp prisen og hadde i den sammenheng hentet inn ny takst.

2.2.2 Anskaffelser og innkjøp

Oslo Havn hadde utarbeidet rutiner for anskaffelser i kvalitetssystemet «skrevne regler». Rutinene beskrev blant annet de ulike stegene i anskaffelsene fra planlegging til kontraktoppfølging, roller i anskaffelsene og relevante bestemmelser med utgangspunkt i anskaffelsesregelverket og interne prosedyrer. Rutinebeskrivelsene var blitt oppdatert i 2018 og 2019. Foretaket benyttet KGV som er et elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy. Systemet inneholdt blant annet maler for anskaffelsesdokumentene. Systemet hadde også funksjonalitet for kommunikasjon med tilbydere i forbindelse med anskaffelser. Ifølge foretakets brev fra 15.12.2017 til Byrådsavdeling for næring og eierskap skulle KGV sikre at innkjøp ble gjort «raskt, effektivt, elektronisk og i henhold til Oslo kommunes anskaffelsesregelverk». Systemet var således et viktig element i interkontrollen på anskaffelsesområdet.

Oslo Havn hadde definert roller og fullmakter/beslutningsmyndighet for anskaffelser i en rollematrise som sist var ajourført i mars 2019. I henhold til oversikten skulle havnedirektøren signere på alle anskaffelser over EØS-terskelverdier. Terskelverdien etter forsyningsforskriften var 4,1 millioner kroner for vare- og tjenestekontrakter og 51 millioner kroner for bygg- og anleggskontrakter. Avdelingsdirektørene kunne signere på anskaffelser under terskelverdiene. Oversikten beskrev også rollen som kvalifisert innkjøper, behovseier og budsjettansvarlig. Kvalifisert innkjøper skulle bistå behovseier med gjennomføringen av anskaffelsesprosessen, behovseier skulle blant annet utarbeide kravspesifikasjon og verifisere tekniske krav i tilbudet. Ifølge anskaffelsesrutinen skulle alle anskaffelser over 100 000 kroner utføres av en kvalifisert innkjøper.

Foretaket hadde på undersøkelsestidspunktet fem kvalifiserte innkjøpere, hvorav to var ansatt i Finansavdelingen og tre i Eiendomsavdelingen. De to innkjøperne i Finansavdelingen hadde kun anskaffelser som arbeidsoppgaver, mens innkjøperne i Eiendomsavdelingen også hadde andre arbeidsoppgaver. Innkjøpers oppgave var å gjennomgå de anskaffelsesfaglige sidene ved en anskaffelse, blant annet i tilknytning til kontraktstrategien, konkurransegrunnlaget og evaluering av tilbudene.

Det var etablert rutiner for teknisk og anskaffelsesfaglig sidemannskontroll av anskaffelsene. Sidemannskontrollen av det anskaffelsesfaglige skulle blant annet omfatte konkurransegrunnlaget, anskaffelsesprotokoll og omtalen av tildelingskriterier i protokollen. Teknisk sidemannskontroll innebar blant annet kontroll av at tekniske spesifikasjoner var merkenøytrale, samt tekniske forhold knyttet til evaluering av tildelingskriterier. Foretaket hadde også etablert rutiner for bruk av tverrfaglig anskaffelsesteam. Teamet skulle bestå av innkjøper, teknisk personell / behovshaver,

avtaleeier og eventuelt andre. Ifølge foretakets rutiner skulle innkjøper beramme møte med anskaffelsesteamet tidligst mulig i prosessen, og medlemmene av gruppen avgjorde selv behovet for antall møter. Det var etablert et eget loggskjema der gruppens involvering i anskaffelsen ble dokumentert.

Kommunerevisjonen gjennomgikk seks anskaffelser som var foretatt i 2018. Vi undersøkte blant annet dokumentasjon av sidemannskontrollen og det tverrfaglige anskaffelsesteamet, om anskaffelsesprotokollen var fylt ut i tråd med mal, om riktig anskaffelsesprosedyrer var benyttet, om riktig kontraktmal var benyttet, og om kontrakt var signert av ansatt med fullmakt, herunder om vedkommende som var oppsatt som anskaffelsens innkjøper, ikke også hadde rollen som anskaffelsesfaglig sidemannskontrollør. Gjennomgangen viste at dokumentasjonen stort sett var korrekt fylt ut, men det var enkelte avvik eller mulige avvik:

- For anskaffelsen av webside for Oslo Havn var statens standardavtale for kjøp av programvare og utstyr (SSA-K) benyttet. SSA-K er ifølge Difis beskrivelse egnet til kjøp av IT-utstyr eller programvare som ikke skal tilpasses virksomheten, eventuelt med mindre tilpasninger. Foretaket beskrev i kravspesifikasjonen at anskaffelsen dreide seg om utvikling og drift av en hjemmeside for Oslo Havn. Statens standardavtaler omfatter andre standardavtaler som er tilpasset anskaffelser knyttet til utvikling eller tilpasning av programvare.
- Foretaket hadde anskaffet vintervedlikeholdstjenester som snøbrøyting og salting av veier. Anskaffelsen var med opsjoner estimert til cirka 10 millioner kroner, og kontrakten var undertegnet av avdelingsdirektør som kunne signere på avtaler under EØS-terskelverdi. Disse var henholdsvis på 4,1 millioner kroner for vare- og tjenestekontrakter og 51 millioner kroner for bygg- og anleggskontrakter. Konkurransen var ikke utlyst i Doffin. I kontraktstrategien fremgikk det at anskaffelsen skulle foretas etter forsyningsforskriften *del 1 Bygg- og anleggsanskaffelser* under 51 millioner kroner eksklusive mva. Vedlegg 2 til forsyningsforskriften inneholder en uttømmende oversikt over hvilke aktiviteter som faller inn under bygg- og anleggsvirksomhet. Aktivitetene som er listet opp her, er knyttet til forberedelser og gjennomføring av bygg- og anleggsvirksomhet. Drift og vedlikehold som snøbrøyting er ikke omfattet i disse aktivitetene.
- I to anskaffelser var teknisk sidemannskontroll foretatt av samme person som var anskaffelsens behovseier. For én anskaffelse var det ikke signert for teknisk sidemannskontroll. Ifølge rutinen skulle slik sidemannskontroll foretas av ulike ansatte.

Kommunerevisjonen gjennomførte også en stikkprøve av fire anskaffelser fra 2018 der kontrakt var signert, for å undersøke hvorvidt KGV var benyttet. Ifølge foretakets rutiner var det definert en rekke dokumenter som skulle legges inn i systemet, blant annet tilbudsinnbydelser og korrespondansen med tilbydere samt interne dokumenter som kontraktstrategi, referater fra tverrfaglig anskaffelsesteam og dokumentasjon av sidemannskontroll. I tre av disse fire anskaffelsene var de fleste eller alle interne anskaffelsesdokumenter ikke lagt inn i KGV. Oslo Havns arkivrutiner sa at innkjøper måtte påse at alle arkivpliktige dokumenter var lagt inn i KGV når kontrakten var signert og levert til arkivet. For en av disse anskaffelsene viste innkjøper til at den aktuelle kontrakten var signert dagen før Kommunerevisjonens stikkprøve. Eksempler på dokumenter som ikke var lagt i KGV, var kontraktstrategi, referater og dokumentasjon av sidemannskontroll. Oslo Havn viste til at alle arkivpliktige anskaffelsesdokumenter ble lagret i foretakets arkivsystem når dokumentasjonen av

anskaffelsen ble ansett som fullført. Det ble videre vist til at manglende mellomlagring av interne dokumenter i KGV ikke var ensbetydende med at dokumentene ikke fantes, men at det kunne være forsinkelser i prosessen som gjorde at lagringen først ble utført når originalkontrakten var levert til dokumentsenter.

Kommunerevisjonens regnskapsrevisjon gjennomgikk i 2018 fem anskaffelser foretatt i 2017. Hovedformålet var å undersøke om det forelå anskaffelsesdokumentasjonen i tråd med lovkrav og internt regelverk i kommunen/foretaket. Dokumentasjon knyttet til kunngjøring/konkurranse, fullmakter i forbindelse med signering av anskaffelsesprotokoll og kontrakt, meddelelse om tildeling av kontrakt samt bokførte utgifter mot kontrakt ble undersøkt. Det ble ikke avdekket avvik, men det ble påpekt at for en av anskaffelsene var protokollen godkjent etter inngåelse av kontrakt. For en annen av anskaffelsene hadde foretaket mottatt faktura fra leverandør før kontrakt var inngått, men faktura var bokført betalt etter kontraktinngåelse.

Alle inngående fakturaer skulle i henhold til Oslo Havns rutiner igjennom to godkjennerne. Fakturabehandler / 1. godkjenner skulle blant annet kontrollere at faktura var i samsvar med mottatte varer/tjenester. Deretter gikk faktura til budsjettansvarlig / 2. godkjenner. I forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2018 ble alle ansatte med rollen som budsjettansvarlig godkjenner i økonomisystemet på et utvalgt tidspunkt undersøkt mot foretakets fullmakter. Det ble ikke avdekket avvik på dette punktet. Regnskapsrevisjonens gjennomgang i 2018 av om behandlingen av 25 fakturaer var foretatt av 1. og 2. godkjenner med fullmakt, viste heller ingen avvik.

2.2.3 Reiser og representasjon

Oslo Havn hadde skriftlige rutiner oppdatert per mars 2019 for føring, behandling og godkjenning av reiseregninger og representasjon. De ansatte skulle søke om godkjenning av kurs og reiser i foretakets kvalitetssystem «skrevne regler». Etter reisen måtte den ansatte legge godkjenningen samt andre reise- og representasjonsbilag inn i HR-systemet. Reiseregningen ble først kontrollert av Utviklings- og kompetanseetaten, da foretakets lønnsfunksjon var lagt til etaten. Etaten skulle ifølge fungerende HR-ansvarlig i Oslo Havn sjekke bilagene, og hun hadde for eksempel erfart at reiseregninger ikke ble godkjent dersom direktørens godkjenning av utenlandsreise ikke var vedlagt. Deretter ble reiseregningen sendt videre til nærmeste leder i Oslo Havn og så til avdelingens budsjettansvarlige for endelig godkjenning.

Foretakets HR-ansvarlig viste til at virksomheten etter medieoppmerksomheten i 2017 hadde ekstra fokus på reiseregninger. Tiltak som var gjennomført, var intern opplæring og innleie av et eksternt selskap for å gjennomgå rutiner for reiseregninger og representasjon. Kontrolleren i Oslo Havn gjennomførte i 2018 en kontroll av forhåndsgodkjenningen av 104 reiser for årets første og andre kvartal. Denne avdekket to avvik.

Kommunerevisjonens regnskapsrevisjon gjennomgikk i 2018 reisebilag for seks utenlandsreiser for ansatte i Oslo Havn. Utvalget besto av reisebilagene med de høyeste beløpene på undersøkelsestidspunktet. Totalt var det på undersøkelsestidspunktet ferdigbehandlet reisebilag for nesten 700 000 kroner, og bilagene som ble kontrollert, omfattet 23 prosent av denne summen. Det ble undersøkt om det forelå forhåndsgodkjenning for reiser og servering, samt om det forelå

nødvendig dokumentasjon for serveringen. Gjennomgangen viste ingen vesentlige avvik på de undersøkte punktene.

Havnedirektørens reiseregninger ble kontrollert av Utviklings- og kompetanseetaten, men det ble ikke foretatt annen reell kontroll eller godkjenning av reisene. Direktørens reiseregninger ble lagt inn i HR-systemet av en annen ansatt i foretaket basert på bilag og en skriftlig redegjørelse fra direktøren. Reiseregningen gikk til ordinær førstelinjekontroll i Utviklings- og kompetanseetaten og ble deretter sendt tilbake til godkjenning i foretaket. En av avdelingsdirektørene foretok en teknisk godkjenning i HR-systemet, men uten å kontrollere reiseregningen. Ifølge havnedirektøren var det nå lagt opp til at havnestyreleder skulle godkjenne reiseregningene hans, men dette hadde per medio juni 2019 ikke kommet på plass.

Kommunerevisjonen gjennomgikk på enkelte punkter tre større reiseregninger fra havnedirektøren som var behandlet i 2018. Utgangspunktet for reisene var konferanser, hvorav to var i Europa og én i USA. Når det gjaldt konferansen i USA, viste dokumentasjonen at direktøren hadde fått dekket oppholdet tre dager i forkant av konferansen. Direktøren viste til at dette var nødvendig for å forberede og gjennomføre en mottakelse i forkant av konferansen, der Cruise Norway¹ var medarrangør. Direktøren var på den tiden styreleder for Cruise Norway. Oslo Havn hadde dekket oppholdet disse dagene, og direktøren viste til at det var en policy i styret for Cruise Norway at styremedlemmer og styreleder fikk opphold dekket av arbeidsgiver, med mindre reisen ble foretatt eksklusivt for Cruise Norway. Direktøren fikk også dekket et såkalt VIP-konferanseplass for konferansen. Ut fra en generell beskrivelse av slike konferanseplass kunne det synes som om det inkluderte en lunsjpakke. Direktøren hadde i sin reiseregning fått dekket lunsj for konferansedagene. Ifølge direktørens redegjørelse innebar lunsjpakken ikke en fullverdig lunsj, og han hadde selv lagt ut for lunsj under alle konferansedagene.

I forbindelse med Kommunerevisjonens undersøkelse sendte Oslo Havn sommeren 2019 en henvendelse til Utviklings- og kompetanseetaten og Byrådsavdeling for finans vedrørende retningslinjer for kontroll/godkjenning av direktørens reiseregninger. Begge viste til kommunens generelle rutiner for reiseregninger og oppga at det ikke var spesifikke retningslinjer for godkjenning av foretaksdirektørers reiseregninger. Byrådsavdelingen viste til rundskriv 13/2018 som ga en oversikt over gjeldende regelverk på området. Det ble blant annet påpekt her at HR-systemets reise- og utleggsmodul skulle benyttes, og at «arbeidsflyten i modulen sikre[t] at reiseregninger og utlegg kontrolleres i minst to ledd».

2.2.4 Annenlinjekontroll og rapportering

Gjennomføring og rapportering av annenlinjekontroll

Oslo Havn hadde en *Rutine for stikkprøve og kvalitetskontroll*. Rutinen omtalte to typer kontroller: en kvalitetskontroll av anskaffelser og en stikkprøvekontroll rettet mot regnskapsbilag blant annet i tilknytning til roller og fullmakter. Verken rutinen eller kontrollers stillingsbeskrivelse inneholdt krav om at kontrollene helt eller delvis skulle være risikobasert. Både kvalitetskontroll av anskaffelser og stikkprøvekontroll av regnskapsbilag var ifølge rutinen kontrollers ansvar, og det skulle rapporteres skriftlig

¹ Cruise Norway opplyser på sine hjemmesider at selskapet markedsfører Norge som en cruise-destinasjon. Selskapet eies av flere norske havner og destinasjonsselskaper, inkludert Oslo Havn.

fire ganger i året (etter hvert tertial). Havnedirektør og stabsdirektør skulle vurdere om eventuelle korrektive tiltak skulle iverksettes, eller om gjeldende rutiner var tilfredsstillende. Vurderingen skulle dokumenteres skriftlig.

For 2017 og 2018 forelå det to kvalitetskontroller for anskaffelser som var utarbeidet av Oslo Havns kontroller. Rapportene var datert henholdsvis 30.10.2017 og 26.11.2018. Anskaffelsene og funnene som ble omtalt i kontrollen fra 2018, var imidlertid identiske med dem som ble omtalt i 2017. På spørsmål fra Kommunerevisjonen bekreftet seksjonsleder for Økonomi og IT at det var noe feil med rapporten datert 26.11.2018. Som nevnt i punkt 2.2.3 gjennomførte foretakets kontroller i 2018 i tillegg en kontroll av forhåndsgodkjenningen av reiser for årets to første kvartal.

Administrasjonsdirektøren oppga at ledermøtereferatene fra 31.10.2017 og ut året ikke inneholdt dokumentasjon på at rapporten fra 30.10.2017 hadde blitt behandlet. Rapporten fra 26.11.2018 hadde blitt sendt til havnedirektøren, men var ikke blitt behandlet på ledermøte. På spørsmål om hvordan rapporten hadde blitt fulgt opp, oppga havnedirektøren at rapporten var knapp i sin form, og at mange av punktene i rapporten ville utkvitteres gjennom en ny prosjekthåndbok som var under utarbeidelse. Oslo Havn hadde på undersøkelsestidspunktet ikke behandlet rapporten, men oppga at den ville bli fulgt opp når ny kontroller skulle starte i august 2019.

På anskaffelsesområdet forelå det også en rutine for kontroll av omsetning for leverandører til Oslo Havn. Formålet med kontrollen var å iverksette nødvendige tiltak for å forhindre at en leverandør uten samkjøpsavtale eller lokal avtale ble brukt i et omfang som oversteg omsetningen for protokollkravet på 100 000 kroner som var utledet av anskaffelsesregelverket. I henhold til rutinen skulle innkjøpsgruppen kontrollere omsetning mot slike avtaler fire ganger i året. En av innkjøperne sa at Oslo Havn ikke hadde kapasitet til å sjekke leverandøromsetning fire ganger i året, og han viste til at det var et forbedringspotensial på dette punktet. Seksjonsleder for Økonomi og IT uttrykte også bekymring for at foretaket ikke hadde god nok kontroll på leverandøromsetningen.

Oslo Havns kontroller sluttet i jobben ved utgangen av mars 2019. Ny kontroller skulle etter planen tiltre i august 2019, og ifølge foretaket ble det sommeren 2019 utredet etablering av fagområdet for compliance (etterlevelse). Ifølge seksjonsleder for Økonomi og IT skulle en da på nytt se på aktuelle rutiner. Seksjonslederen viste til at rutinen for kvalitetskontroll av anskaffelser og stikkprøvekontroll av regnskap var for ambisiøs i forhold til seksjonens ressurser. Seksjonslederen viste også til at 2018 ble spesielt ved at kontroller måtte ta over oppgaver fra regnskapssjefen, da vedkommende var i permisjon.

Statusrapportering til ledergruppen om drift og investeringer

Oslo Havn praktiserte måneds-, kvartals- og tertial- og årsrapportering, som blant annet omfattet økonomisk rapportering fra drift og investeringsprosjekter, måltall for tjenesteproduksjon, bruk av eksterne konsulenter og sykefravær. Disse rapportene ble behandlet av ledergruppen.

Kommunerevisjonen gjennomgikk månedsrapportene for april og oktober 2018. Rapporteringen av driftsinntekter- og utgifter viste akkumulerte tall knyttet til foretakets ulike inntekter og utgifter så langt for året sammenliknet med fjoråret. Dette ble

presentert sammen med samlet budsjett for 2018 per område og en prognose. Rapporten presenterte ikke nærmere avviksforklaringer eller eventuelle risikoforhold på andre områder. For øvrig viste prognosene for oktober 2018 mindre avvik fra vedtatt budsjett for 2018. Prosjekt- og investeringsrapporten for oktober 2018 viste budsjett, akkumulerte regnskapstall per oktober, prognose og eventuelle avvik. Rapporten ga ingen forklaringer på mer- eller mindreforbruk, informasjon om status for fremdrift og eventuelle begrunnelser for hvorfor prosjekter var forsinket. Det var ingen egen prosjekt- og investeringsrapport for april 2018 ut over at akkumulerte investeringsutgifter per målområde for Oslo Havn ble presentert sammen med prognoser og budsjett. Oslo Havns tertial-, kvartals- og årsrapporter hadde en nærmere redegjørelse blant annet for avvik i de større investeringsprosjektene.

Finansdirektøren viste til at analyser og vurderinger knyttet til driftsresultat og investeringsprosjekter i kvartalsrapporteringen og i månedsrapporteringen og kommentarene i månedsrapportene i 2018 hadde vært for begrenset og ikke ga tilstrekkelig informasjon for å få et godt nok bilde av den økonomiske utviklingen i foretaket. Finansdirektøren viste til at han anså at det viktigste likevel var å få på plass et system for styrket oppfølging av prosjektene, og at det nå ble gjort en jobb med fullmakter og rapportering blant annet gjennom å få på plass prosjektveiviseren for investeringer.

2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

2.3.1 Inntekter og fakturering

Det var generelt sett etablert en rolledeling mellom dem som utarbeidet fakturagrunnlag, og ansatte som foretok utfakturerings i Oslo Havn. I økonomiseksjonen var det etablert rutiner som klargjorde ansvar og oppgaver til de ansatte som sto for utfaktureringen.

For sjøbaserte inntekter hadde Oslo Havn i hovedsak etablert rutiner som kunne bidra til tilfredsstillende kontroll av fakturagrunnlag. Kommunerevisjonens stikkprøver avdekket ingen avvik. Det var imidlertid ikke rolledeling ved utfakturerings av passasjer- og varevederlag til Color Line, noe som kunne øke risikoen for tilsiktede og utilsiktede feil i utfaktureringen. Integreringen av Portwin mot rederiets systemer kan være egnet til å redusere risikoen. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om Oslo Havn hadde god nok kontroll av grunnlaget for fakturering til Color Line.

Det var etablert en rolledeling ved kontraktutarbeidelse av leieavtaler. Manglende skriftliggjøring medførte imidlertid at ansvar og oppgaver knyttet til utarbeidelse av fakturagrunnlag for utleie ikke var tydelig nok avklart og kommunisert. I vurderingen har Kommunerevisjonen vektlagt utleieområdets økonomiske vesentlighet og relative kompleksitet for Oslo Havn. Situasjonen innebar at Oslo Havn i vesentlige økonomiprosesser var sårbar dersom nøkkelansatte forsvant. Dette gjaldt særlig ved utfakturerings av leieinntekter.

Når det gjelder leieinntekter, stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om Oslo Havn i tilstrekkelig grad hadde sørget for kontroll ved utarbeidelse av fakturagrunnlag for leieinntekter. Kommunerevisjonen oppfatter at det her kunne være vanskelig å fange opp bevisste eller ubevisste feil.

For eiendom der leieprisene ikke var fastsatt av havnestyret, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om Oslo Havn i alle tilfeller hadde benyttet mulighetene for å sikre markedsmessige priser. Enkelte leieforhold fremsto med lav pris. Oslo Havn kunne for øvrig vise til tiltak i 2018 og 2019 som kunne bidra ytterligere til å sikre markedsmessige priser.

2.3.2 Anskaffelser og innkjøp

Det var etablert rolledeling ved anskaffelser og innkjøp. Forventningene til roller og innholdet i fullmakter var tydelig avklart og kommunisert gjennom Oslo Havns skriftlige rutiner. Kommunerevisjonens stikkprøver av anskaffelsesdokumentasjon indikerte mangler ved virksomhetens etterlevelse av rolledelingen ved teknisk sidemannskontroll.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var det tilfredsstillende internkontrollrutiner knyttet til anskaffelser og innkjøp på de undersøkte områdene.

Kommunerevisjonen fant imidlertid gjennom stikkprøvene mangler ved foretakets etterlevelse av rutiner og regelverk, hvorav én var et tydelig brudd på anskaffelsesregelverket. Feilkategoriseringen av anskaffelsen medførte blant annet at gal terskelverdi ble lagt til grunn. Anskaffelsen ble dermed – i strid med anskaffelsesregelverket – ikke ble publisert i Doffin. I tillegg var det i en anskaffelse blitt benyttet en kontraktstandard som ikke var tilpasset det som ble anskaffet. Undersøkelsen viste videre at anskaffessystemet KGV i 2018 ikke hadde blitt benyttet som forutsatt i alle tilfeller.

2.3.3 Reiser og representasjon

Det var for Oslo Havns ansatte etablert en rolledeling som del av foretakets behandling av reiseregninger og representasjon, og forventninger til roller og fullmakter var tydelig formidlet gjennom blant annet foretakets skriftlige rutiner.

Oslo Havn hadde en tilfredsstillende internkontroll ved ordinære ansattes utgifter til reise og representasjon. Det bemerkes at kontrollen av reiseregninger var satt ut til Utviklings- og kompetanseetaten, og Kommunerevisjonen har ikke undersøkt deres rutiner.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var det ikke etablert tilfredsstillende kontroll med havnedirektørens reiseregninger, da det ikke var noen i Oslo Havn som foretok en reell kontroll av disse, og bare en teknisk godkjenning i lønssystemet. I denne sammenhengen stiller Kommunerevisjonen også spørsmål ved om havnestyret burde ha vært involvert i vurderingen av hvorvidt representasjonsoppdrag for Cruise Norway skulle dekkes av Oslo Havn.

Kommunerevisjonen merker seg at det i kommunen ikke var særskilte regler for hvem som skulle foreta kontroll og godkjenning av virksomhetsleders reiseregninger. Det er likevel på det rene at kommunens bestemmelser om slik kontroll og godkjenning omfattet alle ansatte og blant annet skulle sikre nødvendig rolledeling. Havnedirektøren har en omfattende reisevirksomhet, og potensialet for feil er dermed større enn for andre ansatte. I tillegg kan eventuelle feil ha større omdømmemessig betydning. Dette øker behovet for forsvarlig kontroll.

2.3.4 Annenlinjekontroll og rapportering

Oslo Havn hadde, ut over den kontrollen som ordinært gjennomføres ved saksbehandlingen, definert flere krav til kontroller som ledd i foretakets økonomiske internkontroll. Rutinene anga ikke at kontrollene helt eller delvis skulle være risikobasert, hvilket kunne føre til at de ikke ble gjennomført på områdene med størst behov.

Det var svakheter ved gjennomføringen av annenlinjekontrollene. Blant annet var hyppigheten av slike kontroller vesentlig lavere enn forutsatt, og en av kontroller-rapportene for anskaffelser inneholdt feil som gjorde den verdiløs. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det mangelfull oppfølging av kontrollers rapporter fra ledelsen i Oslo Havn. Dette svekket foretakets evne til å avdekke og følge opp avvik på økonomiområdet. Det bemerkes i den sammenheng at kontrollerrapporten med vesentlige feil burde vært fanget opp.

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde økonomirapporteringen i 2018 om drift og investeringer et forbedringspotensial ved at avvik og risiko ikke var tydelig nok forklart. Dette ga risiko for at havneledelsen hadde et for begrenset skriftlig informasjonsgrunnlag i økonomioppfølgingen.

3. Risikovurderinger

I kapitlet redegjøres det for risikovurderinger på økonomiområdet i Oslo Havn som er foretatt i senere tid. Vi har også sett på oppfølgingen av enkelte av risikovurderingene.

3.1 Revisjonskriterier

- Det bør være gjennomført risikovurderinger på økonomiområdet. Risikovurderingene bør være dokumentert og tilstrekkelig oppdatert. Risikovurderingene bør blant annet ha omfattet nøkkelprosesser innen økonomiforvaltning, herunder anskaffelser/innkjøp, inntekter og i tillegg misligheter.
- Identifisert risiko på økonomiområdet som ikke blir akseptert, må være fulgt opp med risikoreduserende tiltak.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Generelt om risikovurderinger i Oslo Havn

Oslo Havn gjennomførte en risikovurdering på anskaffelsesområdet i 2017. Risikovurderingen var knyttet til målene i anskaffelsesstrategien til Oslo kommune, og det var foreslått tiltak for hver av de identifiserte risikoene. Oslo Havn gjennomførte også en risikovurdering i mai 2018 knyttet til innleggelsen av Lydia i Oslofelles samt en risikovurdering samme måned i forbindelse med at Portwin skulle legges i en skybasert løsning. I tillegg ble det i august 2018 gjennomført en felles risikoanalyse av Oslo Havns IT-løsninger etter innrulleringen i Oslofelles. Flere av risikoene identifisert i disse analysene, for eksempel knyttet til manipulering av data av relevans for fakturering, var relevante for økonomiske prosesser.

Det ble gjennomført en risikovurdering på økonomiområdet i Oslo Havn rundt årsskiftet 2018–2019. Denne ble i februar 2019 rapportert til Byrådsavdeling for næring og eierskap og behandlet i havnestyret samme måned. I det følgende ser vi nærmere på innholdet i og oppfølgingen av denne risikovurderingen.

3.2.2 Risikovurderingen ved årsskiftet 2018–2019

Ifølge redegjørelsen som ble rapportert til byrådsavdelingen, var risikovurderingen knyttet til budsjett for 2019 og målene i drifts- og investeringsbudsjettet. Formålet var å forhindre styringssvikt og forebygge korrupsjon og misligheter. Redegjørelsen omfattet risikovurderinger knyttet til økonomisk internkontroll, som investeringer, anskaffelser, prosjektstyring, fakturabehandling, inntekter med videre. Blant de høyeste risikoene var følgende:

- fiktive anskaffelsesprosesser
- utydelig rolleforståelse som kunne medføre at viktige kontrollrutiner ikke ble gjennomført tilfredsstillende
- manipulering av leverandørvalg i anskaffelser og oppfølging av leverandørkontrakter
- forfordeling av aktører i forbindelse med reguleringsarbeid
- tilrettelegging og optimalisering av havnedriften for en kunde

Det var presentert i alt 16 risikoer. Basert på risikodiagrammet syntes 11 av de 16 risikoene å ha forholdsvis høyt risikonivå. Dokumentet anga ingen egne risikoakseptkriterier, men feltene i risikodiagrammet hadde grønn, gul og rød farge med

flytende overganger. Det var beskrevet enkelte tiltak etter risikovurderingen, men det var ingen eksplisitt kobling mellom identifiserte risikoer og tiltak. Hovedtiltakene var å igangsette et arbeid for å få på plass en instruks for gjennomføring av investeringsprosjekter og et fullmaktsdokument med en fullmaktsmatrise. Det ble videre i analysen vist til enkelte andre tiltak som var blitt igangsatt i 2018. Ingen av risikoene identifisert i denne risikoanalysen syntes direkte å reflektere risikoene identifisert i de to analysene for Lydia og Portwin som omtales over.

Ifølge informanter i Oslo Havn ble risikovurderingen foretatt i ulike arbeidsgrupper i Oslo Havn. Det var nedsatt egne arbeidsgrupper fra avdelingene i Oslo Havn. Disse besto av avdelingsdirektør og enkelte ressurspersoner fra avdelingene. Innspillene fra arbeidsgruppene ble deretter behandlet av ledergruppen. Innspillene ble i hovedsak ikke skriftliggjort, da det ifølge stabsdirektøren ble benyttet en diskusjonsbasert metodikk. Fra to avdelinger ble det imidlertid utarbeidet noe dokumentasjon knyttet til grunnlaget.

Ifølge havnedirektøren var risikovurderingen ikke blitt fulgt opp med konkrete tiltak på undersøkelsestidspunktet. Ledelsen hadde kommet til at det i det videre arbeidet skulle kjøres en prosess med en ny risikovurdering basert på den som er omtalt over. Havnedirektøren viste i den sammenheng til at Oslo Havn fremover ville benytte en justert risikohåndteringsprosess som var basert på metodikk fra Hav Eiendom og andre eiendomsforetak i kommunen. Finansdirektøren viste til at arbeidet med utarbeidelse av en instruks for gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter og et fullmaktsdokument med fullmaktsmatrise var forankret i risikovurderingen. Finansdirektøren viste til at han hadde hatt et samarbeid med Undervisningsbygg og mottatt deres rutiner/systemer på dette området, og at han nå arbeidet med et tilpasset opplegg for Oslo Havn.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslo Havn hadde gjennomført en dokumentert og oppdatert risikovurdering på økonomiområdet. Risikovurderingen omfattet nøkkelprosesser innen økonomiforvaltning. Imidlertid var det svakheter ved risikovurderingen, da tiltak, fremdrift for implementering av tiltak og ansvar for gjennomføringen i liten grad hadde blitt identifisert. Kommunerevisjonen stiller også spørsmålet om risikovurderingen burde ha reflektert momenter fra de tidligere risikoanalysene knyttet til Lydia og Portwin, gitt deres relevans for økonomiske forhold. Kommunerevisjonen merker seg at Oslo Havn fra 2017 frem til årsskiftet 2018–2019 ikke hadde gjennomført risikoanalyser på vesentlige deler av økonomiområdet. Konsekvensen kan ha vært at foretaket i den undersøkte perioden har drevet sin virksomhet med høyere risiko enn ledelsen ville akseptert.

4. IT-kontroller

Kapitlet omtaler Oslo Havns forvaltning av roller og tilganger i Portwin og Lydia. Som tidligere omtalt behandler disse systemene vesentlige økonomiske transaksjoner. Vi har også sett på om foretaket hadde sikret sporbarhet til brukeraktiviteter i systemene. Portwin er et havneadministrasjonssystem der alle anløp av skip ble overført løpende fra Kystverkets SafeSeaNet-tjeneste. Registreringer i Portwin ga også grunnlag for fakturering av øvrige tjenester, for eksempel vann og strøm. I første del av den undersøkte perioden ble Portwin dessuten brukt til utfakturerings. Lydia ble benyttet for å registrere alle utleieforhold, og data fra Lydia ble i første del av den undersøkte perioden overført til Portwin for fakturering. I siste del av den undersøkte perioden ble utfakturerings gjort fra Agresso, og både Portwin og Lydia fungerte da som forsystemer for utfaktureringsen i Agresso. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt hvorvidt registrerte data om brukeraktivitet i Portwin og Lydia var sikret mot uautoriserte endringer eller andre trusler mot dataenes integritet.

4.1 Revisjonskriterier

- Virksomheten skal sikre at roller og tilganger til systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner, er klart definert, og at disse er basert på tjenstlig behov.
- Virksomheten bør sikre sporbarhet av brukeraktiviteter knyttet til transaksjoner i systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Roller og tilganger

Oslo Havn hadde en rutine for tilgangsadministrasjon for Portwin og Lydia. Rutinen sa blant annet at brukertilganger skulle autoriseres av medarbeiderens nærmeste overordnede, og listet opp i hvilke tilfeller brukertilganger skulle deaktiveres. Brukerkontoer skulle gjennomgås hvert halvår, og brukertilganger skulle om nødvendig deaktiveres eller endres.

For Lydia oppga seksjonsleder for Økonomi og IT at de ønsket at flest mulig av de ansatte hadde tilgang, da dette systemet ble brukt til en rekke ulike oppgaver, inkludert avviksmeldinger. Standardrettigheter til å lese, endre, slette og opprette poster var bestemt av gruppetilhørighet, som var basert på hvilken avdeling i Oslo Havn man tilhørte. En tilgangsliste som Kommunerevisjonen mottok, viste i alt 118 brukernavn. Ni av disse var superbrukere, noe som innebar mulighet til å gjøre alt unntatt å fakturere, inkludert å slette eller endre alle oppføringer. For tre av superbrukerne var det ikke identifisert en tilhørende navngitt person. Virksomheten oppga at disse muligens kunne være brukernavn for leverandøren, og at ett eller flere burde vært fjernet. Blant de øvrige brukernavnene var det også mange som ifølge virksomheten burde vært fjernet eller gitt ny gruppetilhørighet og dermed andre rettigheter.

For Portwin oppga Oslo Havn at tilganger kun ble gitt til medarbeidere som hadde tjenstlig behov, og som hadde fått grunnleggende opplæring i systemet. Tilgang ble gitt ved at leder meldte behov via e-post til leverandøren. En tilgangsliste som Kommunerevisjonen mottok, viste 33 ulike brukernavn. Det var kun to rolletyper. Ifølge redegjørelsen fra seksjonsleder Økonomi og IT innebar begge rolletypene vide rettigheter til å slette, opprette og endre informasjon. Seksjonslederen viste til at

leverandøren hadde oppgitt at det snart ville komme en ny versjon av Portwin med mulighet for en mer finkornet tilgangsstyring.

For både Lydia og Portwin oppga Oslo Havn at de ikke gjorde faste periodiske gjennomganger av tilgangene, men at dette ble gjort fortløpende. Som angitt over tilsa foretakets rutine at dette skulle gjøres halvårlig. De var på undersøkelsestidspunktet i ferd med å gå gjennom tilgangene etter pålegg fra Byrådsavdeling for næring og eierskap.

4.2.2 Sporbarhet av brukeraktiviteter

Ifølge Oslo Havn ble brukeraktiviteter i Portwin registrert slik at det var mulig å ta ut logger av endringshistorikk som inkluderte hva som var endret, hvem som hadde utført endringen, og tidspunktet. Kommunerevisjonen har fått forelagt et eksempel på en slik logg.

I Lydia ble ifølge Oslo Havn informasjon om hvem som sist hadde endret en post, og når dette hadde blitt gjort, registrert med elektronisk signatur. Det ble ikke registrert hva som hadde blitt endret, eller historikk over tidligere brukeraktivitet.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2014 en undersøkelse av generelle IT-kontroller i tilknytning til systemene Portwin og Lydia. Undersøkelsen påpekte blant annet at det i Lydia ikke fremgikk hva som var endret, kun tidspunkt og hvem som hadde gjort en endring. Oslo Havn varslet da at de ville vurdere hvordan loggfunksjoner kunne brukes mer aktivt i kontrollarbeidet.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslo Havn hadde en rutine for tilgangsadministrasjon for Portwin og Lydia som kunne bidra til at roller og tilganger til systemene var klart definert og basert på tjenstlig behov. Det var imidlertid en svakhet at det ikke var foretatt faste periodiske gjennomganger av tilgangene til Lydia og Portwin. Undersøkelsen avdekket manglende sletting, endring og oversikt over brukertilganger for Lydia. Tilsvarende svakhet ble påpekt av Kommunerevisjonen i 2014, og tilstrekkelige tiltak for å avbøte dette syntes ikke å ha blitt gjennomført. Disse forholdene ga en risiko for at personer uten tjenstlige behov bevisst eller ubevisst kunne gjøre endringer som påvirket økonomiske transaksjoner. Risikoen var lavere for Portwin, da systemet hadde færre brukere og virksomheten var restriktiv med å gi tilgang.

For Portwin syntes Oslo Havn å ha sørget for at nødvendige brukeraktivetslogger var tilgjengelige. For Lydia hadde Oslo Havn ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at brukeraktivetslogger var tilgjengelige og egnet til kontrollformål. Virksomheten hadde således ikke i nødvendig grad sikret sporbarhet av brukeraktiviteter i et system som behandlet vesentlige økonomiske transaksjoner. Kommunerevisjonen merker seg at tilsvarende svakhet ble påpekt i 2014, og at det ikke syntes å være iverksatt tiltak for å utbedre svakheten. Situasjonen ga en redusert mulighet til å avdekke og ettergå bevisste eller ubevisste feil i systemet.

5. Etikk og habilitet

I dette kapitlet redegjøres det for foretakets arbeid med etikk og habilitet, dette med fokus på områder med vesentlige transaksjoner.

5.1 Revisjonskriterier

- Foretaket bør ha sørget for at kommunens etiske regelverk er tilstrekkelig kommunisert til hele organisasjonen, og at tiltak er iverksatt for å sikre nødvendig etterlevelse.
- Foretaket skal ha etablert rutiner for behandling av habilitetsspørsmål, herunder rutiner for ansattes bierverv. Foretaket bør også ha iverksatt tiltak for å sikre at rutineene og prosedyrene etterleves.

Kommunerevisjonen har i tillegg til å undersøke Oslo Havns generelle rutiner på området særskilt sett på habilitetsrutiner ved anskaffelser og kontraktforvaltning for eiendommer.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Etisk regelverk

Oslo Havn hadde rutiner for at nyansatte måtte underskrive kommunens etiske regelverk på ansettelsestidspunktet. Kommunerevisjonen gjennomgikk personalmapper for 13 ansatte ved ulike avdelinger. For tolv av disse forelå det underskrift for etisk regelverk ved ansettelse. Den ansatte som ikke hadde signerte etisk regelverk i personalmappene, var ikke nylig blitt ansatt i Oslo Havn.

Periodisk formidling av det etiske regelverket ble ifølge foretakets HR-ansvarlig ivarettatt av et punkt i den årlige mål- og utviklingssamtalen mellom alle ansatte og deres nærmeste leder. Dette fremgikk også i virksomhetens HR-strategi. I malen for samtalen var verdier og etiske retningslinjer et eget punkt. Blant annet skulle samtalen ifølge foretaket omfatte avdelingens konkretisering av kommunens verdier, og det skulle vurderes om det var noen forhold rundt etiske retningslinjer det skulle rettes spesiell oppmerksomhet mot. Flere av de øvrige informantene fortalte at etikk hadde vært et tema i disse samtalene. Havnedirektøren fremhevet at etikk også hadde vært oppe i allmøter, og en av de øvrige informantene oppga at etisk regelverk knyttet til sosiale plattformer hadde vært tatt opp på etatssamling året før.

I sin redegjørelse for internkontrollsystemene og risikovurderinger til Byrådsavdeling for næring og eierskap 01.02.2019 oppga Oslo Havn at de så et behov for å bevisstgjøre seg og trene på situasjoner der de kunne være utsatt for press og/eller fristelser, og at de ville spesielt sette både dette og etiske retningslinjer på agendaen i løpet av året. Både havnedirektøren og stabsdirektøren trakk frem håndtering av gaver som eksempel på et tema som hadde vært oppe tidligere. Stabsdirektøren viste til et tilfelle hvor de ansatte hadde blitt tilbudt rabatt på fredagspils (Vippa-kortet) fra en kunde av Oslo Havn, og man hadde da kommet til at de ansatte ikke hadde anledning til å ta imot dette. Stabsdirektøren oppga også arbeidet med tillitsbasert kultur som et tiltak for å ivareta etiske krav. Ingen av informantene viste til at de var blitt gjort kjent med forhold av vesentlig art som kunne være etisk problematiske.

Blant foretakets tiltak knyttet til etikk inngikk også engasjement av et eksternt selskap for å gjennomgå reiseregninger og tilhørende rutiner og regelverk. Gjennomgangen ble presentert på foretakets ledersamling i mai 2018. I tillegg gjennomførte som tidligere nevnt Oslo Havns kontroller i august 2018 en stikkprøvekontroll av reiseregninger.

5.2.2 Habilitet og bierverv

HR-ansvarlig oppga at Oslo Havn hadde rutiner for behandling av habilitetsspørsmål i forbindelse med ansettelser, og at dokumentasjon på gjennomførte habilitetsvurderinger skulle ligge i personalmappene. Kommunerevisjonen har ved gjennomgang av 13 personalmapper funnet 1 eksempel på en habilitetsvurdering. HR-ansvarlige viste videre til at den enkelte ansatte selv var ansvarlig for å melde ifra om habilitetsproblematikk.

Informantene som fikk spørsmål om habilitet, ga uttrykk for at de var kjent med at det skulle meldes ifra dersom det oppsto habilitetsproblemer.

I anskaffelsesrutinen i Oslo Havn fremgikk det at prosedyren for bruk av tverrfaglig anskaffelsesteam og sidemannskontroll skulle sikre ivaretagelse av habilitet ved at andre fagpersoner gjennomgikk saksbehandlers vurderinger. Kommunerevisjonens gjennomgang av fem anskaffelser i Oslo Havn viste at skjemaene som dokumenterte sidemannskontroll og tverrfaglig anskaffelsesteam, var benyttet i disse tilfellene. Ansatte i Oslo Havn gjennomførte ifølge informantutsagn enkelte anskaffelser uten konkurranse, i tråd med § 9-3 i forsyningsforskriften. Det var ved slike anskaffelser etter hva vi har fått opplyst, ikke interne rutiner som tilsa at prosedyren for sidemannskontroll og et tverrfaglig anskaffelsesteam skulle benyttes.

Eiendomsavdelingen i Oslo Havn hadde ikke egne skriftlige rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. En seksjonsleder i avdelingen opplyste til Kommunerevisjonen at rutinen var at den ansatte måtte gi beskjed til leder dersom det var behov for at også andre vurderte habilitet. Hun viste også til at de ansatte som forhandlet leieavtaler der prisene ikke var fastsatt av havnestyret, hadde stor frihet til å forhandle om detaljene vedrørende prissettingen i avtalen.

HR-ansvarlig oppga at det fremgikk av arbeidsavtalen at bierverv skulle opplyses, og at registrering av bierverv skulle gjøres i personalmappene. Vi mottok to eksemplarer av standard arbeidsavtale som viste at arbeidstaker i avtalen skulle fylle ut opplysninger om annet arbeid eller lønnet/ulønnet verv. I alle de fem øvrige intervjuene som ble gjennomført med ansatte i Oslo Havn hvor dette var et tema, oppga informantene at de var forventet å informere om bierverv. Ifølge HR-ansvarlig hadde foretaket ikke rutiner for at de ansatte jevnlig skulle påminnes om å opplyse om bierverv. Ved gjennomgang av 13 personmapper fant Kommunerevisjonen 2 eksempler på at bierverv var godkjent. I tillegg viste HR-ansvarlig eksempler på to andre personalmapper hvor bierverv hadde blitt godkjent.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslo Havn hadde sørget for at kommunens etiske regelverk var kommunisert til hele organisasjonen. Tiltak var iverksatt som kunne bidra til etterlevelse av regelverket. Foretaket hadde videre etablert enkelte felles rutiner for behandling av habilitetsspørsmål, herunder rutiner for godkjenning av ansattes bierverv. Foretaket

hadde også etablert egne rutiner som bidro til ivaretagelse av habilitet på anskaffelsesområdet.

Foretaket hadde for ordinære anskaffelser egne rutiner som skulle forhindre blant annet inhabilitet. Ved «single source»-anskaffelser, altså anskaffelser hvor det ble vurdert at kun én leverandør var aktuell, ble det oppgitt at disse rutinene ikke ble benyttet. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det i slike tilfeller en særlig risiko knyttet til inhabilitet, blant annet fordi få personer var involvert i prosessene.

6. Styrets arbeid

I dette kapitlet redegjør vi for styrets oppfølging av økonomisk internkontroll i Oslo Havn. Styret i Oslo Havn har ti medlemmer. Styret består av seks politisk oppnevnte medlemmer, én brukerrepresentant, ett fylkesoppnevnt medlem og to representanter fra de ansatte. Medlemmene er oppnevnt for kommunevalgperioden 2015–2019.

6.1 Revisjonskriterier

- Styret skal påse at foretaket har etablert et system for internkontroll for å sikre betryggende økonomisk internkontroll. Styret bør blant annet påse at foretaket
 - har gjennomført nødvendige risikovurderinger med tanke på misligheter, korrupsjon og andre uregelmessigheter hva gjelder økonomiske disposisjoner
 - har på plass kontrollaktiviteter på økonomiområdet og iverksatt korrigerende tiltak ved behov
 - har sørget for at kommunens etiske regler er gjort kjent i foretaket og eventuelt andre tiltak som er iverksatt for å sikre etterlevelse av reglene
- Styret skal følge opp informasjon som kan tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll.

6.2 Faktabeskrivelse

Styreleder viste til at styret i nesten hvert møte hadde gjennomganger av økonomisk status i forbindelse med kvartals-, tertial- og årsrapporter i tillegg til enkeltsaker. Han pekte på at styret hadde mye fokus på investeringer og vedlikehold og jobbet med å få opp kapasiteten på prosjekter som har hatt lavere fremdrift enn styret ønsket. Styreleder mente at generell kompetanse på virksomhetsstyring og økonomi ikke var veldig tydelig representert i styret, og han viste til at han hadde signalisert til styret, organisasjon og eier at han ønsket å sette i gang en styreevaluering fra høsten 2019.

Oslo Havns redegjørelse for foretakets internkontroll på økonomiområdet

Styret mottok i sak 78/17 informasjon fra Oslo Havn om at Byrådsavdeling for næring og eierskap ønsket en redegjørelse for internkontrollrutiner i Oslo Havn innen 15.12.2017.

Oslo Havn sendte også en redegjørelse for internkontrollen i foretaket til byrådsavdelingen i månedsskiftet januar–februar 2019. Styreleder mottok i forkant av oversendelsen brevet som skulle sendes byrådsavdelingen. I brevet ble det blant annet redegjort for arbeidet med etterlevelse av de etiske retningslinjer og i den sammenheng vist til at dette var et obligatorisk tema i den årlige medarbeidersamtalen. Videre hadde brevet en kort redegjørelse for foretakets styringssystem, blant annet systemet for internkontroll og risikostyring.

I styremøtet 14.02.2019 behandlet styret redegjørelsen om internkontroll og risikoanalyser i Oslo Havn. Redegjørelsen omfattet risikovurderinger knyttet til økonomisk internkontroll. Blant risikoene var blant annet følgende punkter:

- utydelig rolleforståelse som kunne medføre at viktige kontrollrutiner ikke ble gjennomført tilfredsstillende
- manipulering av leverandørvalg i anskaffelser og oppfølging av leverandørkontrakter
- forfordeling av aktører i forbindelse med reguleringsarbeid

- tilrettelegging og optimalisering av havnedriften for en kunde
- ikke god nok forståelse og kunnskap om egen rolle i forbindelse med økonomirapportering blant styremedlemmene

I saken viste foretaket til at det som konsekvens av risikoanalysen var igangsatt et arbeid for å få på plass en instruks for gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter samt et fullmaktsdokument med fullmaktsmatrise. Det ble videre vist til at foretaket ville sette etiske retningslinjer på agendaen i løpet av 2019.

Dokumentet beskrev også foretakets rutiner for forebygging av korrupsjon og misligheter. Som ledd i redegjørelsen ble foretakets elektroniske kvalitetssystem presentert, samt rutiner for stikkprøver av anskaffelser og regnskapsbilag for forebygging av korrupsjon og misligheter. Det ble vist til at etiske utfordringer var ett av flere faste temaer i medarbeidernes årlige mål- og utviklingssamtale.

Havnestyret tok ifølge protokollen saken til etterretning. Styreleder oppga at det under diskusjonen i styremøtet tydelig ble signalisert at styret ville følge opp saken og de iverksatte tiltakene, selv om det ikke fremgikk av vedtaket.

Havnestyrets oppfølging av reiseregningssakene

I 2017 var det vesentlig medieoppmerksomhet om utgiftene til ansattes kinareiser, og det ble avdekket enkelte avvik fra regelverket for reiseregninger. En gjennomgang av styresaker i 2017 og 2018 viste at styret hadde behandlet i alle fall tre saker i denne perioden, 71/17, 79/17 og 41/18, som viste resultatene av Kommunerevisjonens gjennomgang av reiseregninger og administrasjonens arbeid med tiltak på feltet.

Ifølge styreleder var styret sterkt involvert i oppfølgingen av reiseregningssakene. Styreleder viste blant annet til at styret nøye hadde forsikret seg om at administrasjonen implementerte nødvendige tiltak for å sikre regelverksetterlevelse.

I etterkant av reiseregningssakene viser ikke styrets sakspapirer at det er dukket opp ytterligere saker som kan tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll. Styreleder opplyste også at havnestyret ikke hadde fått informasjon om andre slike saker.

Andre saker til styret om internkontrollen i foretaket

I sak 49/17 i styrets møte i juni 2017 la Oslo Havn frem risikovurderinger knyttet til anskaffelser. Risikovurderingene beskrev identifisert risiko på området samt tiltak for å redusere risikoen.

I mai 2018 behandlet styret sak 35/18, Kommunerevisjonens eierskapskontroll i Hav eiendom AS. Styret tok saken til orientering.

I juni 2018, sak 41/18, behandlet styret Kommunerevisjonens revisjonsberetning og oppsummering av regnskapsrevisjon for 2017. Kommunerevisjonens oppsummering omtalte blant annet internkontrollgjennomganger av fullmaktsstrukturen i økonomi- og lønnsystemet, elektronisk saksbehandling og reiseregninger. Styret tok saken til orientering.

I oktober 2018 ble det avholdt et seminar blant annet for styreledere i foretakene under Byrådsavdeling for næring og eierskap. Styreleder i Oslo Havn deltok på dette seminaret. Temaet for seminaret var erfaringene fra saken om eiendomstransaksjoner i Boligbygg og hvordan erfaringene skulle følges opp av aktuelle virksomheter.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde styret på flere områder fulgt opp foretakets system for økonomisk internkontroll, blant annet ved å få seg forelagt rutiner for internkontroll og oppfølging av etisk regelverk. Kommunerevisjonens påpekte svakheter ved Oslo Havns gjennomførte risikoanalyse på økonomiområdet, som vist til i kapittel 3, tyder likevel på at styret ikke i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp sitt påseansvar på dette punktet. Kommunerevisjonen mener at styret burde ha påpekt fraværet av en tydelig tiltaksplan i tilknytning til risikoanalysen som ble behandlet i februar 2019, samt sørget for tydeligere å protokollføre forventninger til Oslo Havns arbeid med økonomisk internkontroll.

Kommunerevisjonen viste i kapittel 2.3 til at det ikke var tilfredsstillende kontroll av havnedirektørens reiseregninger. Styret er, i tråd med kommuneloven § 71, direkte overordnet havnedirektøren og hadde her et særlig ansvar.

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde havnestyret oppfylt kravet om å følge opp informasjon som kunne tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll.

7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt om utvalgte sider ved virksomhetsstyringen i Oslo Havn KF med vekt på økonomisk internkontroll var tilfredsstillende.

Forvaltningsrevisjonen har omfattet følgende temaer: rolledeling, kontroller og rapportering; risikovurderinger; IT-kontroller; etikk og habilitet; styrets arbeid.

Kommunerevisjonens undersøkelse viser at Oslo Havn KF hadde etablert rutiner og praksis som på flere områder kunne bidra til tilfredsstillende virksomhetsstyring på økonomiområdet. Oslo Havn KF hadde blant annet

- i hovedsak etablert rolledeling og internkontrollrutiner i behandling av inntekter, anskaffelser, innkjøp, reiseregninger og representasjon
- gjennomført en dokumentert og oppdatert risikovurdering på økonomiområdet
- kommunisert etisk regelverk til ansatte og etablert fellesrutiner for behandling av habilitetsspørsmål, herunder godkjenning av bierverv

Undersøkelsen viste imidlertid at det var mangler og svakheter på flere viktige områder:

- Det var manglende skriftliggjøring av ansvar og oppgaver knyttet til fakturering av utleie, og foretaket var i stor grad avhengig av enkeltansatte. Dette ga økt sårbarhet på et økonomisk vesentlig område.
- Manglende etterlevelse av rutiner og regelverk for anskaffelser indikerte at det var svakheter ved internkontrollen på anskaffelsesområdet.
- Kontrollen med havnedirektørens reiseregninger var ikke tilfredsstillende.
- Det var svakheter ved gjennomføringen og oppfølgingen av annenlinjekontroll.
- Det var svakheter ved risikoanalysen som ble ferdigstilt i januar 2019, blant annet knyttet til identifikasjon og oppfølging av tiltak. Det var svakheter og mangler ved tilgangsstyring og sporbarhet av brukeraktiviteter for ett av foretakets systemer som behandlet vesentlige økonomiske transaksjoner.

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde styret på flere områder fulgt opp foretakets system for økonomisk internkontroll, blant annet ved å få seg forelagt rutiner for internkontroll og oppfølging av etisk regelverk. Kommunerevisjonen mener likevel styret ikke i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp sitt påseansvar hva angår risikostyring på økonomiområdet.

7.2 Anbefalinger

Med grunnlag i Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner bør Oslo Havn KF

- sørge for skriftlig dokumentasjon av ansvar og oppgaver ved utarbeidelse av fakturagrunnlaget for utleie og vurdere behovet for internkontrolltiltak ved fakturering for utleie
- iverksette tiltak for å sikre bedre etterlevelse av internkontrollen på anskaffelsesområdet
- iverksette tiltak for å styrke annenlinjekontrollen og oppfølgingen av denne
- iverksette tiltak for å styrke risikostyringen på økonomiområdet
- iverksette tiltak for å sikre at roller og tilganger til systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner, er klart definert og basert på tjenstlige behov, og sikre nødvendig sporbarhet av brukeraktiviteter i slike systemer

Havnestyret bør

- vurdere tiltak for å bedre ivaretagelsen av påseansvaret hva angår Oslo Havn KFs risikostyring på økonomiområdet
- påse at det etableres nødvendig kontroll av havnedirektørens reiseregninger

8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger

Rapporten ble 21.08.2019 sendt til uttalelse til Oslo Havn KFs administrasjon og styre, samt byråden for næring og eierskap. Kommunerevisjonen har mottatt en felles uttalelse fra Oslo Havn KFs styre og administrasjon og en uttalelse fra byråden for næring og eierskap. Uttalelsene er i sin helhet lagt ved rapporten i vedlegg 3 og 4.

I det følgende oppsummerer og vurderer Kommunerevisjonen de viktigste punktene fra de mottatte uttalelsene.

8.1 Byråden for næring og eierskap

Byråden skriver at Kommunerevisjonens rapport på en balansert måte tegner et bilde av at Oslo Havn KF har et velfungerende system for styring og internkontroll, men også får frem at det på områder er behov for forbedringer eller styrket etterlevelse av egne krav. Hun skriver at det videre oppleves som positivt at konklusjonene og anbefalingene i rapporten er så konkret utformet at de til sammen gir et godt grunnlag for videre oppfølging. Byråden har ingen innvendinger til prosjektets metoder, anvendte kilder eller revisjonskriterier.

Byråden viser til at rapporten vil bli fulgt opp i styringsdialogen med Oslo Havn KF.

8.2 Oslo Havn KF

Oslo Havn KF skriver at foretaket har opplevd forvaltningsrevisjonen som en god og konstruktiv prosess hvor prosjektets hensikt har vært klart formidlet. Foretaket viser videre til at rapporten har gode og konstruktive konklusjoner og anbefalinger som vil bli lagt til grunn for foretakets videre arbeid med økonomisk internkontroll. Foretaket har ingen kommentarer til rapportens metode, kilder eller data.

Foretaket kommenterer at revisjonskriteriene ikke refererer til gjeldende havne- og farvannslov. I den sammenheng viser foretaket til at det for risikovurderinger og økonomisk internkontroll også må forholde seg til de særskilte havnekapitalreglene i loven, jf. §§ 47–49 som regulerer forvaltning og bruk av havnekapitalen.

Oslo Havn KF viser til at foretaket på eget initiativ i 2019 hadde iverksatt en rekke tiltak for å forbedre og styrke foretakets økonomiske internkontroll. Foretaket viser blant annet til at det våren 2019 ble foretatt omorganisering og styrking av kapasitet og kompetanse innenfor økonomiområdet. Foretakets styre og administrasjon melder at tiltak skal iverksettes eller skal vurderes knyttet til alle anbefalingene i rapporten. Blant annet skal kapasitet og kompetanse på anskaffelsesområdet styrkes og det skal etableres en ny seksjon for compliance/etterlevelse som skal sikre ivaretagelsen av blant annet risikovurderinger. Havnestyret vil blant annet påse at det blir etablert en tilfredsstillende kontroll av havnedirektørens reiseregninger. Foretaket skriver at det har en ambisjon om å iverksette og gjennomføre tiltakene innen utgangen av 2019. Foretaket viser til at rapporten vil behandles i havnestyret i møte 19.09.2019, og at Kommunerevisjonen vil underrettes dersom styret kommer med ytterligere kommentarer eller retningslinjer til administrasjonen.

8.3 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg uttalelsene fra Oslo Havn KF og byråden for næring og eierskap.

En oppsummering av bestemmelsene i havne- og farvannsloven §§ 47–49 er gjengitt i vedlegg 1 der revisjonskriteriene og deres grunnlag presenteres. Bestemmelsene det henvises til er relevante for økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF, men Kommunerevisjonen har kommet til at det gitt problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen ikke har vært behov for egne kriterier om forvaltning og bruk av havnekapitalen.

Etter Kommunerevisjonens vurdering har Oslo Havn KF varslet relevante tiltak sett i lys av undersøkelsens anbefalinger og konklusjoner. Kommunerevisjonen merker seg også at byråden for næring og eierskap vil følge opp rapporten i styringsdialogen med Oslo Havn KF.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1189/07: Etiske regler for ansatte i Oslo kommune

Byrådssak 1035/08: Personalreglement for Oslo kommune

Byrådssak 1057/08: Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune

Byrådssak 1099/10: Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjonssikkerhet i Oslo kommune

Byrådssak 1105/13: Instruks for informasjonssikkerhet

Byrådssak 1070/15: Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

Oslo Havn: *Oslo Havn – Porten til Norge. Havneplan 2013–2030*. Oslo Havn, 2013

Rundskriv 13/2018 av 15.06.2018 fra Byrådsavdeling for finans: *Reise- og utleggsmodul i kommunens HR-system, regelverk for tjenestereiser og supplerende bestemmelser*

b) Eksterne referanser

FOR-2016-08-12-974: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

FOR-2016-08-12-975: Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften)

ISO 27001, NS-EN ISO/IEC 27001:2017 Informasjonsteknologi – Sikringsteknikker – Ledelsessystemer for informasjonssikkerhet – Krav

ISO 27002, NS-EN ISO/IEC 27002:2017 Informasjonsteknologi – Sikringsteknikker – Tiltak for informasjonssikring

LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

LOV-1992-09-25-107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-2009-04-17-19: Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

LOV-2016-06-17-73: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for våre vurderinger av Oslo Havn KFs virksomhetsstyring. I det følgende redegjør vi for revisjonskriteriene og grunnlaget for disse.

Undersøkelsens hovedproblemstilling har vært denne:

- Er utvalgte sider ved virksomhetsstyringen med vekt på økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF tilfredsstillende?

Vi har særlig fokusert på hvorvidt Oslo Havn på utvalgte områder hadde en virksomhetsstyring som bidro til en forsvarlig bruk av økonomiske midler og til å forebygge og avdekke misligheter. Vi har sett på forhold knyttet til blant annet økonomiforvaltning, etikk, habilitet, arbeidsdeling, roller og fullmakter og på styrets arbeid.

Risikovurderinger og økonomisk internkontroll

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn på området:

- Det skal være gjennomført risikovurderinger på økonomiområdet.
Risikovurderingene skal være dokumentert og tilstrekkelig oppdatert.
Risikovurderingene bør blant annet ha omfattet nøkkelprosesser innen økonomiforvaltning, herunder anskaffelser/innkjøp, inntekter og misligheter.
- Identifisert risiko på økonomiområdet som ikke blir akseptert, må være fulgt opp med risikoreducerende tiltak.
- Det bør, i tillegg til ordinære saksbehandlingskontroller, som attestering av fakturaer, være definert og gjennomført risikobaserte kontroller som ledd i foretakets økonomiske internkontroll. Resultatene av kontrollene bør følges opp.
- Det bør være definert krav til rapportering av kontroller og annen vesentlig styringsinformasjon som del av foretakets økonomiske internkontroll.
Rapporteringskravene bør etterleves, og resultatene bør følges opp.
- Det bør være etablert en forsvarlig rolledeling som del av foretakets økonomiske internkontroll. Forventningene til roller og innholdet i fullmakter bør være tydelig avklart og kommunisert.

Grunnlag for kriteriene

Den lovpålagte plikten til internkontroll i kommunene er hjemlet i kommuneloven § 23 andre ledd andre punktum: «Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Kommuneloven § 67 første ledd andre punktum legger ledelsen av foretakets virksomhet til styret: «Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyre eller fylkesting.»

Daglig leder forestår i henhold til kommuneloven § 71 første ledd andre punktum den daglige ledelse av foretaket: «Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir.» I samme paragraf andre ledd heter det: «Daglig leder skal sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og for at det er gjenstand for betryggende kontroll.»

Havne- og farvannsloven regulerer Oslo Havns havnevirksomhet og har blant annet særskilte bestemmelser om forvaltning av havnekapitalen. Etter § 47 andre ledd første punktum skal havnekapitalen holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. Etter § 48 første ledd første punktum kan havnekapitalen ikke brukes til andre formål enn havnerelatert virksomhet. Loven har ikke egne bestemmelser som regulerer internkontrollen ved forvaltningen av havnekapitalen.

Byrådssak 1070/15 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* samlet kommunens prinsipper for virksomhetsstyring på dette området i ett dokument. Instruksen innebar ingen nye plikter for virksomhetene, men var en tydeliggjøring av forventninger og krav til virksomhetsstyringen som også gjaldt før instruksen kom. Prinsipper for virksomhetsstyring kom på plass allerede i 2011. Instruksen omfatter ulike nivåer av virksomhetsstyring i kommunen.

Byrådssaken etablerer risikostyring som et viktig element i virksomhetsstyringen og viser til Gjørsv-kommisjonen som i sin rapport fra 2012 trakk frem flere forhold med generell overføringsverdi til offentlig sektor. Det ble i Gjørsv-rapporten blant annet pekt på at styringssvikt gjerne skyldes

- at evnen til å erkjenne risiko har vært for liten
- at evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak
- at evnen til å koordinere og samordne har vært mangelfull
- at ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig

Av byrådssaken følger det videre at for de kommunale foretakene setter kommuneloven grenser for hvordan slike enheter kan styres fra byrådet. Daglig leder er underlagt styret.

Bestemmelser av særlig relevans for økonomisk internkontroll i *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* er som følger:

- (5.4.2) Risikovurderinger skal dokumenteres og følges opp i styringsdialogen mellom nivåer og internt i virksomhetene. Det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.
- (5.4.3) System for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart.
- (5.5.5) Virksomhetsleder skal sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene. Nødvendige fullmakter skal gjenspeile disse, og må legge til rette for en forsvarlig og effektiv ivaretagelse av kommunens interesser på alle stadier i en anskaffelsesprosess.
- (5.5.6) Virksomhetsleder skal sørge for at virksomheten har oppdaterte, risikotilpassede rutiner for internkontroll på anskaffelsesområdet.

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* angir overordnede prinsipper og føringer for hvordan internkontrollsystemet skal bygges opp. Følgende er særlig relevant:

- 3.2: pålitelig økonomi- og styringsdata samt økonomiforvaltning
 - at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte
 - at verdier som fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier forvaltes på en forsvarlig måte

- 4.0 Virkemidler for god intern kontroll. God internkontroll oppnås gjennom å utvikle og iverksette systemer, rutiner og tiltak med fokus på følgende virkemidler:
 - 4.1 Styrings- og kontrollmiljø – kompetanse og holdninger, oppfølging av integritet og etiske verdier, etablering av hensiktsmessig organisasjonsstruktur og forsvarlig rolledeling.
 - 4.2 Risikovurderinger – skal være en integrert del av virksomhetsstyringen. Slike vurderinger bør blant annet gjøres ved utvikling eller endringer i nøkkelprosesser på personalområdet, økonomiområdet og anskaffelsesområdet.
 - 4.3 Kontrollaktiviteter – skal vurderes og iverksettes som følge av gjennomførte risikovurderinger.
 - 4.4 Informasjon og kommunikasjon – behovet for styringsinformasjon må defineres på alle nivåer og inngå i styringsdialogen. Blant annet skal det etableres løpende rapporterings-, informasjons- og kommunikasjonsrutiner som sikrer nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp planlagte aktiviteter og resultater.
 - 4.5 Oppfølging – det må etableres systemer og rutiner som sikrer at internkontrollsystemet fungerer effektivt. Dette kan oppnås gjennom en kombinasjon av løpende oppfølging og frittstående evaluering.

Praksis knyttet til anskaffelser er vurdert opp mot enkelte aktuelle bestemmelser i forsyningsforskriften, for eksempel knyttet til terskelverdier. For de undersøkte reiseregningene har vi sett på enkelte forhold i lys av kommunens regelverk for behandling av reiseregninger. I ett tilfelle knyttet til utleie av eiendom har vi kommentert leieforholdet i lys av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser (ref. forvaltningsloven § 6 tredje ledd).

Særskilt om inntekter og økonomisk internkontroll

Oslo kommune har i begrenset grad egne instruksjoner og liknende knyttet til kontraktforvaltning og forvaltning av verdier som gir inntekter. Bestemmelser om anskaffelser i *Instruks for virksomhetsstyring* og bestemmelsene om forvaltning av økonomiske verdier fra *overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* kan likevel benyttes for å etablere forventninger til kontroll av inntektsgivende avtaler og utfakturering. Føringer for forvaltning av havnekapitalen ligger i hovedsak i gjeldende havneplan 2013–2030: *Oslo Havn – porten til Norge*. Her er det vedtatt strategi for forvaltning av havnekapitalen slik at havna sikres en bærekraftig økonomi og investeringsevne, samt en strategi for å videreutvikle et konkurransedyktig havnetilbud.

Etikk

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterium til grunn på området:

- Foretaket bør ha sørget for at kommunens etiske regelverk er tilstrekkelig kommunisert til hele organisasjonen, og at tiltak er iverksatt for å sikre nødvendig etterlevelse.

Vi konsentrerte oss her om oppfølgingen av etisk regelverk knyttet til gaver, forretningsetikk, habilitet og forvaltning av fellesmidler.

Grunnlag for kriteriet

Etiske regler for ansatte i Oslo kommune gjelder alle ansatte i kommunen (pkt. 1). I regelverket fremgår blant annet at ledere på alle nivåer skal gjennomgå de etiske reglene

med sine medarbeidere en gang i året og ved nyansettelse, og videre at lederne skal påse at alle ansatte undertegner på at de har lest og forstått kommunens etiske regler (pkt. 11).

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* fastslår at virksomhetens leder har det direkte ansvar for å etablere og gjennomføre tilstrekkelige og hensiktsmessige kontrolltiltak i sin virksomhet (pkt. 2.0). Hovedelementene i dette ansvaret inkluderer at internkontrollsystemet tilpasses i forhold til risiko og vesentlighet, at det integreres i virksomhetsstyringen, at det fungerer på en tilfredsstillende måte, og at det dokumenteres på en måte som sikrer etterprøvbarhet (pkt. 2.2). Videre fremhever rammeverket at virksomhetene må legge vekt på «integritet og etiske verdier som kommuniseres og følges opp med veiledning [...]» (pkt. 4.1). *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* fastslår at system for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart (pkt. 5.4.3).

Habilitet

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterium til grunn på området:

- Foretaket skal ha etablert rutiner for behandling av habilitetsspørsmål, herunder rutiner for ansattes bierverv. Foretaket bør også ha iverksatt tiltak for å sikre at rutinene og prosedyrene etterleves.

Grunnlag for kriteriet

Lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kapittel II stiller krav til habilitet for å ivareta tilliten til at en offentlig tjenestemann er upartisk. For eksempel regnes en tjenestemann som inhabil (ugild) dersom han selv er part i saken eller er i slekt med en part. Byrådssak 1189/07 *Oslo kommunes etiske regelverk* (pkt. 5) fastslår at alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Oslo kommune, er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler.

Videre sier *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* at alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk (pkt. 5.3.1), ha oversikt over gjeldende fullmakter, lov- og regelverk og avtaler som har betydning for oppgaveutførelsen og kommunens rettslige posisjon (pkt. 5.3.4), og videre at system for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart (pkt. 5.4.3). I tillegg kommer kravene til intern kontroll i *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*, som omtalt under kriteriet om etikk ovenfor.

I tråd med Oslo kommunes personalreglement § 13.1 skal ansatte melde inn bierverv til arbeidsgiver. Det legges i den sammenheng til grunn at foretaket har rutiner som sikrer oversikt over ansattes bierverv.

IT-relaterte kontroller

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn på området:

- Virksomheten skal sikre at roller og tilganger til systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner, er klart definert, og at disse er basert på tjenstlig behov.
- Virksomheten bør sikre sporbarhet av brukeraktiviteter knyttet til transaksjoner i systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner.

Grunnlag for kriteriene

Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjonssikkerhet i Oslo kommune sier at det å sikre en forsvarlig systemforvaltning, herunder blant annet å definere oppsett for bruk og tilgangskontroll, inngår i systemeiers ansvar (§ 10, pkt. (2)). *Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune* fastslår at all tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov, og at dette innebærer vurdering og bruk av tiltak som blant annet autentiseringsmekanismer i systemene og autoriseringsprosesser ved tildeling, endring og avslutning av tilgang (pkt. 5.3, om tilgangskontroll).

ISO 27002² sier at eieren av et aktivum blant annet bør definere og periodisk gjennomgå tilgangsbegrensninger og klassifiseringer av viktige aktiva ved å ta hensyn til aktuelle policyer for aksesskontroll (pkt. 8.1.2, om veiledning til implementering av sikringstiltak knyttet til eierskap til aktiva).

Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune sier at det må etableres tilstrekkelig overvåking av systemer for å forebygge, oppdage og redusere skade som følge av feil, manipulering og uautoriserte handlinger (pkt. 5.5 f).

ISO 27001³ sier at hendelseslogger som registrerer brukeraktiviteter, avvik, feil og informasjonssikkerhetshendelser, skal produseres, oppbevares og gjennomgås regelmessig (pkt. A.12.4.1 om hendelseslogg).

Styret

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn på området:

- Styret skal påse at foretaket har etablert et system for internkontroll for å sikre betryggende økonomisk internkontroll. Styret bør blant annet påse at foretaket
 - har gjennomført nødvendige risikovurderinger med tanke på misligheter, korrupsjon og andre uregelmessigheter hva gjelder økonomiske disposisjoner
 - har på plass kontrollaktiviteter på økonomiområdet og iverksatt korrigerende tiltak ved behov
 - har sørget for at kommunens etiske regler er gjort kjent i foretaket og eventuelt andre tiltak som er iverksatt for å sikre etterlevelse av reglene
- Styret skal følge opp informasjon som kan tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll.

Grunnlag for kriteriene

Kommuneloven kapittel 11 regulerer kommunale (og fylkeskommunale) foretak. Som omtalt tidligere legger kommuneloven § 67 første ledd ledelsen av foretakets virksomhet til styret. Det er styret som har ansvaret for å påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av bystyret eller byråd. Ifølge forarbeidene omfatter ledelsesansvaret ikke bare den rent forretningsmessige siden av virksomheten, men også andre sider som gjelder forvaltningen av de verdier kommunen/fylkeskommunen har lagt inn i foretaket.

² NS/EN ISO/IEC 27002:2017 Informasjonsteknologi, Sikringsteknikker, Tiltak for informasjonssikring

³ NS/EN ISO/IEC 27001:2017 Informasjonsteknologi, Sikringsteknikker, Ledelsessystemer for informasjonssikkerhet, Krav

Etter kommuneloven § 67 tredje ledd skal styret føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Omfanget av styrets aktivitetsplikt i denne forbindelse kan variere etter forholdene, men det plikter ifølge forarbeidene til loven å sette i verk tiltak hvis det er forhold som kan tyde på at det er svikt i daglig leders ledelse av virksomheten.

Ifølge kommuneloven § 71 andre ledd skal daglig leder sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruks, og for at det er gjenstand for betryggende kontroll. Forarbeidene viser til at styret har et overordnet ansvar for å påse at slike rutiner er etablert. Kommunerevisjonen legger her til grunn at styret skal følge opp informasjon mottatt gjennom rapportering fra foretaket eller på annen måte som kunne tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll.

Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune og Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune angir som vist over til en rekke føringer for virksomhetenes arbeid med internkontroll. Det legges i den sammenheng til grunn at styret skal påse at foretaket har gjennomført risikovurderinger og har etablert kontroller som ledd i foretakets arbeid med økonomisk internkontroll. Styret bør i tråd med ovennevnte, samt som en følge av bestemmelsene nevnt over om Oslo kommunes etiske regler, ha fått informasjon om foretakets arbeid med kommunikasjon og oppfølging av det etiske regelverket.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i Standard for forvaltningsrevisjon fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonen sendte oppstartsbrev til Oslo Havn, havnestyret og byråden for næring og eierskap 28.02.2019. Oppstartsmøter ble avholdt med Byrådsavdeling for næring og eierskap 27.03.2019 og med Oslo Havn 29.03.2019. Vi ga en muntlig presentasjon for Oslo Havn og Byrådsavdeling for næring og eierskap av Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger og konklusjoner i møte 15.08.2019.

Rapporten ble sendt 21.08.2019 til uttalelse til Oslo Havn KFs administrasjon og styre samt byråd for næring og eierskap. Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra Oslo Havn KFs styre og administrasjon og fra byråden for næring og eierskap. Det er i etterkant av rapport til uttalelse blitt gjort noen endringer i rapporten som følge av korrektur. Opprinnelig uttalelse fra Oslo Havn KF var ikke signert, og det fremkom ikke at brevet var elektronisk godkjent. Kommunerevisjonen mottok 12.09.2019 et elektronisk godkjent brev fra administrasjonen, samt en bekreftelse fra styreleder om at han hadde godkjent brevet.

Ett forhold som vi ble kjent med under datainnsamlingen, vil bli tatt opp i et eget brev til Oslo Havn, da det ligger utenfor undersøkelsesperioden.

Datainnhenting og analyse

Vi har innhentet data i form av ulike typer dokumenter og gjennom intervjuer samt enkelte spørsmål som er stilt og besvart via e-post. Sentrale dokumenter inkluderer følgende:

- rutiner, særlig knyttet til anskaffelser, reiser, prosjekter, utleie og økonomi
- risikoanalyser og internkontroller relatert til virksomhets- og økonomistyring
- sakspapirer fra havnestyret
- anskaffelsesdokumenter
- utleiekontrakter for eiendom
- økonomirapporter (kvartals-, tertial- og årsrapporter)
- årsberetninger og tildelingsbrev
- tilgangslister for Lydia og Portwin

Siden temaet for denne forvaltningsrevisjonen er nært relatert til regnskapsrevisjon, har undersøkelser foretatt av Kommunerevisjonens regnskapsrevisjon av Oslo Havn i 2018 vært en del av datagrunnlaget for forvaltningsrevisjonen. Dette gjelder spesielt kontroll av reiseregninger, fullmaktskontroll i Aggresso, fakturakontroll, kontroll av anskaffelser

og undersøkelser blant annet av bokførte saldoer og transaksjoner i drifts- og investeringsregnskapet.

Kommunerevisjonen valgte ut seks anskaffelser fra 2018 basert på foretakets liste over anskaffelser dette året. Utvalget var ikke randomisert, men ble trukket strukturert ved at hver femte anskaffelse på listen ble plukket ut. Dette gjør at det er noe større usikkerhet knyttet til generaliserbarheten av resultatene enn hvis vi hadde benyttet et enkelt tilfeldig utvalg.

I forbindelse med undersøkelsen av rutiner knyttet til etikk, habilitet og bierverv ble det i 14 personalmapper sjekket om det der fremgikk at den ansatte var blitt gjort kjent med kommunens etiske regelverk, og om bierverv var registrert. Dette ble sjekket i Oslo Havns lokaler med bistand fra Oslo Havn uten at Kommunerevisjonen tok med seg eller kopierte dokumenter fra personalmappene. Kommunerevisjonen hadde ikke direkte tilgang til andre deler av personalmappene til de ansatte.

I løpet av undersøkelsen har diverse enkeltforhold blitt sjekket nærmere på grunnlag av opplysninger som kom frem underveis, og/eller risikovurderinger. Dette gjelder

- leieavtale for lagerlokale leid av tidligere havnedirektør. I tillegg til å gjennomgå kontrakten var Kommunerevisjonen her på en rask befaring for å vurdere hvorvidt kontrakten fremsto som særlig gunstig for leietaker.
- kontrakt for kontorutleie på Akershusstranda, med tanke på å fastslå om pris og betingelser fremsto rimelige
- diverse fakturaer til Oslo Havn. Disse ble kontrollert for å sjekke avrop mot samkjøpsavtale.

Til sammen tolv intervjuer har blitt gjennomført, og disse har omfattet følgende roller:

- styreleder for havnestyret
- havnedirektør
- stabsdirektør
- HR-ansvarlig
- finansdirektør
- trafikkdirektør
- seksjonsleder Forvaltning i Eiendomsavdelingen
- seksjonsleder Økonomi og IT
- innkjøpssjef
- medlem av stab i Teknisk avdeling med rolle knyttet til fakturering
- kvalifisert innkjøper
- økonomimedarbeider (to stk.)

Spørsmålene som ble gjennomgått i intervjuene, var i hovedsak planlagt på forhånd, men de første spørsmålene i hvert intervju var typisk av en åpen karakter, slik at informantene hadde mulighet til å trekke frem temaer de selv mente var viktige innenfor undersøkelsens problemstilling. De fleste intervjuene ble gjennomført med en enkelt informant. I noen tilfeller var det to eller tre informanter samtidig, enten fordi de hadde omtrent samme rolle, eller fordi en leder som ble intervjuet, ønsket å involvere personer med spesiell kompetanse på et område.

De IT-relaterte kontrollene knyttet til tilgangsstyring og logger i Lydia og Portwin var basert på tilgangslister mottatt fra Oslo Havn / systemleverandør og opplysninger gitt i intervjuer og e-post. Av ressurs hensyn har vi ikke gjennomført noen former for tester mot systemene som en del av denne revisjonen.

I tillegg til innhenting av dokumenter og gjennomføring av intervjuer gjennomførte Kommunerevisjonens prosjektgruppe 01.04.2019 en guidet befaringsrunde på Oslo Havn sine havneområder. Dette ble gjort for at vi skulle få en bedre generell forståelse av virksomheten.

Dataene har i all hovedsak blitt analysert gjennom manuell gjennomgang av innsamlede dokumenter og intervjureferater, som så har blitt holdt opp mot forhåndsdefinerte kontrollpunkter for de ulike revisjonskriteriene. De aller fleste dokumentene ble lastet inn i analyseverktøyet NVivo, som blant annet gir mulighet til å søke i tekst og markere (deler av) dokumenter som relevante for ulike temaer («kode» teksten). Vi benyttet disse mulighetene der vi fant det hensiktsmessig.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet er et uttrykk for i hvilken grad man har lyktes i å måle det man ønsker å måle, altså det som er relevant for undersøkelsen. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen er i all hovedsak basert på manuell gjennomgang av ulike typer dokumenter, inkludert referater fra intervjuer vi har gjennomført. Fra dokumentene har vi trukket ut opplysninger som er relevante for å besvare kontrollpunktene knyttet til hvert revisjonskriterium. Opplysningene har deretter blitt sammenfattet til en faktafremstilling for kriteriet, som så har blitt vurdert opp mot kriteriet. Sentrale trusler mot gyldighet og pålitelighet i denne sammenheng kan være at kontrollpunktene ikke dekker sitt kriterium på en god måte, at relevante dokumenter ikke innhentes, eller at opplysninger i dokumenter feiltolkes eller overses. Dette kan føre til faktafremstillinger som gir et feilaktig bilde, og dermed til sviktende grunnlag for vurderingene. I tillegg kan det være ulike oppfatninger av hvordan en gitt faktafremstilling skal vurderes opp mot et revisjonskriterium.

Vi har søkt å ivareta gyldighet og pålitelighet gjennom kvalitetssikringsprosessen i prosjektet. Internt i Kommunerevisjonen har vi kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstilling, at kontrollpunktene dekker kriteriene på en god måte, at faktafremstillingen knyttet til hvert revisjonskriterium er relevant og dekkende basert på innhentede data, og at vurderingene kan forsvares på grunnlag av faktafremstillingen. Kvalitetssikringen er gjort av andre enn dem som har samlet inn data og formulert faktafremstillinger og vurderinger. Revisjonskriterier og faktafremstillinger har dessuten blitt sendt til Oslo Havn for innspill og korreksjoner.

Bruk av intervjuer innebærer alltid visse trusler mot gyldighet og pålitelighet. Blant annet kan det oppstå misforståelser mellom intervjuer og informant, informanten kan huske feil og dermed si noe som ikke stemmer, eller utelate relevant informasjon, eller det kan være ting som blir sagt, som intervjueren ikke får med seg. Ved gruppeintervjuer kan enkelte av disse faktorene være ekstra utfordrende, i tillegg til at

informantene kanskje ikke snakker like åpent. Intervjuprosessen har lagt opp til å redusere risikoen for dette. I forkant av intervjuene fikk informantene generell informasjon om hvilke temaer som skulle tas opp, slik at de fikk mulighet til å forberede seg noe på forhånd. I intervjuene deltok to personer fra Kommunerevisjonen, hvorav den ene hadde hovedansvar for å stille spørsmål, mens den andre hadde hovedansvar for å ta notater. Vi valgte ikke å bruke lydopptak, da slike kan være tidkrevende å behandle i etterkant og også virke hemmende på enkelte informanter. Gruppeintervju ble gjennomført i tre tilfeller, hvorav to intervjuer var berammet med ledere som selv valgte å ta med saksbehandlere. I det tredje tilfellet ble to likestilte saksbehandlinger intervjuet hvor hovedtemaet var deres daglige arbeidsoppgaver. Etter alle intervjuene gikk begge Kommunerevisjonens deltakere gjennom referatet sammen og renskrev dette. Referatet ble deretter sendt til informanten, som fikk mulighet til å gjøre korreksjoner og tilføyelser. Opplysninger mottatt i intervjuer eller i verifiseringsprosessen har blitt sammenholdt med informasjon fra andre kilder der dette har vært naturlig og mulig. I tilfeller hvor opplysninger gitt i et intervju er eneste kilde, fremgår dette i faktafremstillingen ved formuleringer som «... oppga at ...» og liknende. Tilsvarende gjelder for eventuelle skriftlige redegjørelser fra enkeltinformanter til Kommunerevisjonen.

Kommunerevisjonen gjennomgikk utvalgte personalmapper og anskaffelser. Utvalgene av personalmapper og anskaffelser ble foretatt manuelt og kan derfor ikke sies å være randomisert. Kommunerevisjonen har av den grunn ikke foretatt kvantitative generaliseringer fra resultatene, men trukket frem tilfeller av avvik og samsvar sett i lys av de aktuelle revisjonskriteriene. Informasjonen fra utvalgene har sammen med andre data inngått i en samlet vurdering av foretakets praksis opp mot de aktuelle kriteriene.

Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget og rammene for prosjektet. Samlet sett mener vi at de innsamlede dataene har tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet til å gi grunnlag for rapportens faktafremstillinger og vurderinger.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap



Oslo kommune

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl § 5 andre ledd

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201901744-3

Saksbeh:

Dato: 10.09.2019

Arkivkode:
126

KOMMENTARER TIL KOMMUNEREVISJONENS RAPPORT OM INTERNKONTROLL I OSLO HAVN

Det vises til brev 21. august 2019 med utkast til rapport om internkontroll i Oslo Havn KF som vedlegg.

I rapporten anbefaler Kommunerevisjonen at Oslo Havn iverksetter følgende tiltak:

- sørge for skriftlig dokumentasjon av ansvar og oppgaver ved utarbeidelse av fakturagrunnlaget for utleie og vurdere behovet for internkontrolltiltak ved fakturering for utleie
- iverksette tiltak for å sikre bedre etterlevelse av internkontrollen på anskaffelsesområdet
- iverksette tiltak for å styrke annenlinjekontrollen og oppfølgingen av denne
- iverksette tiltak for å styrke risikostyringen på økonomiområdet
- iverksette tiltak for å sikre at roller og tilganger til systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner er klart definert og basert på tjenstlige behov, og sikre nødvendig sporbarhet av brukeraktiviteter i slike systemer

Videre anbefaler kommunerevisjonen at havnestyret iverksetter følgende tiltak:

- vurdere tiltak for å bedre ivaretagelsen av påse-ansvaret hva angår Oslo Havn KFs risikostyring på økonomiområdet
- påse at det etableres nødvendig kontroll av havnedirektørens reiseregninger

Nedenfor følger byrådets svar på de konkrete spørsmålene kommunerevisjonen ber om tilbakemelding på.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar: Ja.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo
E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org.nr.:

Svar: Nei.

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Svar: Rapporten tegner på en balansert måte et bilde av at Oslo Havn KF har et velfungerende system for styring og internkontroll, men får også frem at det på områder er behov for forbedringer eller styrket etterlevelse av egne krav. Det oppleves videre som positivt at konklusjonene og anbefalingene i rapporten er så konkret utformet at de til sammen gir et godt grunnlag for videre oppfølging.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Svar: Ja, rapporten vil bli fulgt opp i styringsdialogen med Oslo havn. Internkontroll er et viktig tema i styringsdialogen og både i foretaksmøtet i 2019 og i kontaktmøte i juni 2019 har foretaket varslet flere forbedringstiltak som også vil være relevante i oppfølgingen av Kommunerevisjonens rapport.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Svar: Det er registrert at Oslo Havn har varslet at de tar sikte på å iverksette og gjennomføre anbefalte tiltak innen utgangen av 2019. Dette vil bli lagt til grunn for videre oppfølging i styringsdialogen.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Svar: Ja, rapporten oppleves nyttig i den forstand at den identifiserer kontrollfunksjoner hvor det er behov for bedre rutiner, eller hvor det er mangelfull etterlevelse av egne krav. Rapporten inngår som nyttig ledd i det løpende forbedringsarbeidet.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygging og språkbruk oppleves som god.

Med hilsen

Marthe Scharning Lund
Byråd for næring og eierskap

Godkjent elektronisk

Kopi til: Oslo Havn KF, Postboks 230 Sentrum, 0103 OSLO

Vedlegg 4 Uttalelse fra Oslo Havn KF



Oslo kommune
Oslo Havn KF

Unntatt offl § 5 andre ledd

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 04.09.2019

Att. Morten Engebretsen

Deres ref.

Vår ref. (saksnr/løpenr)
2019/46 / 2685/2019

Saksbeh. / Tlf.:
Tore Beitveit, 91165364

Arkivkode:
126.0

Foretakets uttalelse til rapport om økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF

Det vises til brev datert 22. august 2019 fra Kommunerevisjonen vedlagt Rapport til uttalelse om økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF.

Her følger foretakets uttalelse til rapporten og svar på spørsmål som Kommunerevisjonen ønsker at Oslo Havn KF («HAV») skal besvare i sin uttalelse.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

HAV har opplevd forvaltningsrevisjonen som en god og konstruktiv prosess hvor prosjektets hensikt har vært klart kommunisert fra KRV sin side.

2. Har Oslo Havn KF kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

HAV har ikke kommentarer til metode, kilder eller data.

3. Har Oslo Havn KF kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

HAV hadde en kommentar til revisjonskriteriene da det ikke også ble referert til gjeldende havne- og farvannslov. Oslo Havn må for risikovurderinger og økonomisk internkontroll også forholde seg til de særskilte havnekapitalreglene i havne- og farvannsloven som gir rammer for den kommunale havnevirksomheten.

Spesielt nevnes i denne forbindelsen Kapittel 7 om Havnevirksomheten, § 47 Havnekapitalen i kommunale havner, § 48 Forvaltning av havnekapitalen og § 49 Økonomiforvaltning i havner organisert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller interkommunalt selskap.

4. Hva er Oslo Havn KFs samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?



Oslo Havn KF

Postadresse:
Postboks 230
Sentrum
0103 Oslo
Besøksadresse:
Akershusstranda 19,
Skur 38

Telefon: 2180 2180
E-post:
postmottak@oslohavn.no

DNB: 13150103880
Org.nr: 987 592 567
MVA



HAV og Havnestyret synes KRV gir gode og konstruktive konklusjoner og anbefalinger i rapporten, som vil bli lagt til grunn for foretakets videre arbeid med videre å forbedre og styrke arbeidet med økonomisk internkontroll.

5. Vil Oslo Havn KF vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Innledningsvis vil vi peke på at HAV allerede på eget initiativ har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre og styrke foretakets økonomiske internkontroll, og vi vil hensynta KRV sine konklusjoner og anbefalinger i vårt videre arbeid med dette området i den grad vi ikke allerede har adressert dette i igangsatte tiltak.

HAV har i 2019 gjennomført en omorganisering og styrking av kompetansen og kapasiteten innenfor økonomiområdet med ansettelse av ny finansdirektør fra januar 2019 og etableringen av ny Finansavdeling med ansvaret for økonomiområdet fra mars 2019. I juli 2019 ble også IT området og anskaffelser overført til Finansavdelingen.

Videre har Finansavdelingen ansatt en ny økonomi controller som startet i august 2019, og vi er i prosess med å styrke kompetansen og kapasiteten innenfor anskaffelser gjennom omorganisering samt rekruttering av en ny innkjøper.

I tillegg vurderer HAV nå å etablere fagområdet Compliance/Internkontroll som skal ha en forebyggende, rådgivende og kontrollerende rolle for å sikre god virksomhetsstyring og internkontroll (andrelinjekontrollen) i foretaket.

HAVs respons til Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner for Oslo Havn KF:

- sørge for skriftlig dokumentasjon av ansvar og oppgaver ved utarbeidelse av fakturagrunnlaget for utleie og vurdere behovet for internkontrolltiltak ved utfakturerings av disse.

HAV har allerede skriftlige rutiner på plass for utleie men vil gjennomgå og oppdatere våre rutiner for å påse at ansvar og oppgaver ved utarbeidelse av fakturagrunnlag for utleie er tilfredsstillende ivarettatt, og vurdere ytterligere kontrolltiltak ved utfakturerings.

- iverksette tiltak for å sikre bedre etterlevelse av internkontrollen på anskaffelsesområdet

HAV vil gjennomgå rutinene på anskaffelsesområdet for å sikre bedre etterlevelse, samt at kompetansen og kapasiteten på området styrkes ved at det bygges opp et sentralt kompetansemiljø i HAV med en innkjøpssjef og 2 innkjøpsrådgivere som gis et helhetlig fagansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av alle anskaffelser i HAV.

Dette innebærer etablering av 1 ny fast stilling som innkjøpsrådgiver i Finansavdelingen, samtidig som at dagens sertifiserte innkjøpere i Eiendomsavdelingen ikke lenger skal gjennomføre egne enkeltanskaffelser.

- iverksette tiltak for å styrke annenlinjekontrollen og oppfølgingen av denne

3

HAV vil fremover ytterligere styrke risikostyring og etterlevelse av lover, forskrifter og retningslinjer. En ny Compliance/Internkontroll seksjon i HAV vil få ansvar for å koordinere governance, risikostyring og kontrollaktivitetene, samt sikre at god virksomhetsstyring, risikostyring og etterlevelse er forsvarlig ivaretatt totalt sett.

- iverksette tiltak for å styrke risikostyringen på økonomiområdet

I tillegg til etablering av en ny seksjon for Compliance/Internkontroll som beskrevet over, har HAV basert på risikovurderingen fra februar 2019 jobbet med å få på plass en instruks for gjennomføring av investeringsprosjekter (Prosjekthåndboken) og et fullmaktsdokument med en fullmaktsmatrise.

Ny økonomi controller i HAV vil også bidra til å styrke risikostyringen på økonomiområdet.

- iverksette tiltak for å sikre at roller og tilganger til systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner er klart definert og basert på tjenstlige behov, og sikre nødvendig sporbarhet av brukeraktiviteter i slike systemer

Dette er nå ivaretatt i Portwin systemet, og HAV vil for Lydia systemet iverksette ytterligere tiltak i tråd med mulighetsrommet i systemet for å sikre at roller og tilganger til systemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner er klart definert og basert på tjenstlige behov, og sikre nødvendig sporbarhet av brukeraktiviteter.

Kommunerevisjonens anbefalinger til Havnestyret:

- vurdere tiltak for å bedre ivaretagelsen av påse-ansvaret hva angår Oslo Havn KFs risikostyring på økonomiområdet

Havnestyret vil vurdere tiltak for å bedre ivaretagelsen av påse-ansvaret hva angår Oslo Havn KFs risikostyring på økonomiområdet.

- påse at det etableres nødvendig kontroll av havnedirektørens reiseregninger

Havnestyret merker seg at kommunens bestemmelser om kontroll og godkjenning av reiseregninger omfattet alle ansatte i kommunen men at det ikke er særskilte regler for hvem som skulle foreta kontroll og godkjenning av virksomhetsleders reiseregninger. Havnestyret vil påse at det etableres tilfredsstillende kontroll også av havnedirektørens reiseregninger.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

HAV vil sette som ambisjon å iverksette og gjennomføre tiltakene beskrevet i vår tilbakemelding til KRV innen utgangen av 2019.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

HAV oppfatter det som positivt at det er gjennomført en ekstern og objektiv forvaltningsrevisjon med fokus på økonomisk internkontroll, da dette er et område som

administrasjonen og Havnestyret har stort fokus på. Rapporten med konklusjonene og anbefalingene vil bli lagt til grunn for videre arbeide i HAV på dette området.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

HAV vurderer rapportens oppbygning og språkbruk som klar og ryddig.

Havnestyret vil behandle rapporten i førstkommende styremøte den 19.09.2019. Styret kan vurdere ytterligere kommentarer, retningslinjer etc. overfor administrasjonen. I så tilfelle vil dette bli rapportert til KRV.

Med hilsen

Roger Schjerva
styrets leder

Ingvar M. Mathisen
havnedirektør

Dokumentet er godkjent og ekspedert elektronisk



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no