

Rapport 4/2025

Internkontroll i Kulturetaten



2025

Integritet og verdiskaping

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Internkontroll i Kulturetaten*. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 27. august 2024 (sak 72) og tilhører området effektiv kommune i *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028*, som bystyret behandlet 19. juni 2024 (sak 173). Kommunerevisjonen har også beskrevet byråden for kultur og næring sin oppfølging av tidligere funn fra regnskapsrevisjonen.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

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

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Roar A. Kristensen som prosjektleder og revisjonsrådgiver Adrian Munsterhjelm som prosjektmedarbeider.

Vi vil takke Kulturetaten og Byrådsavdeling for kultur og næring for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

12. mars 2025

Morten A. Engebretsen (sign)
ass. avdelingsdirektør

Roar A. Kristensen (sign)
seniorrådgiver

Forsidebilde: Løvinne med unger og den nye løveungen – Foto: Jørgen Rist Holmen / Oslo kommune

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Formål og problemstillinger.....	8
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Revisjonskriterier	8
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	9
1.6 Rapportens oppbygning.....	9
2 Kulturetatens organisering og oppgaver	10
3 Kulturetatens system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger	12
3.1 Revisjonskriterier	12
3.2 Faktabeskrivelse	12
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	18
4 Saksbehandling ved utleie av lokaler	19
4.1 Revisjonskriterier	19
4.2 Faktabeskrivelse	19
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	25
5 Habilitetsvurderinger	26
5.1 Revisjonskriterier	26
5.2 Faktabeskrivelse	26
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	28
6 Utlysning og konkurranse – anskaffelser	29
6.1 Revisjonskriterier	29
6.2 Faktabeskrivelse	29
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	35
7 Byråden/byrådsavdelingens oppfølging av regnskapsrevisjonens funn.....	37
7.1 Byrådsavdelingens oppfølging i 2023	37
7.2 Byrådsavdelingens oppfølging i 2024	37
7.3 Oppsummering	38
8 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	39
8.1 Konklusjoner	39
8.2 Anbefalinger	39
9 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	40
9.1 Byråden for kultur og næring.....	40
9.2 Kulturetaten	40
Tabelloversikt.....	44
Referanser.....	45

Vedlegg 1 Revisjonskriterier	47
Vedlegg 2 Metode	54
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for kultur og næring	58
Vedlegg 4 Uttalelse fra Kulturetaten	60

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Kulturetats internkontroll knyttet til oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger, utleie av lokaler, habilitetsvurderinger og utlysning og gjennomføring av konkurranse for anskaffelser.

Kulturetaten hadde iverksatt et bredt anlagt forbedringsarbeid, men det var flere områder der internkontrollen ikke var tilfredsstillende. Undersøkelsen viser blant annet følgende:

- Det var svakheter ved etatens rutiner og praksis for å kontrollere hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene.
- Kulturetaten hadde ikke etablert et system for evaluering av effekten av tilskuddsordningene.
- Det manglet skriftlige rutiner for utleie av enkelte typer lokaler.
- Det var ikke etablert rutiner for habilitet som fanget opp viktige deler av saksbehandlingen.
- Kulturetaten fulgte ikke alltid anskaffelsesregelverket.

Sammendrag

God internkontroll er viktig for å sikre forsvarlig saksbehandling og hindre uønskede hendelser. Kommunen skal opptre profesjonelt i forvaltning av tilskudd og kommunale eiendommer, sikre god økonomisk forvaltning og følge etablerte retningslinjer for tilskuddsforvaltning.

Kulturetaten har fagansvar for kunst og kultur i Oslo kommune og skal tilrettelegge for et bredt og mangfoldig kulturtilbud. Etaten har et vidt spekter av oppgaver, blant annet tilskuddsforvaltning, utleie (herunder tildeling av atelierer) og forvaltning av kulturhistorisk eiendom.

Etaten forvalter tilskuddsordninger på 400 millioner hvert år. Kulturetaten anskaffer for omtrent 250 millioner i året. Eiendomsporteføljen til etaten var i 2024 på 45 eiendommer med 92 bygg.

Over tid har Kommunerevisjonen gjennom regnskapsrevisjonens undersøkelser rapportert om svakheter og mangler i etatens arbeid. Ved en forenklet etterlevelseskontroll i 2022 fant regnskapsrevisjonen flere forbedringsområder ved tilskuddsforvaltningen, blant annet knyttet til saksbehandlingsrutiner og etterkontroller. I nummerert brev til kontrollutvalget i mars 2023 peker Kommunerevisjonen på mangler i etatens internkontroll knyttet til utleie- og kontraktsforvaltning. I nummerert brev i 2024 viser Kommunerevisjonen til at noen av de samme punktene som tidligere var påpekt, fortsatt gjaldt etter gjennomført revisjon for 2023. Ved behandlingen av brevet 5. juni 2024 (sak 59) så kultur- og utdanningsutvalget alvorlig på de vedvarende manglene og imøteså en ny rapportering fra Kommunerevisjonen i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2024.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om hvorvidt etatens internkontroll sikrer forsvarlig forvaltning av økonomiske midler, samt å identifisere eventuelle svakheter og avvik for å bidra til forbedring. Internkontroll er viktig for å opprettholde tillit, effektivitet og ansvarlighet i offentlig forvaltning.

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstilling:

- Er internkontrollen på utvalgte områder i Kulturetaten tilfredsstillende?

Kommunerevisjonen har belyst følgende temaer for å besvare problemstillingen:

- Kulturetats system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger
- saksbehandling ved utleie av lokaler
- habilitetsvurderinger
- utlysning og gjennomføring av konkurranse for anskaffelser

Undersøkelsen belyser Kulturetats oppfølging av regnskapsrevisjonens tidligere funn. I tillegg er det særskilt redegjort for byråden for kultur og nærings oppfølging av etatens arbeid.

Undersøkelsen bygger i all hovedsak på dokumentanalyse, intervjuer med ledere og ansatte, svar på skriftlige spørsmål og saksanalyse (stikkprøver) av utvalgte tilskuddssaker, leiekontrakter og anskaffelser.

Undersøkelsesperioden omfattet i hovedsak januar 2023 fram til og med oktober 2024. Det meste av datainnsamlingen ble gjennomført i perioden november–desember 2024. Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra kommuneloven, forvaltningsloven, anskaffelsesloven og kommunale forskrifter og instruksjoner.

Sentrale vurderinger

Kulturoretatens system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger

Kulturoretaten hadde en praksis med å sette vilkår for tildeling av tilskudd, men det var svakheter i vilkårssettingen. Vilråene var ofte generelle og lite konkrete. Slike vilkår legger ikke i tilstrekkelig grad til rette for å kontrollere hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene. Det ble eksempelvis ikke alltid stilt krav tilpasset den enkelte tilskuddsordning. Etatens nye krav til revisorbekreftelse i 2024 basert på revisjonsstandarder kan legge til rette for bedre kontroll og økt tydelighet.

Forvaltningsrevisjonen viser svakheter ved etatens rutiner og praksis for å gjennomføre kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene. For eksempel så vi flere eksempler på manglende oppfølging når tilskuddsmottaker ikke hadde sendt påkrevd dokumentasjon for bruken av tilskudd. Etaten hadde heller ikke sørget for å kontrollere saksbehandlingen av dette. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad hadde en praksis som ville fange opp bruk av tilskuddsmidler som ikke var i tråd med vilråene. Mangelfull oppfølging og kontroll av bruken av tilskuddsmidler medfører risiko for at feil bruk av midlene ikke fanges opp, og at feilbrukte midler ikke blir tilbakebetalt.

Kulturoretaten hadde ikke etablert et system for evaluering av effekten av tilskuddsordningene. Kulturoretaten hadde gjennomført enkelte aktiviteter for å dele erfaringer om ulike tilskuddsordninger, men dette var ikke satt i system. Manglende system for evaluering av effekter kan medføre at etaten ikke i tilstrekkelig grad fanger opp mulige svakheter ved tilskuddsordningene og om hensikten med ordningene blir oppnådd.

Etaten kunne vise til et arbeid med systematisering og kvalitetssikring av rutiner og praksis etter Kommunerevisjonens tidligere undersøkelser. Arbeidet kan bidra til forbedring av tilskuddsforvaltningen.

Saksbehandling ved utleie av lokaler

Det var en svakhet at Kulturoretaten i varierende grad hadde utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandlingen av tildeling av ulike typer lokaler for utleie. Etaten manglet eksempelvis skriftlige rutiner for tildelingen av leiekontrakter for næringslokaler til private aktører. Manglende rutiner kan gi risiko for feil i saksbehandlingen.

Etaten hadde etablert en praksis med å inngå skriftlige kontrakter ved utleie av lokaler. Undersøkelsen viser at etaten hadde forbedret arbeidet med å sikre dokumentasjon av avgjørelser om hvem som blir tildelt en utleiekontrakt. Dette vil være særlig aktuelt for kontrakter som blir tildelt på ikke-markedsmessige vilkår. Dokumentasjon av avgjørelsene er viktig for etterprøvbarhet og for å kunne forsikre seg om at forvaltningsprinsippene om likebehandling og forutberegnelighet er ivaretatt.

Forvaltningsrevisjonen viser at etaten hadde rutiner for enkelte etterkontroller av deler av saksbehandlingen. Det var ikke etablert systematiske etterkontroller av utleieforvaltningen i etaten som helhet eller i de ulike avdelingene. Omfanget av kontroller synes begrenset. Manglende etterkontroll av saksbehandlingen gir risiko for at tilsiktede og utilsiktede feil i saksbehandlingen ikke fanges opp.

Habilitetsvurderinger

Kulturoretaten hadde på flere områder lagt til rette for at forhold av betydning for habilitet kan bli vurdert og avklart. Det var imidlertid en svakhet at det ikke var etablert rutiner som fanget opp alle deler av saksbehandlingen, for eksempel ved utleie av næringslokaler og forvaltning av kunstordningen. Etaten hadde heller ikke etablert rutiner for avledet inhabilitet. Mangelfulle systemer for habilitetsvurdering gir risiko for at forhold av betydning for habilitet ikke blir vurdert og avklart når det er nødvendig.

Anskaffelser

Det var mangler og svakheter i etatens arbeid med anskaffelser. Kulturetaten hadde ikke alltid nedtegnet vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen eller samlet disse i en protokoll i tråd med plikten i anskaffelsesforskriften. Det var en svakhet at etatens rutiner var uklare når det gjaldt ansvaret for å se til at anskaffelsesregelverket ble fulgt.

Kulturetaten hadde gjennomført flere anskaffelser over terskelverdiene i anskaffelsesregelverket uten at det var gjennomført en konkurranse. Om etaten ikke sender tilbudsinvitasjon til flere eller kunngjør konkurransen, er det risiko for at kostnader for kommunen blir større enn nødvendig. Etter vår vurdering hadde etaten i flere tilfeller ikke en dokumentasjon som på tilfredsstillende vis sannsynliggjør at anskaffelsene kan unntas fra konkurransebestemmelsene i anskaffelsesregelverket. Kulturetatens praksis med å unnta anskaffelser fra konkurranse uten at det framgår en klar dokumentasjon for hvorfor etaten anser at anskaffelsen kan unntas, er i strid med prinsipper i anskaffelsesregelverket som etterprøvbarhet. Det gjaldt for eksempel ved anskaffelser på kunstmrådet.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Kulturetaten iverksetter tiltak, og viderefører allerede iverksatte tiltak, for å sikre

- tilstrekkelig vilkårssetting som legger til rette for at etaten kan kontrollere hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene
- kontroll av tildelte tilskuddsmidler og av egen saksbehandling
- evaluering av effekten av tilskuddsordningene
- rutiner og etterkontroll for utleie av ulike typer lokaler
- habilitetsvurderinger i alle deler av saksbehandlingen
- anskaffelser og dokumentasjon i tråd med regelverket

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse fra byråden for kultur og næring og Kulturetaten. I uttalelsene ble det varslet relevante tiltak. I kapittel 9 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 3–4.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kulturoretaten har fagansvar for kunst og kultur i Oslo kommune og skal tilrettelegge for et bredt og mangfoldig kulturtilbud. Etaten har et vidt spekter av oppgaver, blant annet tilskuddsforvaltning, utleie, tildeling av atelierer og forvaltning av kulturhistorisk eiendom. Etaten forvalter tilskuddsordninger på 400 millioner kroner hvert år. Kulturoretaten anskaffer for omtrent 250 millioner kroner i året. Eiendomsporteføljen til etaten var på 45 eiendommer med 92 bygg.

Over tid har Kommunerevisjonen gjennom regnskapsrevisjonens undersøkelser rapportert om svakheter og mangler i etatens arbeid. Blant annet fant regnskapsrevisjonen ved en forenklet etterlevelseskontroll i 2022 flere forbedringsområder ved tilskuddsforvaltningen, blant annet knyttet til saksbehandlingsrutiner og etterkontroller. I nummerert brev 7/2023 til kontrollutvalget 31. mars 2023 pekte Kommunerevisjonen på mangler i etatens internkontroll knyttet til utleie- og kontraktsforvaltning. I nummerert brev 6/2024 til kontrollutvalget 8. mars 2024 påpekte Kommunerevisjonen at noen av de samme punktene fortsatt gjaldt etter gjennomført revisjon for 2023. Ved behandlingen av brevet 5. juni 2024 (sak 59/24) så kultur- og utdanningsutvalget alvorlig på de vedvarende manglene og imøteså en ny rapportering fra Kommunerevisjonen i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2024.

God internkontroll er viktig for å sikre forsvarlig saksbehandling og hindre uønskede hendelser. Kommunen skal opptre profesjonelt i forvaltning av tilskudd og forvaltning av kommunale eiendommer, sikre god økonomisk forvaltning og følge anskaffelsesregelverket.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om hvorvidt etatens internkontroll sikrer forsvarlig forvaltning av økonomiske midler, samt å identifisere eventuelle svakheter og avvik for å bidra til forbedring. Internkontroll er viktig for å opprettholde tillit, effektivitet og ansvarlighet i offentlig forvaltning.

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstilling:

- Er internkontrollen på utvalgte områder i Kulturoretaten tilfredsstillende?

Kommunerevisjonen har belyst følgende temaer for å besvare problemstillingen:

- Kulturoretatens system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger
- saksbehandling ved utleie av lokaler
- habilitetsvurderinger
- utlysning og gjennomføring av konkurranse for anskaffelser

Videre har vi belyst Kulturoretatens og byråden for kultur og næring sin oppfølging av regnskapsrevisjonens tidligere funn.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen avgrenses til de punkter som er nevnt i punkt 1.2.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på forventingene og kravene Kommunerevisjonen legger til grunn for vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra kommuneloven, forvaltningsloven, anskaffelsesloven og kommunale forskrifter og instruksjer.

Utleddningen av revisjonskriteriene følger i sin helhet i vedlegg 1 til rapporten. De utledede revisjonskriteriene framgår innledningsvis i hvert enkelt kapittel.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Kulturetaten er den reviderte virksomheten. Undersøkelsen bygger i all hovedsak på dokumentanalyse, intervjuer med ledere og ansatte, svar på skriftlige spørsmål og saksanalyse (stikkprøver) av utvalgte tilskuddssaker, leiekontrakter og anskaffelser.

Undersøkelsesperioden omfattet i hovedsak januar 2023 fram til og med oktober 2024. Det meste av datainnsamlingen ble gjennomført i perioden november–desember 2024.

Metoden og undersøkelsesopplegget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygning

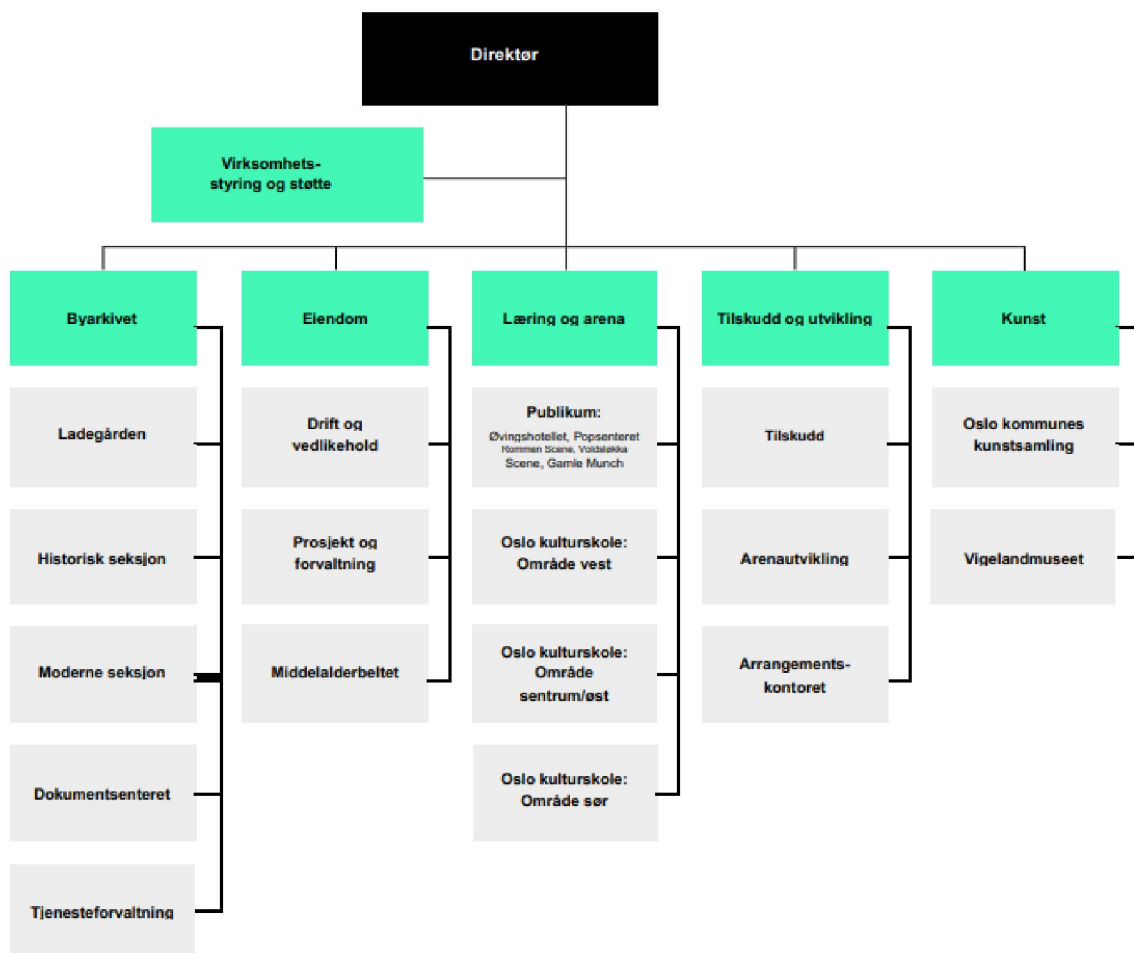
I kapittel 2 presenterer vi Kulturetatens organisering. I kapittel 3 redegjør vi for Kulturetatens system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger. I kapittel 4 redegjør vi for utvalgte sider ved Kulturetatens saksbehandling ved utleie av lokaler. I kapittel 5 gjennomgår vi Kulturetatens rutiner og praksis for habilitetsvurderinger, mens vi i kapittel 6 redegjør for Kulturetatens rutiner og praksis for utlysning av anskaffelser. I kapittel 7 følger en beskrivelse av Byrådsavdeling for kultur og nærings oppfølging av tidligere funn fra regnskapsrevisjonen.

I kapittel 8 følger Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 9 oppsummeres vesentlige forhold fra uttalelsene til rapporten sammen med Kommunerevisjonens vurderinger av uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 3–4..

2 Kulturetatens organisering og oppgaver

Kulturetaten hadde 710 ansatte fordelt på 377 årsverk ved inngangen til 2024. Kulturetaten er organisert i seks avdelinger slik det framgår av organisasjonskartet nedenfor:

Figur 1 Kulturetatens organisasjonskart



Kilde: Kulturetatens intranettsider

Avdelingene er virksomhetsstyring og støtte, byarkivet, eiendom, læring og arena, tilskudd og utvikling, og kunst. Denne forvaltningsrevisjonen omfatter alle avdelingene med unntak av byarkivet.

Avdeling for virksomhetsstyring og støtte er en stab-/støtteavdeling og er delt inn i fem seksjoner: kommunikasjon, økonomi, juridisk, HR og IKT.

Byarkivet har ansvar for dokumentasjonsstyring og bevaring av alt arkivmateriale og er dokumentsenter for en rekke virksomheter i Oslo kommune.

Eiendomsavdelingen har ansvar for bygningsareal på mer enn 75 000 kvadratmeter. I overkant av 200 kunstnere har subsidierte arbeidslokaler gjennom Kulturetaten i Oslo kommune. I tillegg kommer lokaler som benyttes av organisasjoner, stiftelser og næringsaktører. Avdelingen er også sekretariat for tildelingsutvalget for atelierer. Tildelingsutvalget består av to utvalgsmedlemmer fra Kulturetaten og tre utvalgsmedlemmer fra henholdsvis Norske kunsthåndverkere, Norske billedkunstnere og Norske brukskunstnere.

Avdeling læring og arena består av Oslo kulturskole, som er lokalisert på ulike kulturstasjoner, og seksjonen publikum, som består av Øvingshotellet, Gamle Munch, Rommen Scene og Voldsløkka Scene og tidligere Popsenteret. På Gamle Munch er det et tildelingsutvalg som tildeler lokaler på Gamle Munch. Gamle Munch Kunsthall består av lokaler som er bygget for kunst- og utstillingsvirksomhet, og foredragssal og scener. Gamle Munch har også Nabolab, som består av 2 aktivitetsrom. Gamle Munch lyser ut egne kontorplasser som består av 15–20 faste arbeidsplasser. For 2024 besto tildelingsutvalget av to fra Kulturetaten, to fra Oslobygg og én fra Bydel Gamle Oslo.

Avdeling tilskudd og utvikling består av tilskuddsforvaltning, arenavutvikling og veiledningstjeneste for arrangører i Oslo. Avdelingen har ansvar for oppfølging av mål og tiltak i frivillighetsmeldingen og arrangementsstrategien. Avdelingen følger opp og leder område- og byutviklingsprosesser for å sikre kulturell infrastruktur når Oslo utvikles og transformeres. Avdelingen har ansvar for innholdsutvikling og aktivisering av Kulturetatens eiendommer og utvalgte tomme kommunale bygg. For enkelte av tilskuddsordningene er det etablert fagråd og fagutvalg som også består av eksterne representanter.

Avdeling kunst forvalter Oslo kommunes kunstsamling og driver Vigelandmuseet med Vigelandsparken. Oslo kommunes kunstsamling anskaffer, produserer, forvalter og formidler kunst i offentlige rom og bygg. Hvert år avsettes 0,4 prosent av kommunens investeringsbudsjett til kunst gjennom denne ordningen med unntak av investeringer til vann- og avløp og Oslo havn. For de ulike kunstprosjektene oppnevnes det kunstutvalg som normalt består av én til to kunstkonsulenter, en brukerrepresentant, en representant for byggherren, en representant for prosjektets arkitekt/landskapsarkitekt, ansvarlige i relevante virksomheter og en prosjektleder fra Kulturetaten. Avdeling kunst har også en innkjøpskomite for kjøp av ferdigprodusert kunst. Komiteen består av to representanter fra Kulturetaten og representanter fra Billedkunstnerne i Oslo og Akershus og fra Norske kunsthåndverkere i Oslo, totalt fire personer. Regionalt samarbeidsutvalg foretar innstillinger til valg av kunstkonsulenter for Oslo kommunes byggeprosjekter. Utvalget består av tre representanter med vara fra henholdsvis Norske kunsthåndverkere, Billedkunstnerne i Oslo og Akershus og Oslo arkitektforening.

3 Kulturostatens system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger

I dette kapitlet redegjør vi først for om Kulturostaten har satt nødvendige vilkår for tildelingen av tilskudd og vurdert konkrete krav tilpasset den enkelte tilskuddsordning. Videre ser vi på etatens rutiner og praksis for å gjennomføre kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene, og om etaten har rutiner og praksis for å etterkontrollere etatens oppfølging. Til slutt redegjør vi for og vurderer om etaten har et system for å evaluere effekten av tilskuddsordningene.

3.1 Revisjonskriterier

- Kulturostaten skal sette nødvendige vilkår for tildelingen av tilskudd og vurdere konkrete krav tilpasset den enkelte tilskuddsordning.
- Kulturostaten skal ha rutiner og praksis for å gjennomføre kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene.
- Kulturostaten skal ha rutiner og praksis for å kontrollere om det i saksbehandlingen er gjennomført en kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene.
- Kulturostaten bør ha etablert et system for å evaluere effekten av tilskuddsordningene.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Vilkår og krav

Kulturostaten forvalter tilskudd til kunst og kultur, frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, frivilligsentraler og ferieleirer, gir mediestøtte og forvalter stipendordninger til kulturfeltet. Nedenfor i tabell 1 følger en oversikt over de ulike tilskuddsordningene og budsjetttrammene for disse i 2023 og 2024.

Tabell 1 Tilskuddsordninger og årlige budsjetttrammer

Tilskuddsordning	2023	2024
Besøksgrader	10 050 000	10 050 000
Bylivstilskudd	3 000 000	17 000 000
Den kulturelle spaserstokken	4 000 000	4 000 000
Diverse stipend	2 525 000	2 525 000
Driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner	10 200 000	10 850 000
Driftstilskudd til frivillighetssentraler	13 983 829	16 321 590
Driftstilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner	291 255 000	342 802 000
Etableringsstipend	1 600 000	1 500 000
Etableringstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner	200 000	150 000
Internasjonalt stipend	150 000	150 000
Kulturprofilstipend	100 000	100 000
Løpende tilskudd til kunst- og kulturtiltak og byjubileumsmidler	10 057 000	10 300 000
Mediestøtte	3 500 000	3 500 000
Munch- og Vigelandstipend	300 000	150 000
Talentstipend	50 000	50 000
Tilskudd til ferieleir for barn og unge	700 000	700 000
Tilskudd til innovasjon innen kulturlivet og kulturnæringene	2 800 000	2 800 000
Tilskudd til kor, korps og orkestre	11 500 000	11 800 000
Tilskudd til kulturhus	9 435 149	8 740 948
Tilskudd til kunst og kultur i barnehager	3 000 000	3 000 000
Tilskudd til lokale kulturtiltak i byjubileet 2024	1 000 000	1 000 000
Lokale ungdomsråd	2 500 000	2 500 000
Totalt	381 905 978	449 989 538

Kilde: Kulturostatens oversikt over tildelte budsjetttrammer

Vi ser av tabell 1 at Kulturetaten forvaltet 22 ulike tilskuddsordninger i 2023 og 2024. Tabellen viser videre at det var en økning i summen av budsjetttrammene fra 2023 til 2024. Den største tildelingen er innen driftstilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner, mens de minste er tildelinger til ordningene talentstipend og Munch- og Vigelandstipend.

For tilskuddsordningene er det som regel egne forskrifter som regulerer hvordan en offentlig tilskuddsordning skal forvaltes og administreres. Forskriftene skal fastsette regler og retningslinjer for hvem som kan motta tilskudd, hvordan tilskuddet skal tildeles, og hvilke krav og betingelser som må oppfylles for å få eller beholde tilskuddet. Det var ikke utarbeidet forskrift for besøksgårder, tilskudd til ferieleir for barn og unge, lokale ungdomsråd, tilskudd til lokale kulturtiltak i byjubileet 2024 og bylivstilskudd.

Avdelingsdirektøren for tilskudd og utvikling fortalte at hun opplevde at det settes vilkår i alle tilskuddsordningene, men at ikke alle ordningene har forskrifter eller regelverk. Årsaken kan ifølge direktøren være en historisk utvikling og at det aldri har kommet på plass. Seksjonslederen for tilskudd oppga at det for bylivstilskuddet var gitt klare føringer fra byrådet, og at tilskuddsordningen var administrativt lagt til forskrift om tildeling av tilskudd til innovasjon innen kulturlivet og kulturnæringene i Oslo. Ifølge seksjonslederen er det en fordel om det foreligger en egen forskrift knyttet til den enkelte tilskuddsordning, slik at vurderingene av tildeling kan knyttes opp mot forskriften. Det gjør ordningen mer forutsigbar og gir større terskel for endringer, ifølge seksjonslederen. Teknisk sett så fungerte det at bylivstilskudd var koblet mot innovasjonsforskriften, men vurderinger av hvem som fikk tildelt midler, ble ikke gjort opp mot forskriften, men opp mot politiske føringer som var gitt til bylivstilskuddet, oppga seksjonslederen.

Informasjon om de ulike tilskuddsordningene som det kan søkes på, ligger på Oslo kommunes nettsider. I ordningene med forskrift er det lenket til forskriften på nettsidene. Ifølge seksjonslederen framgår vilkårene på nettsiden, men det varierer mellom de ulike tilskuddsordningene hvor konkretisert de ulike vilkårene er. Seksjonslederen oppga at det ble stilt vilkår for tildeling av tilskudd i alle tilskuddsordningene. Flere vi intervjuet i Kulturetaten, framhevet at knappe ressurser var en utfordring i tilskuddsforvaltningen. Avdelingsdirektøren for tilskudd og utvikling oppga at mangel på kapasitet var den største utfordringen med å få satt tilskuddsforvaltningen i system. Seksjonslederen for tilskudd oppga at hun ønsket at tilsagnsbrevene, hvor søker fikk beskjed om at tilskudd var innvilget eller ikke, skulle være likere mellom de ulike tilskuddsordningene, og at vilkårene skulle komme tydeligere fram. En utfordring som ble framhevet i intervjuer, var å sette vilkår som faktisk kunne kontrolleres i praksis. Seksjonslederen for tilskudd viste til at kommunens tilskuddsinstruks var for upresis om kravet til revisorbekreftelse. Kravet gjelder tilskudd over kroner 200 000. Hun oppga at seksjonen er blitt mer presise i tilsagnsbrevene om hvilke kontrollhandlinger som skal gjennomføres av revisor. Bekreftelsene som seksjonen har mottatt fra revisorer, har ikke gitt tilstrekkelig informasjon fordi etaten ikke har stilt krav til innholdet i disse, ifølge seksjonslederen. Det var stilt krav til innhold i revisorbekreftelse basert på revisjonsstandarden for tilskuddene som utbetales i 2024, som skal rapporteres i 2025.

Kommunerevisjonen har gjennomgått ti tildelinger av tilskudd i 2023 (tilskuddssaker) i fire tilskuddsordninger. For alle sakene var det gitt mer enn kroner 200 000 i tilskudd. Til sammen utgjorde disse tilskuddene nesten 28 millioner kroner. Det største tilskuddet var på 12,7 millioner kroner, mens de minste var på 250 000 kroner. Tilskuddsordningene er bylivstilskudd, driftstilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner, tilskudd til innovasjon innen kulturlivet og kulturnæringene og løpende tilskudd til kunst- og kulturtiltak. I alle sakene var det stilt noen vilkår, men det varierte hva det var stilt vilkår om. Vilråene framgikk av etatsdirektørens vedtak om tildeling av tilskudd, og tilsagnsbrevene var basert på vedtakene. Videre var det i vedtaksbrevene stilt krav om at det for tilskudd på kroner 200 000 eller mer skulle leveres revisorbekreftet regnskap og signert rapport. Det skulle framgå av revisors beretning om tilskuddet var anvendt som forutsatt. For alle tilskuddene var det det stilt vilkår om adgang til innsyn og kontroll med de bevilgede kommunale midlene og vilkår om at det skulle framkomme tydelig i annonseringen eller ved annen kunngjøring at tiltaket var støttet av Oslo kommune.

Innen bylivstilskudd så vi på to tilsagnsbrev. I begge disse var det stilt konkrete krav med utgangspunkt i tilskuddsordningens formål. Det var ikke stilt vilkår om at kommunen skal gi melding om forhold som innebærer endringer i de forutsetningene som framgår av søknaden. Det var heller ikke stilt vilkår om

tilbakeføring av ubrukte midler og/eller midler ikke anvendt til formålet. Etaten oppga at det fra 2024 var innført vilkår om at dersom tildeling av tilskudd bygger på uriktige opplysninger fra søkeren, eller dersom deler av tilskuddet ikke er benyttet etter forutsetningene, bortfaller tilskudd som ikke er utbetalt. Utbetalt tilskudd kan da kreves tilbake. Videre oppga etaten at det fra 2024 var stilt vilkår om at tilskuddet også skal betales tilbake hvis tilskuddsmottakeren ikke har levert regnskap og beretning eller rapport innen seks uker etter gjennomføring, eller når regnskapet ikke er tilfredsstillende. Disse vilkårene framgår av etatsdirektørens vedtak i 2024. Vilråene for ordningen var ikke dekkende med hensyn til hva tilskuddet ikke skulle gå til. Etaten oppga at for prosjekttilskudd var det konkretisert hva tilskuddene skulle gå til, og at det derfor ikke var nødvendig å presisere hva de ikke skulle gå til.

Innen driftstilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner så vi på fem tilsagnsbrev. I alle fem sakene var det stilt konkrete krav med utgangspunkt i tilskuddsordningens formål. Det var stilt vilkår om at kommunen skal gis melding om forhold som innebærer endringer i de forutsetningene som framgår av søknaden. Det var også stilt vilkår om tilbakeføring av ubrukte midler og/eller midler ikke anvendt til formålet. Det framgikk at tilskuddet skulle anvendes i tråd med de mål og planer som framgikk av søknaden, men vilråene for ordningen dekket ikke hva tilskuddet ikke skulle gå til.

Innen tilskuddsordningen innovasjon innen kultur- og kulturnæringen så vi på to tilsagnsbrev. Det var i disse ikke stilt konkrete krav med utgangspunkt i tilskuddsordningens formål. Det var ikke stilt vilkår om at kommunen skal gis melding om forhold som innebærer endringer i de forutsetningene som framgår av søknaden. Etaten oppga at for 2024 var det stilt vilkår i tilsagnsbrev om at endringer i mål og planer i løpet av tilskuddsåret umiddelbart skulle meddeles Kulturoretaten. Videre var det oppgitt at etaten ville vurdere om midlene fortsatt gikk til formålet, og enten godkjenne omdisponering eller kreve midlene tilbakeført. Disse vilråene framgikk ikke av etatsdirektørens vedtak om tildeling av tilskudd. Det var i 2023 ikke stilt vilkår om tilbakeføring av ubrukte midler og/eller midler ikke anvendt til formålet. Det var beskrevet at tilskuddet skulle betales tilbake hvis tilskuddsmottakeren ikke hadde levert regnskap og beretning eller rapport innen fristen, eller når regnskapet ikke var tilfredsstillende. Etaten oppga at for 2024 var det stilt vilkår om at overførte midler uoppfordret og uten opphold skulle tilbakeføres til Oslo kommune dersom de ikke ble anvendt som forutsatt eller vilråene for tilskuddet ikke ble oppfylt. Dette gjaldt også tilskudd som var utbetalt på feil grunnlag, herunder feil i søknaden. Videre oppga etaten at den hadde beskrevet at Kulturoretaten også kunne kreve midler tilbake dersom endringer i løpet av tilskuddsåret ikke var meldt. Disse vilråene framgikk av etatsdirektørens vedtak for 2024. Vilråene for ordningen dekket ikke hva tilskuddet ikke skulle gå til. Etaten oppga at for prosjekttilskudd var det konkretisert hva tilskuddene skulle gå til, og at det derfor ikke var nødvendig å presisere hva de ikke skulle gå til.

Innen løpende tilskudd til kunst- og kulturtiltak så vi på ett tilsagnsbrev. Det var ikke stilt konkrete krav med utgangspunkt i tilskuddsordningens formål. Ifølge etaten ble slike krav innført i 2024. Kravene framgikk av etatsdirektørens vedtak for 2024. Det var ikke stilt vilkår om at kommunen skulle gis melding dersom det inntrådte forhold som innebar endringer i forhold til de forutsetningene som framgikk av søknaden. Ifølge etaten ble slike krav innført i 2024. Dette framgikk av etatsdirektørens vedtak om tildeling av tilskudd. Det var beskrevet at tilskuddet skulle betales tilbake hvis tilskuddsmottakeren ikke hadde levert regnskap og beretning eller rapport innen fristen, eller når regnskapet ikke var tilfredsstillende. Det var videre beskrevet at tilskuddet bortfalt dersom tiltaket ikke var igangsatt innen 31. desember 2023, eller dersom det ikke ble søkt Kulturoretaten om utsettelse innen samme frist. Vilråene for ordningen dekket ikke hva tilskuddet ikke skulle gå til. Etaten oppga at for prosjekttilskudd var det konkretisert hva tilskuddene skulle gå til, og at derfor ikke var nødvendig å presisere hva de ikke skulle gå til.

3.2.2 Rutiner og praksis for kontroll av bruk av tilskuddsmidler

Rutiner for kontroll av bruk av tilskuddsmidler

Det forelå en PowerPoint-presentasjon som var en brukerveiledning i bruken av tilskuddsmodulen i Websak+ som ble benyttet til saksbehandlingen av tilskudd. Seksjon tilskudd hadde også utarbeidet et årshjul med faste

oppgaver. Faste oppgaver var blant annet å klargjøre rapportskjema og å motta og behandle rapportene fra tilskuddsmottakeren.

Avdelingsdirektøren for tilskudd og utvikling oppga at et av avdelingsdirektørens oppdrag til seksjonslederen var å få på plass rutinebeskrivelser og kontrollrutiner. En av de første oppgavene til seksjonslederen da hun tiltrådte i august 2023, var å starte en kvalitetsutvikling basert på tidligere funn fra Kommunerevisjonen.

Avdelingsdirektøren oppga at det hadde vært et ekstremt trykk og en dobling av antall søknader og henvendelser under koronapandemien. En av intensjonene etter at seksjonsledernivået for tilskudd ble etablert fra 2020, var å få på plass bedre rutiner og beskrivelser for tilskuddsforvaltningen, men det var noe som ikke lot seg gjøre, ifølge avdelingsdirektøren. Hun fortalte at avdelingen var sprengt på ressurser. Avdelingsdirektøren var tydelig til sine medarbeidere på at kontroll av rapporteringen fra tilskuddsmottakere måtte nedprioriteres. Hovedprioriteringen var å få penger ut – å få iverksatt tilskuddstildelingen. Dette var beskjeder som var et nødvendig onde, ifølge avdelingsdirektøren.

Kulturetaten har fra august 2024 satt i gang et prosjekt for å utvikle og iverksette rutiner for de ulike aktivitetene som inngår i tilskuddsforvaltningen, herunder skriftlige rutiner for kontroll av bruk av tilskuddsmidler. Det er ansatt en person i en midlertidig prosjektstilling som fra og med august 2024 gjør en gjennomgang av hele tilskuddsforvaltningen i et prosjekt for kvalitetssikring og rutineutvikling. Ifølge prosjektbeskrivelsen tilstrebes det å utvikle rutiner som skal dekke hele tilskuddsporteføljen, og rutinene skal i sin helhet utgjøre et samordnet malverk. Seksjonslederen ønsker tydeligere rutiner på gjennomgang og vurdering av rapporteringen. Tilskuddsmottakeren bør svare ut hvordan de når målet, noe de i varierende grad gjør, ifølge seksjonslederen. Hvis gjennomføringen avviker fra mål og planer som framgår av søknaden, skal mottakeren melde fra.

Praksis for kontroll av bruk av tilskuddsmidler

Seksjonslederen oppga at hun opplever at saksbehandlerne leser rapporteringen fra tilskuddsmottakerne og tar kontakt med disse om de mener rapporteringen ikke er god nok. En saksbehandler oppga at det i tilskuddsmodulen i Websak+ er et felt som skal fylles ut av saksbehandleren ved godkjenning av tilskuddsmottakerens rapportering på bruk av tilskuddsmidlene. For at saksbehandleren skal godkjenne rapporteringen, må tilskuddsmottakeren ha levert en signert års-/prosjektrapport med regnskap som viser bruken av tilskuddsmidlene. I tillegg gjør saksbehandleren en skjønnsmessig vurdering av om tilskuddsmidlene er brukt i henhold til vilkårene, basert på informasjonen som framgår av rapporten og regnskapet. Flere av ordningene krever innlogging med BankID for å sende inn rapport. Tidligere har saksbehandleren lagt inn en merknad i tilskuddsmodulen når rapporten ikke er signert av to personer. Saksbehandleren gjør også vurderinger av bruken av midlene opp mot målene som tilskuddsmottakeren har satt i søknaden. De fleste får mindre i tilskudd enn de søker om, og dette må tas i betraktning i vurderingene, ifølge saksbehandleren.

For mottakere av driftstilskudd er det tilstrekkelig å sende inn en årsrapport for selskapet som helhet, uten at det spesifiseres hvordan tilskuddsmidlene har inngått i driften. Her går saksbehandleren gjennom årsrapporten og regnskapet for å se at selskapet har holdt på med det de skal (for eksempel at et teater har drevet med teaterdrift). Saksbehandleren trekker fram at de ikke setter seg inn i den daglige driften til selskapene, men at det vil fanges opp gjennom årsrapportene for selskapene dersom de har drevet med helt andre ting enn det som er tiltenkt.

Seksjonslederen oppga at seksjonen forsøker å ha jevnlig møter med mottakere av driftstilskudd, det vil si at alle i løpet av noen år vil ha hatt møte med seksjonen. Seksjonslederen oppga at for prosjekttilskudd kan etaten sette konkrete rapporteringskrav. For driftstilskudd vil tilskuddet være en mindre del av en større drift. Når seksjonen skal kontrollere om midlene er brukt i tråd med tilskuddsordningen, krever det bedre kvalitative rapporteringskrav enn slik det er i dag, og seksjonen har ifølge seksjonslederen planer for å forbedre rapporteringskravene. Saksbehandleren oppga at kvaliteten på rapporteringen varierte mellom tilskuddsordningene.

Eventuell tilbakebetaling av midler

Seksjonslederen fortalte at det var sjelden at midler ble krevd tilbake etter at de var gått til utbetaling. Krav om tilbakebetaling er en relativt inngripende reaksjon, og vil i så fall være begrunnet i et alvorlig vilkårsbrudd, ifølge seksjonslederen. Tilfeller der etaten vet at tiltaket har vært gjennomført, men rapporteringen er mangelfull, vil gjerne få en mildere reaksjon. Søkeren vil eksempelvis ikke kunne få nye tilskudd innvilget så lenge rapport for tidligere mottatt tilskudd er mangelfull. Det var en vanligere reaksjon at tildelte midler ikke ble utbetalt. Disse ble da tilbakeført til ordningen, ifølge seksjonslederen. Dette vil gjerne være tilfeller der mottakeren av ulike årsaker ikke har realisert prosjektet og ikke fått innvilget utsettelse. Saksbehandleren vi snakket med, oppga at det som skal til for at etaten ber om tilbakebetaling av tilskudd, er at mottakerne ikke har gjennomført det de skal. Saksbehandleren fortalte at det ikke var mange tilfeller der det var bedt om tilbakebetaling i 2023 eller 2024. Det var noen tilfeller der etaten hadde gitt informasjon om at tilskuddet skulle betales tilbake, men det ikke var sendt ut tilbakebetalingskrav ennå. Rutine for hvordan tilbakebetalingsprosessen skal foregå, var under utvikling.

Kommunerevisjonen har, som en del av regnskapsrevisjonen for 2024, gjennomgått utvalgte regnskapstransaksjoner og interne kontrollrutiner i etaten. Det er omtalt i Kommunerevisjonens brev i etterkant av gjennomgangen at etaten oppga at det ikke hadde blitt krevd midler tilbake på grunn av mangelfull rapportering eller rapportering etter fristene. Kommunerevisjonen har i en forenklet etterlevelseskontroll av tilskuddsforvaltningen tidligere gitt anbefalinger om blant annet å se på muligheten for å utbetale deler av tilskuddet ved tilskuddsmottakers rapportering av gjennomført aktivitet. Videre framgikk det av Kommunerevisjonens gjennomgang av tilskuddsmodulens logg at det logges ved hendelser eller endringer, men ikke hva endringen gjelder. Etaten hadde, på grunn av manglende systemstøtte, behov for å etablere manuelle kontroller knyttet til utbetalinger av tilskudd mot gyldig vedtak.

Saksgjennomgang utvalgte tilskuddssaker

Som tidligere beskrevet har Kommunerevisjonen gjennomgått ti tilskuddssaker innen fire tilskuddsordninger fra 2023.

For de to gjennomgåtte sakene innen bylivstilskudd var det i den ene saken ikke levert noen rapport, mens det i den andre saken var levert en rapport etter fristen og uten signatur.

I den ene saken ble det gitt kroner 250 000 kroner i tilskudd i mars 2023. Disse var fortsatt ikke rapportert brukt per november 2024. Det forelå en søknad fra oktober 2023 om utsettelse av tiltaket som tilskuddet skulle benyttes til. Tiltaket skulle gjennomføres fra slutten av mars 2023 til 1. juni 2023. Vilåret var at rapport og regnskap skulle leveres innen seks uker etter gjennomføring. Det forelå ingen dokumentasjon av noen purringer fra Kulturoretaten på manglende rapportering før søknaden om utsettelse forelå. Kulturoretaten stilte i november 2023 krav om en klarere plan for 2024 for å kunne godkjenne overføring til 2024. Tilskuddsmottakeren oversendte i desember 2023 en plan med budsjett for 2024. Flere detaljer rundt tiltaket skulle bekreftes i januar. I februar 2024 ba Kulturoretaten om tidspunkt for og detaljer rundt tiltaket som skulle bekreftes i januar. I juli 2024 sendte Kulturoretaten beskjed om at søknaden om utsettelse til 2024 ikke hadde blitt godkjent, i påvente av innsendelsen av oppdatert informasjon om gjennomføringen i 2024 som skulle vært sendt inn vinteren 23/24. Kulturoretaten ba om at tilskuddsmottakeren sendte oppdatert informasjon om hvorvidt tiltaket ville gjennomføres i 2024, innen 1. august 2024. Kulturoretaten informerte samtidig om at tilskuddet ville bli krevd tilbakebetalt dersom etaten ikke mottok informasjon innen fristen, eller dersom utsettelse til 2024 ikke ble godkjent. Per november 2024 forelå ikke ytterligere dokumentasjon i saken, verken svar fra tilskuddsmottakeren eller oppfølging fra Kulturoretaten. Ut fra dokumentasjonen i saken hadde tilskuddsmottakeren hatt tilskuddsmidlene i 1 år og 8 måneder uten at midlene var benyttet, og etaten hadde ikke krevd tilbakeføring av midlene.

I den andre saken vi gjennomgikk innen bylivstilskudd, forelå det en usignert prosjektrapport og signert regnskap. Vilåret var at rapport og regnskap skulle leveres innen seks uker etter gjennomføring. Rapport og regnskap ble levert ca. tre måneder senere enn fristen. Det forelå en revisorbekreftelse for bruk av tilskuddet. Det var dokumentert i saksbehandlingssystemet at rapporteringen var godkjent av saksbehandleren.

For de fem gjennomgåtte sakene innen driftstilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner forelå det en årsrapport og et signert årsregnskap i fire av sakene. Det varierte om årsrapportene var signerte. I en av disse sakene var det rapportert status for målsettingene for 2023. I de andre sakene ga ikke rapporteringen klar informasjon om hva tilskuddsmottakeren hadde gjennomført, opp mot hva de hadde meldt som mål og plan i søknaden. I disse fire sakene forelå det en revisjonsberetning for selskapenes årsregnskap. Det framgikk ikke av revisorbekreftelsene om tilskuddet var anvendt som forutsatt.

I den femte saken forelå verken signert årsrapport eller årsregnskap. I denne saken var det gitt tilskudd på 360 000 kroner i 2023. Saksbehandleren purret på manglende rapportering i juni 2024. I henvendelsen ble det beskrevet at tilskuddet i ytterste konsekvens ville bli krevd tilbakebetalt dersom ikke regnskap og rapport ble levert, eller dersom rapporteringen ikke var tilfredsstillende. Etaten mottok et usignert dokument i etterkant av denne hvor det framgikk at styret hadde funnet en rekke feil i årsregnskapet som burde rettes opp før revidering. Regnskapet var ikke sendt til revisor. Det var i dokumentet ikke rapportert om bruken av tilskuddet opp mot mål i søknaden. Høsten 2024 sendte Kulturetaten en purring på manglende spesifisering, og det ble beskrevet at etaten trengte en spesifisering av årsregnskapet med noter, og det ble etterspurt når revisorbekreftelse ville foreligge. Det var ikke krevd bortfall av tilskudd. Det var dokumentert i saksbehandlingssystemet at saken manglet rapportering, og at rapporteringen ikke var godkjent.

For de to gjennomgåtte sakene innen tilskuddsordningen innovasjon innen kultur og kulturnæring forelå det ikke signerte prosjektrapporter eller regnskap. Den ene saken gjaldt et tilskudd på 300 000 kroner. I denne saken var det ikke levert regnskap eller prosjektrapport, og Kulturetaten hadde ikke purret på manglende rapportering eller krevd tilbakebetaling av midlene. Den andre saken gjaldt et tilskudd på 500 000 kroner. I denne saken forelå det en henvendelse fra Kulturetaten til tilskuddsmottakeren fra september 2024. Her sto det at rapportering ikke var mottatt inn fristen, som var tre måneder etter gjennomført tiltak. Det ble minnet om at tilskuddet kunne bli krevd tilbakebetalt dersom ikke regnskap og rapport ble levert innen fristen, eller når regnskapet ikke var tilfredsstillende. I september 2024 fikk tiltaket godkjent utsettelse av prosjektet til vinteren 24/25 – det var ikke spesifisert nærmere når prosjektet var forventet gjennomført.

For den ene gjennomgåtte saken innen tilskuddsordningen løpende tilskudd til kunst- og kulturtiltak forelå det en udatert og usignert prosjektrapport. Regnskapet var heller ikke signert, og det forelå ikke en revisorbekreftelse for bruk av tilskuddet. Det var ikke enkelt ut fra rapporteringene å se hva tilskuddsmottakeren hadde gjennomført, opp mot hva de hadde meldt som mål og plan i søknaden. Det var dokumentert i saksbehandlingssystemet at rapporteringen var godkjent av saksbehandleren.

3.2.3 Rutiner og praksis for etterkontroller

Det forelå ikke skriftlige rutiner for å kontrollere om det i saksbehandlingen er gjennomført en kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene.

Avdelingsdirektøren for tilskudd og utvikling oppga at avdelingen ikke har hatt etterkontroller på tilskuddsområdet. Kulturetaten skulle gjennomføre internrevisjon på tilskuddsområdet i 2023, men den ble ikke gjennomført. Avdelingsdirektøren hadde ikke etablert internkontroll overfor sine seksjoner utover løpende og tett dialog med tanke på leveranse og oppfølging. Seksjonslederen for tilskudd oppga at seksjonen har ukentlige seksjonsmøter hvor status i saker tas opp. Videre oppga seksjonslederen at det ikke er rutiner for seksjonslederens internkontroll av saksbehandlingen. Seksjonen ønsker å innføre rutiner for dette i forbindelse med prosjektet om rutiner for tilskuddsforvaltningen. Seksjonslederen ønsker minimum hvert kvartal å gjennomgå status med saksbehandleren som har vært ansvarlig for den enkelte tilskuddsordning. Det framkom av intervju i seksjon tilskudd at seksjonen på slutten av året tok ut rapporter fra økonomisystemet Agresso og kontrollerte utbetalte midler opp mot tildelte midler.

3.2.4 Evaluering av tilskuddsordningene

Avdelingsdirektøren for tilskudd og utvikling oppga at Kulturetaten ikke hadde et system for å evaluere effekten av tilskuddsordningene. Hun viser til at dette er vanskelig å gjennomføre i praksis. Avdelingsdirektøren viser til

at det skjer mye utvikling i arbeidet i seksjonen. Blant annet innføres det nye måltall om publikumstall som må rapporteres på.

Ifølge seksjonslederen for tilskudd er bearbeiding av rutinebeskrivelse for evaluering av tilskuddsordninger en del av prosjektet for å utvikle og iverksette rutiner for aktivitetene som inngår i tilskuddsforvaltningen. Ordningsansvarlig saksbehandler skal systematisere erfaringene for hver ordning for vedtaksrundene og utarbeide et skriftlige erfaringsnotat. Med utgangspunkt i erfaringsnotatene skal det årlig vurderes om det er behov for endringer.

Seksjonslederen viste til at seksjonsmøtene er en arena der status for tilskuddsordningene diskuteres. Saksbehandleren vi snakket med, fortalte at seksjonen har en årlig gjennomgang og dialog om hva som har fungert bra, og hva som ikke har fungert bra med den enkelte ordningen det siste året. Saksbehandleren trakk fram et eksempel som gjaldt evaluering av stipendordningen som skal bidra til at yngre kunstnere i etableringsfasen kan etablere seg i Oslo. Seksjonen vurderte at det var vanskelig å vurdere hvordan midlene ville bidra til etablering. Basert på evalueringen ble det lagt inn et spørsmål i søknadsskjemaet om hvordan midlene ville bidra til etablering. Saksbehandleren viste videre til at behandlingsmøtene, hvor man behandlet søknader i en tilskuddsordning, var en arena der effekter av ulike tilskuddsordninger ble diskutert.

Seksjonslederen oppga at det hadde vært gjennomført evalueringer av enkelte tilskuddsordninger. Dette gjaldt bylivstilskudd, ordningen for stipend til kunst- og kulturformål, tilskudd til kor, korps og orkestre og driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner. Kulturoretaten utarbeidet i februar 2024 forslag til endringer i forskrift om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner. For bylivstilskudd 2024 var det utarbeidet et erfaringsnotat som etaten oversendte byrådsavdelingen. Formålet var å dele erfaringer og komme med anbefalinger til bruk ved videreføring av ordningen. Når det gjelder ordningen for stipend til kunst- og kulturformål, ble det i 2021 utarbeidet en rapport om evaluering av Oslo kommunes stipend til kunst- og kulturformål. For tilskudd til kor, korps og orkestre ble det i 2022 skrevet et internt notat om behov for endringer i kor- og korpsforskriften.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kulturoretaten hadde en praksis med å sette vilkår for tildeling av tilskudd, men det var svakheter i vilkårssettingen. Vilråene var ofte generelle og lite konkrete. Slike vilkår legger ikke i tilstrekkelig grad til rette for å kontrollere hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene. Det ble eksempelvis ikke alltid stilt krav tilpasset den enkelte tilskuddsordning. Etatens nye krav til revisorbekreftelse i 2024 basert på revisjonsstandarder kan legge til rette for bedre kontroll og økt tydelighet.

Det var svakheter ved etatens rutiner og praksis for å gjennomføre kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene. Blant annet så vi flere eksempler på manglende oppfølging når tilskuddsmottakeren ikke hadde sendt påkrevd dokumentasjon for bruken av tilskudd. Videre hadde etaten ikke etablert rutiner og praksis for å kontrollere om det i saksbehandlingen ble gjennomført en kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om etaten i tilstrekkelig grad hadde en praksis som ville fange opp bruk av tilskuddsmidler som ikke var i tråd med vilråene. Mangelfull oppfølging og kontroll av bruken av tilskuddsmidler medfører risiko for at feil bruk av midlene ikke fanges opp, og at feilbrukte midler ikke blir tilbakebetalt.

Kulturoretaten hadde ikke etablert et system for evaluering av effekten av tilskuddsordningene. Kulturoretaten hadde gjennomført enkelte aktiviteter for å dele erfaringer om ulike tilskuddsordninger, men dette var ikke satt i system. Manglende system for evaluering av effekter kan medføre at etaten ikke i tilstrekkelig grad fanger opp mulige svakheter ved tilskuddsordningene og om hensikten med ordningene blir oppnådd.

Etaten kunne vise til et arbeid med systematisering og kvalitetssikring av rutiner og praksis etter Kommunerevisjonens tidligere undersøkelser. Arbeidet kan bidra til forbedring av tilskuddsforvaltningen.

4 Saksbehandling ved utleie av lokaler

I dette kapittelet redegjør vi først for om Kulturetaten har utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandling av tildeling av lokaler for utleie, og om det blir inngått kontrakt ved utleie av lokaler. Videre ser vi på om etaten dokumenterer vurderinger den gjør ved avgjørelser av hvem som blir tildelt en utleiekontrakt. Til slutt redegjør vi for og vurderer om Kulturetaten har rutiner og praksis for å etterkontrollere saksbehandlingen ved utleie av kontrakter.

4.1 Revisjonskriterier

- Kulturetaten bør ha en skriftlig rutine for saksbehandlingen av tildeling av lokaler for utleie. Det skal inngås en skriftlig kontrakt ved utleie av lokaler.
- Kulturetaten skal dokumentere vurderinger etaten gjør ved avgjørelser av hvem som blir tildelt en utleiekontrakt.
- Kulturetaten skal ha rutiner og praksis for å etterkontrollere saksbehandlingen ved utleie av kontrakter.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Saksbehandling ved tildeling av lokaler for utleie

Oppfølging av tidligere funn

Kommunerevisjonen konkluderte i nummerert brev nr. 7/2023 til kontrollutvalget i Oslo kommune våren 2023 med at Kulturetaten har hatt vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen ved utleie og i kontraktsforvaltningen. Kommunerevisjonen fulgte opp dette nummererte brevet i nummerert brev nr. 6/2024. Basert på Kommunerevisjonens nye stikkprøver og rutinegjennomgang fant vi at noen av de samme manglene fra forrige år fortsatt gjaldt etter gjennomført revisjon for 2023.

Blant annet for å følge opp Kommunerevisjonens nummerte brev gjennomførte Kulturetaten første halvår 2024 et prosjekt for profesjonell drift av Kulturetatens forvaltnings- og utleievirksomhet. I etatens prosjektplan framgikk at Kulturetaten over flere år har hatt utfordringer med effektiv gjennomføring av eiendomsforvaltningen. Det ble beskrevet at det har vært mangel på rutiner som sikrer gjennomføring i henhold til lover og kommunalt regelverk, og at kontraktshåndteringen over flere år i all hovedsak har skjedd uten involvering av juridisk miljø i etaten. Eiendomsavdelingen har også hatt utfordringer knyttet til mangel på faste ressurser, blant annet som følge av at etaten (stadig) har avventet ulike eiendomsreformer sentralt i kommunen, ifølge prosjektplanen.

Juridisk seksjon overtok midlertidig forvaltningen (utleievirksomheten) fra september 2022 til september 2024, med sikte på å rydde opp. Arbeidet med å forbedre praksis og rutiner på feltet skulle deretter videreføres av eiendomsavdelingen. I denne forbindelse ble også ansvar, oppgaver og grensesnitt mellom eiendomsavdelingen og juridisk seksjon avklart og nedfelt i oppsummering fra eget møte om dette, ifølge etaten.

I prosjektplanen framgikk en prosessbeskrivelse for utleieforvaltningen, og det ble utarbeidet noen effekt- og resultatmål. Det ble etablert ulike arbeidsgrupper og oppgaver. Temaer som ble skissert i prosjektet, var blant annet

- riktig mva.-håndtering, rutiner som brukes i alle ledd og tidsfrister som holdes
- ansvar ved felleskostnadsoppgjør
- riktig fakturering og rask innkreving, herunder etablering av rutiner for leiekontrakter som utløper med klare frister
- lik bruk av anleggsnummer på inn- og utgående fakturaer
- rutiner/prosess for oppfølging av økonomien for utleie
- årshjul for forvaltningsvirksomheten
- etablering av tydeligere roller i forvaltningsvirksomheten
- analyse og oppgradering av fagsystemet ISY Eiendom
- grensesnitt mellom eiendomsdrift, arenautvikling og økonomi

I en statusrapportering fra april 2024 var det beskrevet at prosjektet var godt i rute for å landes innen utløpet av andre kvartal 2024. Den største risikoen var mangler og feil i eiendomssystemet ISY Eiendom. Dette var tatt opp med leverandøren. ISY Eiendom er et IKT-system for forvaltning av eiendom som benyttes av eiendomsavdelingen. Det var beskrevet at etaten hadde etablert grunnlagsdatasettet for fordelingsnøkkel for merverdiavgift, men at rutine for oppdatering av grunnlagsdatasettet ikke var ferdigstilt. Arbeidet var ikke ferdigstilt per januar 2025.

Når det gjelder fakturering og rask innkreving, oppga etaten at dette arbeidet var ferdigstilt per januar 2025. Det framgikk blant annet at rutinen for inkasso og purring og beskrivelsen av innfordringsprosessen var gjennomgått og revidert.

Etaten oppga at for lik bruk av anleggsnummer på inn- og utgående fakturaer var dette arbeidet ferdigstilt per januar 2025.

Når det gjelder rutiner/prosess for oppfølging av økonomien for utleie, var dette ikke ferdigstilt. Etaten oppga at dette arbeidet var ferdigstilt per januar 2025. Årshjulet for forvaltningsvirksomheten var utarbeidet.

Per januar 2025 oppga etaten at tydelige roller og ansvarsfordeling var etablert. Oppgradering av dagens løsning av ISY Eiendom gjensto. Avklaringer av grensesnitt mellom forvaltning av utleie og eiendomsdrift var beskrevet gjennomført. Det gjensto å avklare roller, ansvar og grensesnitt mellom de relevante seksjonene med hensyn til utlysning og tildeling av ledige kulturlokaler generelt. Etaten oppga at dette var et pågående arbeid per januar 2025. Videre var ikke arbeidet med å vurdere grensnittet mellom avdelingene opp mot økonomiseksjonen påbegynt. Etaten oppga per januar 2025 at grensnittet generelt var avklart.

Det var ikke utarbeidet en sluttrapport etter prosjektet.

Skriftlige rutiner for saksbehandling

Kulturretaten har ansvar for utleie av næringseiendommer og subsidierte arbeidslokaler (atelierer). Kulturretaten har også blant annet utleie til bydeler og utleie av arbeidslokaler ved Gamle Munch og ulike publikumsrettede lokaler. Det var ikke utarbeidet felles rutiner for utleieforvaltning i Kulturretaten. Det var opp til den enkelte avdeling å utarbeide rutiner for sin utleie.

Eiendomsavdelingen

Det ble opprettet rutiner og laget prosessbeskrivelse for ateliertildeling i perioden da eiendomsavdelingens utleieforvaltning var plassert i juridisk seksjon. Lederen for juridisk seksjon oppga at arbeidet med å utarbeide rutiner og gjennomgang av kontrakter ikke var ferdigstilt, men at dette arbeidet etter september 2024 var tilbakeført til eiendomsavdelingen. Seksjonslederen for eiendom oppga at revidering av etablerte rutiner og nye rutiner ville bli gjennomført i januar 2025. Ifølge etatsdirektøren hadde etaten fått gode rutiner og oversikt over utleieforvaltningen nå, men det gjensto fortsatt noe arbeid.

Per mai 2024 hadde etaten følgende skriftlige rutiner for tildeling av atelierer:

- avklaring av ledige arbeidslokaler
- utlysning
- søknadsskjema
- visning
- søknadsbehandling
- møter i tidelingsutvalget
- habilitetsvurderinger i tidelingsutvalget
- innstilling av vedtak
- direktørens vedtak og vedtaksbrev

Det forelå videre en skriftlig rutine for registrering av ny kunde i ISY Eiendom og for opprettelse av leiekontrakter fra november 2023.

For utleie til bydeler forelå det en rutine som var påbegynt. Hensikten med rutinen var å sikre lik gjennomføring av forhandlinger, fastsettelse av leie og felleskostnader og utarbeidelse av leiekontrakt. Etaten oppga at den i 2022 i eget prosjekt tok for seg prosess-steg for utlysning av kulturlokaler, herunder hvordan etatens ulike fagmiljøer samarbeider, og hvem som deltar og har ansvar for ulike delprosesser.

Det forelå ingen egen skriftlig rutine for utleie av næringslokaler til private aktører.

Avdeling læring og arena

For kulturskolen fikk Kommunerevisjonen oversendt dokumentet *Rutiner ved utlån og utleie av kulturskolens lokaler*. Dokumentet var ikke datert, og det framgikk ikke hvem som hadde utarbeidet rutinen, og om rutinen var godkjent.

For Rommen Scene og Voldsløkka Scene fikk Kommunerevisjonen oversendt ett dokument som inneholdt en beskrivelse av prosedyre/rutine for leie av Rommen Scene og Voldsløkka scene og prosedyre/rutine for lån/leie av dansesalen på Rommen Scene. Dokumentet var ikke datert, og det framgikk ikke hvem som hadde utarbeidet rutinen, og om rutinen var godkjent. Dokumentet var utarbeidet i forbindelse med Kommunerevisjonens undersøkelse, ifølge etaten.

Rommen Scene benyttet Oslonøkkelen for utleie, mens Voldsløkka ikke benyttet løsningen. Ved muntlige henvendelser ble man bedt om å fylle ut et skjema for leie som ligger på internettssidene, ifølge avdelingsdirektøren for læring og arena.

Det forelå ingen skriftlige rutiner for utleie ved Gamle Munch. Det forelå en beskrivelse av utleien på Gamle Munchs egne nettsider. Her var det beskrevet at lokalene i stor grad programmeres gjennom tildelingsordningen, hvor kunstnere og kulturarrangører får tildelt lokaler til sine prosjekter. Det var også beskrevet at Gamle Munch tilbød saler og lokaler for korttidsleie og enkeltarrangementer. På kommunens nettsider forelå en egen side for utleie av Gamle Munchs lokaler i 2025. Her framkom beskrivelse av hvem som kan søke, aktiviteter som prioriteres, krav til søkeren, lokalene man kan søke om, leieperiode, utleiepris og søknadsskjema.

For Popsenteret var det utarbeidet en rutine betegnet som *kundereise utleie*. Denne var fra september 2024 og utarbeidet av seksjonslederen for publikum. Her var det blant annet beskrevet at kunden tar kontakt via et registreringsskjema på en angitt nettside.

For Øvingshotellet var det ikke skriftlige rutiner for utleie. Det var en egen nettside for booking hvor man kunne velge romtype, rom og ønsket dato. Det var beskrevet at øvingstid kunne bestilles her, eller at man kunne møte opp for drop-in-booking.

Avdeling kunst

Avdeling kunst hadde noe utleie på Vigelandmuseet. Ifølge avdelingsdirektøren for kunst gjaldt det utleie til aktører utenfra som ønsket å leie museet til tilstelninger. Det var ikke utarbeidet skriftlige rutiner for utleie av lokaler på Vigelandmuseet.

Skriftlig kontrakt ved utleie

Eiendomsavdelingen

Ifølge intervjuer ved eiendomsavdelingen var det gjort en gjennomgang slik at alle kontraktene som forelå på papir, var dokumentert i fagsystemet ISY Eiendom. Informasjon om leietakeren, lengden på leieforholdet, hvilken eiendom / hvilket bygg / hvilket rom som leies ut, areal, husleie og felleskostnader skulle registreres i fagsystemet. Signerte leiekontrakter, plantegninger og overtakelsesprotokoll skulle også legges inn i fagsystemet. Kommunerevisjonen har gjennomgått ni utleiesaker i ISY Eiendom. Vi gjennomgikk syv saker om utleie av subsidierte arbeidslokaler og to saker om utleie av næringseiendommer. Dette gjaldt fire leiekontrakter inngått i 2023 og fem leiekontrakter i 2024. For alle sakene forelå det en utleiekontrakt i ISY Eiendom.

Ifølge fungerende seksjonsleder for drift hadde ikke Kulturetaten signerte leiekontrakter på alle leieforhold tilbake i tid, men alle leietakere og lokaler var registrert med informasjon i ISY Eiendom. I tillegg var Kulturetaten blitt gjort oppmerksom på at en eiendom ikke var blitt registrert i fagsystemet etter overføring fra en annen etat til Kulturetaten. Kulturetaten hadde per november 2024 fortsatt noen tidsubestemte kontrakter.

Kulturetaten hadde fra 2023 utarbeidet en saksliste over ulike sakstyper og forhold knyttet til utleieforhold som skulle følges opp. Sakslisten var over tid redusert fra 300 saker til 80 saker, ifølge en saksbehandler. Saklisten inneholdt alt fra leietakeroppfølging til oppsigelse av leietaker samt forhandling og inngåelse av nye leiekontrakter. All utleie som ble inngått av eiendomsavdelingen i undersøkelsesperioden, ble kontraktsfestet, ifølge etaten.

Leiekontrakter om subsidierte arbeidslokaler ble inngått for fem år og som hovedregel med en opsjon om ytterligere leie for fem år. Denne muligheten sto i kontrakten. Det var standardkontrakter for utleie av subsidierte arbeidslokaler. I tillegg til å leie ut subsidierte lokaler leide eiendomsavdelingen ut lokaler der bydelene var leietakere. Ifølge saksbehandleren for utleie benyttet Kulturetaten egne standardkontrakter for hver av de ulike formene for leie. Det er juridisk seksjon som i praksis har ansvar for utleie av næringslokaler som forvaltes av eiendomsavdelingen, ifølge etaten. Etaten oppga at juridisk seksjon hadde ansvaret for inngåelse og kontraktsforhandlinger knyttet til næringsleie, mens kontrakter med bydeler inngår i eiendomsavdelingens ansvar.

Superbrukere i ISY Eiendom leverte månedlige rapporter fra ISY Eiendom med oversikter blant annet over leiekontrakter som gikk ut, og som måtte fornyes. Etaten hadde gjort justering i formuleringene i standardkontraktene de siste to årene. Kontraktsrevisjonene var basert på siste oppdaterte standarder fra Norsk Eiendom, men også tilpasset utleie av Kulturetats portefølje, herunder særlige vilkår knyttet til utleie av subsidierte lokaler, bygningenes vernestatus mv., ifølge etaten. Kulturetaten fikk informasjon om at noen benyttet subsidierte lokaler til beboelse. Det ble da lagt inn et punkt i standardkontrakten om at etaten har hevingsrett på leieavtalen dersom lokalet benyttes til beboelse.

Avdeling læring og arena

For kulturskolen oppga avdelingsdirektøren for læring og arena at kulturskolen inngikk kontrakter for utleie, og at alle kontrakter ble skriftliggjort og lagret i Sharepoint. Rommen Scene, Voldsløkka Scene, Popsenteret, Øvingshotellet og Gamle Munch ligger under seksjon publikum i avdeling læring og arena. For Rommen Scene og Voldsløkka Scene fikk vi beskrevet at det var utarbeidet en standardkontrakt for utleie som ville bli tatt i bruk fra januar 2025, for å sikre enda bedre dokumentasjon på leieforholdet. Seksjonslederen for publikum oppga at for korttidsleie på enhetene ble det utarbeidet både skriftlig tilbud og kontrakt som ble signert av kunden. Seksjonslederen oppga at på Gamle Munch ble det lyst ut lokaler til leie i henhold til regelverk for Gamle Munch. Dette gjaldt langtidsleie av kontorer og langtidsleie av ulike andre rom. For disse ble det inngått skriftlige framleiekontrakter. Det er Oslobygg som eier Gamle Munch, og Kulturetaten framleier lokalene. ISY Eiendom ble ikke benyttet i seksjonen.

Avdeling kunst

For Vigelandmuseet har vi fått oversendt en kontraktsmal for avtale mellom Vigelandmuseet og utleier.

4.2.2 Dokumentasjon av vurderinger ved tildeling av leiekontrakt

Eiendomsavdelingen

Kommunerevisjonen har gjennomgått tildelinger av subsidierte arbeidslokaler til syv søkere i 2023 og 2024. Det framkom av etatsdirektørens vedtak at disse var blant kunstnere som etter tildelingsutvalgets vurdering best oppfylte forskriftens krav om høyt kunstnerisk nivå sammenlignet med andre søkere på samme arbeidslokale. I vedtaket om tildeling av subsidiert arbeidslokale høsten 2024 sto følgende beskrevet som tildelingsutvalgets vurdering:

Søknadene som utvalget har behandlet bærer jevnt over preg av høyt kunstnerisk nivå.

Søkere som utvalget har innstilt på å få tildelt subsidiert arbeidslokale er kunstnere som etter tildelingsutvalgets vurdering best oppfyller forskriftens krav om høyt kunstnerisk nivå sammenlignet med

andre søkere på samme arbeidslokale, jf. §§ 4 og 7. På grunn av at det er flere godt kvalifiserte søkere enn tilgjengelige arbeidslokaler, er det flere søkere som tilfredsstiller kravet om høyt kunstnerisk nivå, men som likevel får avslag på søknaden. Enkelte søkere oppfylte derimot ikke forskriftens krav.

For det tilfellet at en søker ikke ønsker å akseptere det tildelte arbeidslokalet, har utvalget innstilt på hvilken søker som rykker opp, og får tildelt det aktuelle arbeidslokalet (reservekandidat).

I vedtaket var innholdet i forskrift om tildeling av subsidierte arbeidslokaler § 4 sitert:

Atelier kan tildeles billedkunstnere, kunsthåndverkere og brukskunstnere som til enhver tid har folkeregistrert adresse i Oslo og som har sitt virke i Oslo. Kunstnerisk aktivitet og kunstproduksjon skal være søkers hovedbeskjeftigelse. Søkere må kunne dokumentere et høyt kunstnerisk nivå. Aktiviteten skal synliggjøres gjennom dokumentert deltagelse på ulike utstillinger og andre utmerkelser som stipend og deltagelse på ulike kunstarenaer.

Kommunerevisjonen har sett eksempler på brev som sendes ved avslag på tildeling av subsidiert arbeidslokale. Det framkommer ikke en begrunnelse for avslaget i brevet, men etatsdirektørens vedtak følger som vedlegg til brevet. I avslaget framgår det at søkeren kan be om en nærmere begrunnelse for vedtaket. Selv om det ikke er en grundig begrunnelse for hver enkelt søker i selve vedtaket, skal det stå i vedtaket at man kan be om en nærmere begrunnelse for hvorfor man fikk avslag, jf. forvaltningsloven § 24 andre ledd, ifølge lederen for juridisk seksjon. Når en søker ber om en nærmere begrunnelse for avslag på sin søknad, opplyser Kulturetaten om sin lovmessighetsvurdering og vurdering av faktiske og skjønsmessige vurderinger som ligger til grunn for avslaget. Det gir søkeren grunnlag for å vurdere om vedkommende ønsker å klage på vedtaket, ifølge etaten.

For tildeling av subsidierte arbeidslokaler har juridisk seksjon vært involvert i arbeidet med å sikre bedre dokumentasjon av vurderinger som gjøres i tildelingen av atelierer. Det framkom av intervjuer med jurister i etaten at forvaltningsvedtak skal begrunnes, men at det ikke er krav om å gi samtidig begrunnelse i saker som gjelder fordeling av fordeler mellom flere parter.

Samtidig begrunnelse innebærer at Kulturetaten skal kunne begrunne konkret hvorfor en aktuell søker ikke nådde opp i konkurransen om det aktuelle arbeidslokalet. Det etaten gjør konkret, er å vurdere om lovmessige kriterier for å få tildelt lokalet er oppfylt, og i tillegg foretar tildelingsutvalget fagvurderinger basert på skjønsmessige vurderinger av hvorvidt søkerne holder et høyt kunstnerisk nivå. Dette med høyt kunstnerisk nivå er dels en lovmessighetsvurdering, dels en skjønsmessig vurdering, ifølge lederen for juridisk seksjon. Disse vurderingene dokumenteres i et internt system som er utarbeidet av Kulturetaten. Etaten informerer ikke søkerne om hvordan utvalget kommer fram til den skjønsmessige vurderingen. Seksjonslederen oppga at det Kulturetaten i praksis gjør, når søkere som har fått avslag, ber om en nærmere begrunnelse for vedtaket eller klager på vedtaket, er å gi en kvalitativ beskrivelse av hvilke lovmessige kriterier som er / ikke er oppfylt, og også hvilke skjønsmessige vurderinger som er gjort, og hvordan de har slått ut i vedtaket. Seksjonslederen mener at dette gir gode begrunnelser for vedtaket. Lederen for tildelingsutvalget oppga at når juristene i etaten ikke fant nok grunnlag i underlaget ved behandling av en klage, tok de kontakt med tildelingsutvalgets medlemmer for å be dem om å utdype begrunnelsen.

Kommunerevisjonen har gjennomgått to tildelinger av næringskontrakter i 2023 og 2024. I den ene saken hadde det vært forhandlinger med leietakeren om inngåelse av ny leiekontrakt som en fortsettelse av leieforholdet. Det var beskrevet at det som en del av forhandlingen hadde blitt inngått avtale om nedbetaling av utestående gjeld fra tidligere leieforhold. I den andre saken mottok Kulturetaten tilbud fra to aktører. Det var beskrevet at den valgte aktøren leverte det beste tilbudet med hensyn til økonomi, helhetlig forretningsidé (konsept mv.) og tilbudte åpningstider. Tilbyderen scoret best på de tre tildelingskriteriene i konkurransen.

Ifølge eiendomsavdelingen hadde enkelte næringskontrakter blitt forlenget med ett år i påvente av å forberede til forhandlingsmøter eller utlysning på grunn av kapasitets- og ressursmangel.

Kulturoretaten oppga at deres praksis er at husleie fastsettes etter prinsippet om markedsleie, og at unntak fra dette må ha særskilt hjemmel, for eksempel i regelverket om offentlig støtte eller konsesjonskontrakter. For næringsutleie praktiserer Kulturoretaten dette slik at dersom markedsmessig leie er kjent, kan utleie skje uten forutgående utlysning, ifølge etaten. Dersom vilkårene for tjenestekonsesjon er oppfylt, blir kontrakten lyst ut i henhold til gjeldende konsesjonsregler, ifølge etaten. I tilfeller hvor leiekontrakten selv har bestemmelser om vilkår for forlengelse, er disse bindende for kommunen, og eventuell reforhandling følger derfor kontraktens bestemmelser, ifølge etaten.

Avdeling læring og arena

For utleie innen kulturskolen var det utarbeidet en prioriteringsliste for bruk av kulturskolens lokaler. Avdelingsdirektøren for læring og arena oppga at denne ble benyttet dersom det skulle være tvil eller etaten måtte gjøre prioriteringer av aktuelle leietakere opp mot hverandre. Presset på lokalene utenom egen drift hadde ikke vært så stort at det var nødvendig med prioritering, ifølge avdelingsdirektøren. I utlånsavtaler ble det vist til hvilken verdi kulturskolen fikk i retur, og det var den dokumentasjonen som ble gjort for kulturskolen sin del, ifølge avdelingsdirektøren.

Seksjonslederen for publikum oppga at på Øvingshotellet og Popsenteret ble det i hovedsak ikke gjort vurderinger av hvem som fikk leie. Unntaket var leietakere som ble avvist om de ville benytte lokalene til upassende formål. Ved Rommen Scene og Voldsløkka Scene ble det primært lagt til rette for utleie til nabolag og profesjonelle aktører / frivillige organisasjoner innen kulturfeltet, ifølge seksjonslederen. Brukergrupper innen kulturlivet, skoler, kulturskole, profesjonelle aktører, bydeler, kommune og privat næring fikk mulighet til å leie scenene på Rommen Scene og Voldsløkka Scene dersom det var ledig kapasitet i tidsrommet de ønsket, ifølge etaten. Kulturoretaten oppga at brukergruppene i utgangspunktet stilte likt, men at kulturaktivitet ble prioritert. For utlån av dansesalen på Rommen Scene oppga etaten at frivilligheten og kulturarrangører med aktiviteter/arrangementer for barn og unge ble prioritert. Kommunerevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser om prioriteringer ble fulgt av etaten.

I direktørens vedtak om tildeling av lokaler ved Gamle Munch i 2023 og 2024 framkommer utvelgelseskriterier for tildelingen og en kort begrunnelse for valget. I direktørens vedtak for 2023 framkom følgende begrunnelse:

Søkerne, som utvalget har innstilt på, er aktører som etter tildelingsutvalget vurdering best oppfyller de overordnede målene for aktiviseringen av Gamle Munch 2023. Det er med andre ord også flere søknader i denne søknadsrunden som tilfredsstiller kravene, men som likevel får avslag. Dersom noen av de som har fått tildelt areal likevel ikke ønsker å aktivisere det, kan tildelingsutvalget ta kontakt med andre søkere som oppfyller kravene for tildeling og spørre om de ønsker å aktivisere arealene.

I direktørens vedtak for 2024 framkom følgende begrunnelse:

Søkerne som utvalget har innstilt på er aktører som etter tildelingsutvalget vurdering best oppfyller de overordnede målene for aktiviseringen av Gamle Munch i 2024. Det er med andre ord flere gode søkere som tilfredsstiller kravene, men som allikevel får avslag. Kvalifiserte søkere som har fått avslag er innstilt som reservekandidater. I det tilfellet noen av de som har fått tildelt lokale ikke ønsker å akseptere tilbudet, vil en reservekandidat i samme kategori kunne bli tilbudt lokalet.

Kommunerevisjonen har sett eksempel på brev som er sendt ved avslag på tildeling av lokaler i Gamle Munch i 2024. Brevet inneholder ingen begrunnelse for avslaget. Direktørens vedtak følger som vedlegg til brevet. Det er beskrevet at dersom søkeren ønsker en nærmere begrunnelse for avslaget, kan søkeren sende en henvendelse til Kulturoretaten per post eller e-post.

Avdeling kunst

Avdelingsdirektøren for kunst oppga at Vigelandmuseet tar betalt for leien, og at det ikke er tillatt å leie ut til private fester, samt at ansatte i etaten ikke kan bruke eller leie lokaler. Kommunerevisjonen har ikke sett dokumentasjon som viser hvilke vurderinger avdelingen gjør ved utleie.

4.2.3 Rutiner og praksis for etterkontroller av saksbehandlingen ved utleie av kontrakter

Kulturetaten hadde ikke felles nedskrevne rutiner for etterkontroller av saksbehandlingen. Det var opp til hver enkelt avdeling som gjennomførte utleie, å eventuelt utarbeide rutiner og etablere praksis for sin avdeling. Foruten eiendomsavdelingen har ikke Kommunerevisjonen mottatt dokumentasjon som beskriver rutiner eller praksis for etterkontroller av saksbehandlingen ved utleie av kontrakter.

Det var utarbeidet en rutine for internkontroll av endringer i ISY Eiendom som eiendomsavdelingen benyttet. Rutinen var fra august 2024. Hensikten med rutinen var å kvalitetssikre det som blir lagt inn i ISY Eiendom, og at riktig beløp for husleie og felleskostnader blir fakturert. Fungerende seksjonsleder for eiendom oppga at etaten gjennomførte sidemannskontroller ved saksbehandling i ISY Eiendom, og at det var månedlige rapporter for endringslogger i fagsystemet som ble gjennomgått og kontrollert. Dette var beskrevet i rutinen.

Fungerende seksjonsleder for eiendom oppga at ISY Eiendom ikke er et funksjonelt eiendomssystem. Noen prosesser, for eksempel omsetningsleie/avregning støttes ikke av versjonen Kulturetaten benytter. Kommunerevisjonen har, som en del av regnskapsrevisjonen for 2024, gjennomgått utvalgte regnskapstransaksjoner og interne kontrollrutiner i etaten. Utfordringer knyttet til funksjonaliteten i systemet og tilgangsstyring er omtalt i Kommunerevisjonens brev til Kulturetaten i etterkant av gjennomgangen. Det framkommer blant annet at systemet har stor fleksibilitet for opprettelse av rettigheter og endring av brukere på tvers av roller, og etaten oppgir at den ikke foretar løpende eller årlige kontroller av tilgangene. Videre opplever etaten at systemet ikke støtter fakturerings- og inntektsprosessene fullt ut.

Det har ikke vært gjennomført interne revisjoner av utleieforvaltningen i noen avdelinger i 2023 og 2024. Ifølge etaten gjennomførte økonomiseksjonen enkelte stikkprøver i august 2024 av om det forelå en skriftlig kontrakt for utleieforholdet i utvalgte kontrakter i ISY Eiendom, og om kontrakten var korrekt registrert i fagsystemet.

Kommunerevisjonen gjennomgikk syv utleiesaker om subsidierte arbeidslokaler og to saker om utleie av næringslokaler i 2023 og 2024. Det forelå ikke dokumenterte etterkontroller av saksbehandlingen i disse sakene.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det var en svakhet at Kulturetaten i varierende grad hadde utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandlingen av tildeling av ulike typer lokaler for utleie. Etaten manglet eksempelvis skriftlige rutiner for tildelingen av leiekontrakter for næringslokaler til private aktører. Manglende rutiner kan gi risiko for feil i saksbehandlingen.

Etaten hadde etablert en praksis med å inngå skriftlige kontrakter ved utleie av lokaler. Undersøkelsen viser at etaten hadde forbedret arbeidet med å sikre dokumentasjon av avgjørelser om hvem som blir tildelt en utleiekontrakt. Dette vil være særlig aktuelt for kontrakter som blir tildelt på ikke-markedsmessige vilkår. Dokumentasjon av avgjørelsene er viktig for etterprøvbarehet og for å kunne forsikre seg om at forvaltningsprinsippene om likebehandling og forutberegnelighet er ivaretatt.

Forvaltningsrevisjonen viser at etaten hadde rutiner for enkelte etterkontroller av deler av saksbehandlingen. Det var ikke etablert systematiske etterkontroller av utleieforvaltningen i etaten som helhet eller i de ulike avdelingene. Omfanget av kontroller synes begrenset. Manglende etterkontroll av saksbehandlingen gir risiko for at tilsiktede og utilsiktede feil i saksbehandlingen ikke fanges opp.

5 Habilitetsvurderinger

I dette kapitlet redegjør vi for og vurderer om Kulturoretaten hadde lagt til rette for at forhold av betydning for habilitet i forvaltningen kunne bli vurdert og avklart.

5.1 Revisjonskriterier

- Kulturoretaten skal legge til rette for at forhold av betydning for habilitet kan bli vurdert og avklart.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Vurdering og avklaring av habilitet

Kulturoretaten hadde ikke utarbeidet felles skriftlige retningslinjer for ansattes egen vurdering av habilitet eller utarbeidet rutiner for avledet inhabilitet. Ifølge etaten hadde den ikke hatt kapasitet til dette. Lederen for juridisk seksjon oppga at seksjonen planla å utarbeide en overordnet rutine for habilitet, herunder også rutiner for avledet inhabilitet, innen utgangen av januar 2025.

Ved ansettelse blir ansatte informert om etiske retningslinjer ved at de får disse tilsendt for signering som vedlegg til arbeidskontrakten. Kulturoretaten hadde lenke til informasjon om kommunens etiske retningslinjer på intranettet.

Etaten hadde på sine intranettsider informasjon om at som arbeidstaker i Oslo kommune har man plikt til å opplyse arbeidsgiveren om annet lønnet arbeid eller lønnet/ulønnet verv. Det var presisert at dette gjaldt både ved tiltredelse og så lenge man var ansatt. Det var beskrevet at søknad om godkjenning skulle sendes arbeidsgiveren via HR-systemet. Seksjonslederen for økonomi oppga at systemet hadde en svakhet i at det ikke ville framkomme om det var vurdert om en person hadde bierverv. Det ville bare framkomme dersom en ansatt hadde registrert et bierverv. En av lederne vi snakket med, oppga at oversikten i HR-systemet ikke var en oversikt man benyttet veldig ofte – den var ikke oppe som et fast punkt eller er noe som ble fast rapportert på. Systemet var basert på en tillit til at ansatte meldte fra og registrerte bierverv i systemet på egen hånd. En av lederne fortalte at ansatte kunne registrere bierverv i HR, men det var usikkert i hvilken grad det ble benyttet.

Etaten hadde et introduksjonsprogram for nyansatte. E-læringskurs innen etikk var en del av dette programmet. Det var utarbeidet en sjekkliste for introduksjon av nye medarbeidere. Orientering om HR-systemet og registrering av eventuelle bierverv var en del av sjekklisten. Avdelingsdirektøren for virksomhetsstyring og støtte oppga at det var opp til rekrutterende linjeleder å påse at programmet ble gjennomført for nyansatte.

Etisk regelverk og dilemmatrening ble tatt opp i ledergruppen årlig. Det framkom av referater fra ledergruppen. Ifølge avdelingsdirektøren for virksomhetsstyring og støtte hadde avdelingslederne ansvar for å følge opp at etisk dilemmatrening skjedde årlig i alle avdelinger/seksjoner/team i etaten.

Det var opp til hver enkelt avdeling å utarbeide eventuelle rutiner for vurdering av habilitet i sin avdeling. Juridisk seksjon har de siste årene arrangert kurs i forvaltningsrett, med kursholder fra Kommuneadvokaten, hvor habilitetsreglene også ble gjennomgått.

Eiendomsavdelingen

For eiendomsavdelingen oppga fungerende seksjonsleder for drift, som også fungerte som avdelingsdirektør, at den ansatte har en selvstendig plikt til å vurdere inhabilitet og til å varsle overordnende om inhabilitet, slik at man kan fritas fra videre tilknytning til saken. Ved eventuelle tvil skulle den ansatte gå til sin nærmeste leder. I vår gjennomgang av utleiesaker fant vi ingen dokumentasjon på vurderinger av habilitet. Ifølge etaten var det foretatt habilitetsvurderinger i forbindelse med inngåelse av enkelte næringsleiekontrakter, med dokumentasjon i Teams. Foruten rutiner for habilitet for tildelingsutvalget forelå ingen andre skriftlige rutiner for ansattes vurdering av habilitet, for eksempel ved saksbehandlingen av utleie av næringslokaler.

Avdeling tilskudd og utvikling

Avdelingen hadde en egen rutine for tilskuddsseksjonen. Avdelingsdirektøren opplevde at det var høy bevissthet på habilitet i tilskuddsseksjonen. Seksjonen hadde utarbeidet en rutine for habilitetsvurdering som

var datert januar 2024. Det framkom ikke om rutinen var godkjent. Det var beskrevet at alle nivåer skulle vurdere egen habilitet, og saksbehandlere skulle også vurdere etatens habilitet. Tvilstilfeller skulle avklares i samråd med overordnet. Det var beskrevet hvordan eventuell inhabilitet skulle håndteres. Det framkom blant annet at saksbehandleren skulle hake av for «habilitet vurdert» i saksbehandlingssystemet i forbindelse med oversendelse av vedtak til godkjenning. I vår gjennomgang av tilskuddssaker så vi i de sakene vi gjennomgikk, at det var haket av for «habilitet vurdert». Saksbehandleren skulle ifølge rutinen også utarbeide et notat per behandlingsrunde, per ordning. Notatet skal stadfeste at alle involverte nivåer er habilitetsvurdert, og notatet skal dokumentere eventuell inhabilitet i behandlingsrunden, og hvordan inhabiliteten er løst. Notatet skulle godkjennes av nærmeste leder. Seksjonsleder og saksbehandler oppga at det er den ordningsansvarlige saksbehandleren som fordeler hvilke søknader/saker den enkelte saksbehandler skal vurdere. De ulike ansatte har spisskompetanse på ulike fagfelt som er førende for fordelingen. Saksbehandleren oppga at det også gjøres habilitetsvurderinger i forbindelse med behandlingsmøter. Saksbehandlere som melder seg potensielt inhabile, går ut på gangen mens resten av møtedeltakerne vurderer om vedkommende faktisk er inhabil eller ikke.

Avdeling læring og arena

Avdelingsdirektøren oppga at det ved ansettelser var rutine for avsjekk av om alle i ansettelsesprosessen var habile til å foreta ansettelsen. Avdelingsdirektøren kjente ikke til om det hadde vært saker om inhabilitet i avdelingen. Det var ansatte i kulturskolen som også drev egne tjenester, og etaten skulle ikke kjøpe tjenester av disse. Det hadde vært en diskusjon om risikoen for at lærere i kulturskolen for enkelt kunne benytte seg av kulturskolens lokaler i sin andre jobb. Lokalene skulle ikke brukes til næring. Avdelingsdirektøren kjenner ikke til at lokaler er blitt brukt til denne typen formål.

Avdeling kunst

Avdelingen hadde stort fokus på habilitet, ifølge avdelingsdirektøren. Det var for eksempel diskusjoner om hvilke oppdrag avdelingen kunne påta seg og ikke, for eksempel oppdrag om tildeling av gallerilokaler i Gamle Munch. Her hadde avdelingen blitt bedt om å sitte i utvalget for tildeling som varamedlem. Avdelingen vurderte først nei, men så ja, ifølge avdelingsdirektøren. I 2023 takket avdelingen nei til å delta i utvalget siden avdelingsdirektør var inhabil overfor en søker, og da ble alle i avdelingen avledede inhabile. Avdelingen hadde ikke en egen skriftlig rutine for habilitetsvurderinger.

Tildelingsutvalg og ulike fagutvalg

Etaten hadde utarbeidet en rutine for habilitetsvurderinger for tildelingsutvalget for subsidierte arbeidslokaler for kunstnere. Listen med navn sendes per e-post til utvalgsmedlemmene for vurdering av egen habilitet overfor hver enkelt søker. Deretter møtes utvalgsmedlemmene for en habilitetsvurdering. I situasjoner hvor medlemmene er i tvil om habilitet, skal relasjonen mellom søker og utvalgsmedlem forklares til de øvrige utvalgsmedlemmene. Utvalgsmedlemmet er ikke delaktig i den endelige vurderingen og beslutningen av habilitet i slike tilfeller. Dersom utvalgsmedlemmet anses å være inhabil, skal varamedlemmet delta helt eller delvis i tildelingsmøtene.

Flere ledere og ansatte i etaten, herunder lederen i tildelingsutvalget, bekreftet at praksisen var slik i tildelingsutvalget, og det forelå også referater hvor det var beskrevet at habiliteten var vurdert. Ifølge lederen for juridisk seksjon fulgte tildelingsutvalget for utleie på Gamle Munch disse rutinene på samme måte. Det forelå protokoll av habilitetsvurderinger som bekreftet denne praksisen ved Gamle Munch i 2023. For 2024 manglet en slik protokoll, men det var beskrevet i etatsdirektørens vedtak om tildeling i 2024 at utvalget hadde fulgt forvaltningslovens regler om habilitet. Det sto videre at etter en habilitetsvurdering ble et av utvalgets medlemmer ansett som inhabilt overfor en av søknadene, og at dette medlemmet derfor ikke deltok i behandlingen av søknadene for dette lokalet, mens varamedlemmet overtok behandlingen. Juridisk seksjon hadde bistått med opplæring av begge tildelingsutvalgene.

Den skriftlige rutinen omhandlet ikke etatsdirektørens habilitet. Etatsdirektøren oppga at han også måtte rapportere på sin habilitet. Ved tildeling av subsidierte arbeidslokaler skjedde dette i forkant av saksbehandlingen ved at direktøren måtte gå gjennom listen over søkere for å vurdere egen habilitet. Ved andre tildelinger skjedde vurderingen av habilitet ved etatsdirektørens vedtak om tildeling.

Innenfor Oslo kommunes kunstordning var det normalt oppnevning av et kunstutvalg og én til to kunstkonsulenter. Regionalt samarbeidsutvalg, nærmere beskrevet i kapittel 2, foretar innstillinger til valg av kunstkonsulenter for Oslo kommunes byggeprosjekter. Kunstutvalgene er jury ved valg av kunstnere og kunstverk. Når det gjaldt valg av kunstkonsulenter og kunstutvalg, hadde det ikke vært samme rutiner og praksis for habilitetsvurderinger som i tildelingsutvalgene nevnt ovenfor. Ifølge avdelingsdirektøren for kunst var habilitetsrutiner for disse under revidering. Habilitet overfor kunstnere og kunstkonsulenter hadde ikke systematisk vært vurdert tidligere i kunstutvalg, ifølge avdelingsdirektøren. Habilitetsskjemaet som var utarbeidet til tildelingsutvalget, hadde også blitt brukt ved juryarbeidet og oppdrag for kunstprosjekter, men det var ikke en nedskrevet rutine for at det skulle benyttes.

Kulturetaten hadde også en innkjøpskomite for kjøp av ferdigprodusert kunst. For denne forelå det en referatmal hvor det framkom at habilitetsvurdering var en fast sak i innkjøpsmøtene. Kommunerevisjonen har sett referat fra et innkjøpsmøte i oktober 2024 hvor det var dokumentert habilitetsvurderinger av medlemmene. Det var beskrevet at inhabilitet blant medlemmene ble tatt til følge, og at sekretæren gikk inn i deres sted, men bare med én stemme der det var flere som mente seg inhabile. En som meldte seg inhabil, var avdelingsdirektøren for kunst, som er overordnet leder for sekretæren i Kulturetaten. Det forelå ingen vurdering av avledet habilitet for sekretæren.

Det var også ulike fagutvalg og fagråd som innstilte på tildeling av tilskudd. En saksbehandler oppga at dette foregikk ved at utvalget fikk søknadsbunken til gjennomgang og meldte fra om potensiell inhabilitet i behandlingsmøtet, på samme måte som intern praksis i seksjonen. Utvalgene var omfattet av rutine for habilitetsvurderinger i seksjon tilskudd nevnt ovenfor. Det framkom av rutinen at ved inhabilitet i utvalg ble oppgaven overført til et annet utvalgsmedlem. Ved felles gjennomganger/møter skulle den inhabile forlate rommet når søknaden vedkommende var inhabil på, ble diskutert. Seksjonslederen for tilskudd beskrev at i de tilfeller der en saksbehandler, et fagutvalgsmedlem eller et ledernivå var usikker på habilitet, bisto juridisk avdeling med å vurdere habiliteten.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kulturetaten hadde på flere områder lagt til rette for at forhold av betydning for habilitet kunne bli vurdert og avklart. Det var imidlertid en svakhet at det ikke var etablert rutiner som fanget opp alle deler av saksbehandlingen, for eksempel ved utleie av næringslokaler og forvaltning av kunstordningen. Etaten hadde heller ikke etablert rutiner for avledet inhabilitet. Mangelfulle systemer for habilitetsvurdering gir risiko for at forhold av betydning for habilitet ikke blir vurdert og avklart når det er nødvendig.

6 Utlysning og konkurranse – anskaffelser

I dette kapitlet undersøker vi om Kulturoretaten gjennomfører konkurranse for alle anskaffelser omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser. Vi ser blant annet på rutiner for anskaffelser og praksis for rammeavtaler, avrop og direkte anskaffelser. Vi redegjør for og vurderer også om Kulturoretaten dokumenterer vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen.

6.1 Revisjonskriterier

- Kulturoretaten skal gjennomføre konkurranse for alle anskaffelser omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser.
- Kulturoretaten skal dokumentere vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen. Vesentlige forhold for gjennomføringen skal være nedtegnet eller samlet i en protokoll.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Rutiner og praksis for gjennomføring av konkurranse

Rutiner på intranettet

Kulturoretaten anskaffet varer og tjenester innen drift og investeringer for i overkant av 300 millioner kroner i 2023. Kulturoretaten hadde rutiner for anskaffelser på intranettet, med lenker til maler og veiledere. I henhold til beskrivelsen på intranettet skulle det alltid være konkurranse om etaten kjøpte varer og tjenester over kroner 100 000. Det var beskrevet at for varer og tjenester mellom kroner 10 000 og 100 000 bør etaten hente inn tilbud fra tre leverandører. For anskaffelser over kroner 100 000 må saksbehandleren ha grunnkurs i offentlige anskaffelser. Anskaffelser over kroner 500 000 bør foretas av en sertifisert innkjøper, og personer som gjennomfører anskaffelser over 1,3 millioner kroner, skal ha sertifiseringskurs i offentlige anskaffelser. På intranettet forelå en oversikt hvor det var fire personer som hadde slik sertifisering.

Etaten hadde utarbeidet en egen veileder for anskaffelser mellom kroner 100 000 og kroner 1 300 000. Veilederen var ikke datert, og det sto ikke hvem som hadde utarbeidet den, eller om den var godkjent. I veiledningen er det to roller som er beskrevet: *fagansvarlig* og *innkjøpsansvarlig*. Ifølge veilederen skal fagansvarlig skrive behovsmelding for alle anskaffelser over kroner 100 000 og arkivere denne i Websak+. Veiledningen inneholder en beskrivelse av kontraktsnummer, tilbudsinvitasjon, anskaffelsesprotokoll, kontrakt og oppfølging. På intranettet forelå også rutiner for innkjøp og rollebeskrivelser ved innkjøp. Her beskrives ikke roller som *fagansvarlig* og *innkjøpsansvarlig*, men rollene *behovshaver*, *bestiller*, *budsjettansvarlig* og *varemotaker*. Her er det beskrevet at det er behovshaver som

definerer behovet ved en behovsmelding (avtale, avrop av rammeavtale, anskaffelsesprotokoll, notat som beskriver at man har kontaktet minimum 3 tilbydere og hvem som er valgt, el.l.)

I disse rutinene er det beskrevet at behovshaveren skal fylle ut et skjema for rekvisisjon med opplysninger og sende det over til bestilleren, som er en person med myndighet til å bestille varer og tjenester. Ifølge disse rutinene skal bestilleren kontrollere at Oslo kommunes regler for anskaffelser samt lov og forskrift om offentlige anskaffelser er fulgt.

Økonomiseksjonens rolle

På intranettet er det beskrevet at det i Kulturoretaten er valgt en desentralisert løsning for anskaffelsesfaglig kompetanse. Videre framgår det at økonomiseksjonen har ansvar for å påse at etaten overholder lovkrav om offentlige anskaffelser. Økonomiseksjonen skal rådggi og kvalitetssikre behovshaveren på oppsett, planlegging og gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Det er ansatt en egen, dedikert ressurs for offentlige anskaffelser i seksjonen. Seksjonslederen for økonomi oppga at hennes budskap til avdelingene var at punkt 1 i anskaffelsen var å kontakte anskaffelsesressursen. Noen er ifølge henne helt kapable til å gjennomføre anskaffelser selv, men seksjonslederen mener det er formålstjenlig at alle har en sjekk med anskaffelsesressursen for å sikre at regelverket følges. Økonomiseksjonen hadde ingen oversikt over om ressursen faktisk ble konferert i alle tilfeller. Noen ganger kommer henvendelser sent i prosessen, så bistanden består i stor grad i å «rydde opp»,

ifølge seksjonslederen. Seksjonslederen for økonomi oppga at det mest sannsynlig foregikk direkte anskaffelser i etaten som ikke økonomiseksjonen ble gjort kjent med. Seksjonslederen registrerte at Kulturoretaten foretok en del direkte anskaffelser, men hadde ingen formening om hvorfor etaten hadde såpass mange direkte anskaffelser. Når anskaffelsesressursen ble kontaktet før anskaffelsen ble igangsatt, ble det gjort en vurdering av gjennomføringsmetoden for anskaffelsen, ifølge seksjonslederen. Direkteanskaffelser ble begrunnet i notater. Økonomiseksjonen bidro med å bistå og kvalitetssikre for behovshaveren i anskaffelsesprosessen. Det hadde ikke vært foretatt etterkontroller av om rutinene for anskaffelser ble fulgt, i 2024.

Økonomiseksjonens samhandling med avdelingene

Anskaffelsesressursen, heretter kalt innkjøpsansvarlig, oppga at han ønsket at ansatte i etaten skulle ta kontakt med ham når de vurderte behov for å gjennomføre anskaffelser. Da kunne han vurdere om det fantes rammeavtaler som kunne benyttes, og se til at riktig behovsmelding ble benyttet. Innkjøpsansvarlig hadde deltatt i avdelingsmøter rundt om i etaten for å gjøre ansatte i etaten mer kjent med regelverket rundt offentlige anskaffelser og for å informere om at han er en ressurs som bør kontaktes i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser. Han opplevde at dette i varierende grad bidro til at ansatte tok kontakt med ham. Innkjøpsansvarlig opplevde at det var enklere å samarbeide med ansatte som satt i Kulturoretatens lokaler i Storgata, der han selv satt, enn det generelt var med ansatte som satt på etatens øvrige lokasjoner. Likevel opplevde han at samarbeidet med enkelte enheter som satt langt unna, fungerte godt, så det var ikke avstanden som var hovedutfordringen.

Rammeavtaler, avrop og direkte anskaffelser

En rammeavtale er en langsiktig avtale mellom en oppdragsgiver og én eller flere leverandører som fastsetter vilkår for framtidige kjøp av varer eller tjenester innenfor et bestemt område. Oslo kommune har en del felles rammeavtaler, kalt samkjøpsavtaler. Etaten hadde også inngått egne rammeavtaler på noen områder, som rengjøring av skulpturer og sammensatte håndverkertjenester. Kulturoretaten hadde en oversikt på intranettet over etatens rammeavtaler. Tanken er at denne skal være oppdatert, slik at man kan stole på den. Innkjøpsansvarlig viste til at det er et forbedringsområde å holde oversikten oppdatert, men at det krevde flere ressurser for å få oversikten korrekt med alle relevante dokumenter.

Behovseieren har ansvar for å gi skriftlig beskjed til leverandørene om at opsjonen på en rammeavtale skal utløses. Dersom en opsjon ikke utløses, skal det på ordinært vis gjennomføres konkurranse i tråd med anskaffelsesregelverket.

Hvis etaten har brukt i nærheten av maksbeløpet som er avtalt på en rammeavtale, så skal den i utgangspunktet lyse ut konkurranse for ny avtale i stedet for å utløse opsjon. Spend-analyseverktøy legger til rette for analyser av innkjøpsvolum og benyttes av innkjøpsansvarlig for å se hvor mye av avtalenes rammer som er brukt opp. Det er kun innkjøpsansvarlig som har tilgang til spend-analyseverktøy. Innkjøpsansvarlig mener at verktøyet også burde vært tilgjengelig for andre i etaten, slik at avtaleeierne får bedre kontroll på fordelingen av utgifter til avtaleleverandørene og oppfølgingen dermed blir mindre tilfeldig. Ved kontraktsinngåelse for de ulike avtalene som innkjøpsansvarlig har vært involvert i, legger han et møte med avtaleeieren manuelt inn i kalenderen fire måneder før en eventuell opsjon skal utløses.

Etaten hadde ikke en felles og samlet oversikt over avrop fordelt på rammeavtaler. Det er behovseiere som eventuelt må føre slike oversikter for sine avtaler.

Etaten hadde ikke en overordnet oversikt over anskaffelser som var gjennomført utenfor rammeavtaler. Innkjøpsansvarlig opplevde at slike anskaffelser ikke alltid ble dokumentert om ikke han selv ble kontaktet, men opplevde at ansatte hadde blitt bedre til å ta kontakt. Det ble også gjort avrop på samkjøpsavtaler der det ble benyttet andre avtaleleverandører enn den Kulturoretaten skulle benytte. Han opplevde også at noen anskaffelser skjedde ved bestilling over telefon uten at dette ble skriftliggjort.

Etatsdirektøren oppga at etaten ikke har full oversikt over omfanget av direkteanskaffelser. Statsdirektøren peker på at det er behov for anskaffelseskompetanse ute i enhetene som håndterer anskaffelser. Det er ikke

rutine for at innkjøpsansvarlig må involveres ved anskaffelser. Etaten vurderer om slik rutine er nødvendig og hensiktsmessig, ifølge etatsdirektøren.

Anskaffelse av kunst

0,4 prosent av Oslo kommunes samlede investeringsbudsjett avsettes hvert år til kunstordningen. Ifølge nettsiden til kunstordningen fordeles midlene til permanente kunstprosjekter, temporære satsinger og direkte innkjøp fra kunstnere, visningssteder og gallerier. Kunstordningen finansierer også forvaltning, konservering, vedlikehold og formidling av samlingen. Størrelsen på kunstordningen var i 2024 på 59 millioner kroner, ifølge etaten. Kunstordningen hadde 24 kunstkonsulenter i arbeid i 2023 og 14 kunstkonsulenter i arbeid i 2024. I regelverket for Oslo kommunens kunstordning er det beskrevet at det normalt oppnevnes et kunstutvalg og én til to kunstkonsulenter per kunstprosjekt.

Avdelingsdirektøren for kunst oppga at avdelingen anså at både anskaffelse av kunstkonsulent og kunstnerkontrakter var unntatt anskaffelsesregelverket.

Annonsering av konsulentoppdrag gjøres på nettsiden til Oslo kommunes kunstsamling og på oppdragsportalen til KORO, hvor offentlig og private aktører kan lyse ut kunstrelaterte oppdrag til blant annet konsulenter. På denne nettsiden er det presisert følgende:

For anskaffelse av tjenester innen kultur vises til regelverk om offentlige anskaffelser som gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale oppdragsgivere. Offentlige anskaffelser over 1 300 000 kroner skal lysnes ut på Doffin – den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. Det kan gjøres en parallell utlysning i Oppdragsportalen, men portalen erstatter ikke Doffin.

Det var ikke praksis for utlysning i Doffin for kunstnerkontrakter og kunstkonsulenter i Kulturetaten. Kulturetaten oppnevner kunstkonsulent(er) etter innstilling fra regionalt samarbeidsutvalg og inngår kontrakt med disse, ifølge etaten. Utvalget mottar innkomne søknader fra prosjektlederen i Oslo kommunes kunstsamling.

På spørsmål om Kulturetatens begrunnelse for at disse anskaffelsene er unntatt anskaffelsesregelverket, og om det var gjort en skriftlig vurdering av dette, oppga avdelingsdirektøren at dette har vært alminnelig praksis i hele kunstordningen så lenge kunstordningen har eksistert siden 2013. Hun opplever at det blir vanskelig å sammenligne ulike kunstnere med hverandre, det finnes ikke like tilbydere. Kunst er ikke en vare som kjøpes inn, men det gjennomføres konkurranser, både minikonkurranser og «open calls», der alle kan spille inn forslag, ifølge avdelingsdirektøren. Årsplanen for kunstordningen ble sendt inn til Byrådsavdeling for kultur og næring, som fastla budsjett per kunstprosjekt. Ifølge etaten var dette en årlig rutine, der byrådsavdelingen får et forslag til disponering fra etaten, som enten blir vedtatt eller foreslått endret. Kunstprosjektene i 2024 varierte i størrelse fra 0,5 millioner kroner til 4,5 millioner kroner.

Kulturetaten setter opp kunstutvalg sammensatt av kunstorganisasjoner som velger ut kunstprosjekter etter innstilling fra kunstkonsulenten. Kunstkonsulenten leder kunstutvalgets arbeid. Kunstutvalget skal utarbeide en kunstplan for prosjektet.

Avdelingsdirektøren for kunst oppga at kunstnerne er totalleverandører av kunsten. Kunstneren får et totalbeløp som kunstneren selv har ansvar for å bruke på kunstverket, og foretar alle innkjøp, som transport, maling og materialer, ifølge avdelingsdirektøren.

Innkjøpsansvarlig forteller at det er utfordringer når det gjelder anskaffelser av kunst. Innkjøpsansvarlig oppgir at det bare er kunngjøringsplikten som ikke gjelder for anskaffelser av kunst, men at anskaffelsesregelverket for øvrig gjelder. Innkjøpsansvarlig mener at vurderinger og valg som gjøres i anskaffelser av kunst, skal dokumenteres på lik linje med i andre typer anskaffelser.

På spørsmål om anskaffelser av kunstkonsulenter kunne unntas fra gjennomføring av konkurranse, oppga innkjøpsansvarlig at slike anskaffelser var i gråsonen og måtte vurderes fra gang til gang. Det måtte vurderes om konsulenten skulle produsere noe unikt, eller om det skulle produseres noe som flere kunstkonsulenter kunne

produsere. Innkjøpsansvarlig utdypet at hvis flere kan produsere det som er ønsket, skal det gjennomføres konkurranse. Hvis ikke skal det dokumenteres at det kun er én kunstkonsulent som kan utføre oppdraget.

Når det gjelder sokler til kunstverk, mente innkjøpsansvarlig at man bør se på løsninger der sokkelen skilles ut fra anskaffelsen av selve kunstverket og konkurranseutsettes. Det må samtidig gjøres vurderinger av hvor mye penger som skal brukes på sokkelen. Ifølge innkjøpsansvarlig bør det i utgangspunktet dokumenteres at sokkelen skal ses på som en separat del og dermed ikke unntas fra kunngjøring. Dette gjøres ikke i etaten i dag. Avdelingslederen for kunst oppga at fundamenteringen som regel utføres av entreprenøren som har byggeprosjektet, og de har vunnet oppdraget gjennom en alminnelig utlysning på Doffin.

Når det gjelder vedlikehold av kunstverk, må det ifølge innkjøpsansvarlig også gjøres vurderinger fra gang til gang av om det er grunnlag for å unnta anskaffelsen fra kunngjøring. Noen ganger er det hensiktsmessig at kunstneren selv utfører vedlikeholdet (for eksempel ved vedlikehold av et maleri), andre ganger er det bare fordyrende å benytte samme kunstner, mente innkjøpsansvarlig. Avdelingslederen for kunst oppga at det var sjelden etaten brukte kunstneren selv til vedlikehold eller reparasjoner av malerier eller andre uttrykk.

6.2.2 Dokumentasjon av vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen

Dokumentasjon av vurderinger knyttet til direkte anskaffelser

Kulturoretaten hadde utarbeidet tolv notater om direkte anskaffelser uten konkurranse i 2023 og seks notater i 2024. Alle var signert av innkjøpsansvarlig.

Direkteanskaffelsene ifølge disse notatene var i 2023

- *IT-support og driftstjenester for et gamingsenter.* Anskaffelsen ble ansett som en tilleggsleveranse. Størrelsen på anskaffelsen framgikk ikke av notatet.
- *Platting og pergola.* Estimert kostnad var omtrent kroner 500 000 til sammen. Kulturoretaten så på dette som en gjentakelse av lignende tjenester og bygge- og anleggsarbeider som er utført i forbindelse med en tidligere kontrakt.
- *Malertjeneste.* Det er to notater knyttet til samme malertjeneste til en estimert kostnad på kroner 280 000 og kroner 148 000. Leverandøren var en del av samkjøpsavtalen som dekker Oslo kommunes behov for malertjenester. Etaten tilhører sone 3, men ville gjennomføre anskaffelsen gjennom en leverandør som tilhører sone 4. Det blir vist til et spesielt malingssystem som deres maler har fått god erfaring med.
- *Videre bruk av et FDV-system.* Det vises i notatet til at vilkåret i et av unntakstilfellene i anskaffelsesforskriften § 13-4 er oppfylt. Det gjaldt en kontrakt om tilleggsleveranse fra den opprinnelige leverandøren. Størrelsen på anskaffelsen framgikk ikke av notatet.
- *Sceneteknisk utstyr.* Anskaffelsen har en anslått verdi under 100 000 kroner ekskl. mva.
- *Utbedring av privat luftnett.* Etaten anser det som tvingende nødvendig å anskaffe direkte fra en leverandør, det vil si uten å gjennomføre en konkurranse etter § 13-3 bokstav e, fordi enhver forsinkelse kan være til skade for menneskers liv og helse. Til sammen estimeres anskaffelsen til omtrent 925 000 kroner.
- *En migrasjon.* Gjelder en kontrakt om tilleggsleveranse fra den opprinnelige leverandøren. Størrelsen på anskaffelsen framgikk ikke av notatet.
- *Stillas.* Anskaffelsen har en anslått verdi under 100 000 kroner ekskl. mva.
- *Musikkinstrumenter.* Kulturoretaten mottok ingen tilbud ved førstegangsutlysning i denne konkurransen. Det står i notatet at leverandørene har hatt mulighet til å delta i konkurransen på lik linje, og at hensynet til konkurranse og likebehandling dermed er ivaretatt. Størrelsen på anskaffelsen framgikk ikke av notatet.
- *Vedlikehold av skulpturer.* Estimert kostnad var kroner 270 000. Det vises til unik kompetanse på kunstnerens eget verk, og at det tidligere var forsøkt med renhold gjennom rammeleverandør på renhold med meget dårlige resultater. Det står at det er i tråd med regelverkets formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser at man ikke avholder en konkurranse der dette ville være bortkastet bruk av tid og ressurser.
- *Vedlikehold av kunstverk.* Estimert kostnad var kroner 155 700. Kulturoretaten ser blant annet på dette som en gjentakelse av lignende tjenester som er utført i forbindelse med tidligere kontrakt/avrop.

Direkteanskaffelsene ifølge disse notatene var i 2024

- *Arrangementstrøm*. Bestilling av nettleie fra Elvia gjøres da de er eneleverandør i markedet. Størrelsen på anskaffelsen framgikk ikke av notatet.
- *Innvendig restaurering av en paviljong*. Kulturetaten gjennomfører anskaffelsen uten konkurranse med begrunnelse i at oppdragsgiveren bare kan inngå avtale med en bestemt leverandør i markedet. Det var ikke begrunnet hvorfor kun denne leverandøren kunne benyttes. Størrelsen på anskaffelsen framgikk ikke av notatet. Det framgikk heller ikke hvilken leverandør som skulle benyttes.
- *Strakstiltak og konservering av Olavsklosteret samt mindre konserveringsarbeid på Clemenskirkenes ruiner og Mariakirkenes ruiner*. Gjelder en kontrakt om det Kulturetaten anser som en tilleggsleveranse fra den opprinnelige leverandøren. Størrelsen på anskaffelsen framgikk ikke av notatet.
- *Lekkasje på hovedvanntilførsel til Hudøy*. Ettersom ferskvann går under kritisk infrastruktur, anbefales det å gjøre en direkteanskaffelse fra leverandøren til det kommunale vannselskapet.
- *Stillas*. Anskaffelsen har en anslått verdi under 100 000 kroner ekskl. mva. Det er samme leverandør som ble benyttet til stillas i 2023, jf. oversikten ovenfor.
- *Utvidelse av kasseløsningen på Vigelandmuseet*. Gjelder en kontrakt om tilleggsleveranse fra den opprinnelige leverandøren. Tilleggsleveransen innebærer å utvide eksisterende installasjon. Anskaffelsens omfang er beregnet til kroner 150 000.

Gjennomgang av enkelte anskaffelser

Kommunerevisjonen har basert på oversikter fra økonomisystemet gjennomgått syv anskaffelser i 2024. Én av anskaffelsene er basert på informasjon fra regnskapsrevisjonens gjennomgang for 2024. Anskaffelsene gjaldt

- transport av kunst
- kunstopppdrag Oslo storbylegevakt
- lysutstyr Voldsløkka scene
- lydanlegg Vigelandmuseet
- bruktbil – Nissan
- felling av trær
- utvendig påkostning nybygg Kirkeristen

For de seks første anskaffelsene var det ikke opprettet sak med behovsmelding i Websak+. For påkostninger på Kirkeristen var det opprettet en sak i Websak+, hvor det blant annet forelå en utvidet tilstandsanalyse og et forprosjekt. Anskaffelsen knyttet til Kirkeristen omfattes også av Kommunerevisjonens undersøkelser i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2024 og er omtalt i brev av 16. januar 2025 fra Kommunerevisjonen til Kulturetaten.

Transport av kunst

Transporten var fakturert med kroner 123 038. Kulturetaten oppga at det ikke var foretatt en behovsvurdering av transport av kunst, da samlokalisering av kunstsamlingen var en av forutsetningene for at Oslo kommunes kunstsamling kunne flytte inn i lokalene til det gamle Munchmuseet på Tøyen. Kunsten ble flyttet av samme leverandør som hadde kunsten oppbevart. Det var ikke gjennomført konkurranse, med begrunnelse i at leverandøren ikke ønsket å slippe inn fremmede i sine lokaler, da det er store verdier som de lagrer der, på vegne av flere kunstsamlere og kunstsamlinger. Det forelå ikke en anskaffelsesprotokoll.

Kunstopppdrag Oslo storbylegevakt

Kunstopppdraget ved Oslo storbylegevakt var fakturert med kroner 300 000. Kulturetaten oppga at det ikke ble gjort behovsvurderinger ved innkjøp av kunst, og at kunstopppdraget ikke var en anskaffelse, men var håndtert av reglene i Oslo kommunes kunstordning. Etaten oppga at dokumentene i et kunstprosjekt der det ikke er konkurranse, journalføres når prosjektet er gjennomført. Hvis det er konkurranse, opprettes en sak i Websak+. Det var ikke gjennomført konkurranse i dette tilfellet. Utvalget av kunstner var gjort av en kunstkonsulent. Kulturetaten oppga at den ofte har en kombinasjon av kuratorer (valgt av kunstkonsulent) og konkurranse, for

eksempel hvor etaten inviterer tre til fem kunstnere.¹ Men i dette tilfellet var det kunstkonsulenten som satte sammen kunstnerlisten som ble godkjent av kunstutvalget. Etaten oppga at dette var et kunstprosjekt, og valg av kunstnere forholder seg til andre kvalitets- og innholdsvariabler enn ren varehandel. Det var ikke utarbeidet en anskaffelsesprotokoll, men det forelå en signert kontrakt.

Lysutstyr Voldsløkka Scene

Det var fakturert for lysutstyr på kroner 243 888. Det forelå en behovsmelding hvor det framgikk at det ikke forelå en rammeavtale på scenisk-teknisk utstyr. Det var beskrevet at det ble sendt ut en minikonkurranse til minimum tre leverandører ut fra en kravspesifikasjon. Det forelå en tilbudsinvitasjon og en anskaffelsesprotokoll der det framgikk at det var sendt invitasjon til tre leverandører per e-post. Det forelå en begrunnelse for valg av tilbud.

Lydanlegg Vigelandmuseet

Det var fakturert for kroner 317 135. Det forelå et tilbudsbrief fra en leverandør. Kulturoretaten oppga at det var foretatt en behovsvurdering, men at denne ikke var dokumentert i Websak+. Behovsvurderingen var sendt tre tilbydere, og det ble skrevet anskaffelsesprotokoll.

Bruktbil – Nissan

Det var fakturert for kroner 169 000 for kjøp av bruktbil fra en forhandler. Ifølge Kulturoretaten ble det glemt å utarbeide en behovsmelding. Ifølge etaten ble det ved budsjettdiskusjonen i januar besluttet å bytte ut en av bilene til driftsteknikeren, siden den var ni år og batterikapasiteten var for dårlig. Det var ikke gjennomført konkurranse. Etaten begrunnet manglende konkurranse med at det hadde vist seg utfordrende å finne en bruktbil som oppfylte kravene, gjennom konkurranse, da ingen brukte biler er identiske. Å finne en pent brukt bil med lav kilometerstand er spesielt vanskelig, ettersom de fleste varebiler har vært i næringsbruk og er godt brukt, ifølge etaten. Kulturoretaten vurderte at det både miljømessig og økonomisk var riktig for Oslo kommune å kjøpe brukt bil i denne omgang, og at anskaffelsesregelverket derfor ville bli fraveket ved kjøp av en brukt varebil i 2024. Det forelå ikke anskaffelsesprotokoll for kjøpet.

Felling av trær

Det var fakturert for kroner 126 000. Det var ikke foretatt en skriftlig behovsvurdering. Kulturoretaten anså dette som en hastesak på grunn av mottatt melding om at det var flere trær som burde felles, da det falt store grener. Ifølge etaten var det lekeplass/aktivitetsplass for barn under trærne. Det ble besluttet at syv trær måtte felles på grunn av råte i kjernen. Etaten oppga at behovsmelding ikke var nødvendig basert på tilgjengelig informasjon om oppdraget og tidligere erfaringer, ved at behovet var antatt å være godt under kroner 100 000. Mens arbeidet pågikk, ble det oppdaget at det var behov for å felle ytterligere to trær. Det viste seg at de ni trærne ikke kunne felles, men måtte demonteres, ifølge etaten. Det ble derfor en feilvurdering av kostnad. Det var ikke gjennomført konkurranse, da oppdraget ikke ble vurdert å koste over kroner 100 000. Det var ikke ført anskaffelsesprotokoll.

Utvendig påkostning nybygg Kirkeristen

Fakturaen fra 2024 som vi tok utgangspunkt i, var kalt avregning 7 og var på kroner 1 077 472. Den knyttet seg til det etaten omtalte som strakstiltak på Kirkeristen. Strakstiltakene gikk tilbake til januar 2021, da etaten hadde gitt en av leverandørene på etatens rammeavtale for sammensatte håndverkstjenester i oppdrag å gjennomføre hastetiltak, som fortsatt pågikk i 2024. Rammeavtalen er en parallell rammeavtale med tre leverandører. For oppdrag med en estimert verdi over kroner 1 600 000 er det i avtalen beskrevet at oppdrag tildeles ved gjennomføring av minikonkurranse mellom leverandørene. Kunden skal spesifisere hvilke krav som gjelder for leveransen, og det skal være tildelingskriterier. Kunden skal minimum gi leverandørene fem kalenderdager på å levere tilbud i henhold til avtalen. Rammeavtalen er utarbeidet etter en kaskademodell (under 1,6 millioner kroner / minikonkurranse over), og den leverandøren som Kulturoretaten valgte, var rangert

¹ En kurator velger og organiserer innhold, som kunst, til en utstilling eller samling.

som nummer to av de tre leverandørene i kaskademodellen. En kaskademodell i en rammeavtale for anskaffelser er en metode for avrop (bestilling) der leverandører rangeres i prioritert rekkefølge. Det forelå to anskaffelsesprotokoller. Den første var en protokoll som var datert «15. oktober 2020 / revidert 25. januar 2021». Denne protokollen var kun signert av saksbehandleren. I denne protokollen anslås det en verdi på mellom 13 og 20 millioner. Det var beskrevet at det ikke var tid til å sette i gang en minikonkurranse, så det ble besluttet å kontakte en rammeleverandør for å gjennomføre hastetiltakene.

Videre forelå det en anskaffelsesprotokoll med to dateringer – 25.01.2021 og 10.03.2024 – signert av saksbehandler og beslutningstaker. Det står beskrevet i protokollen at det ikke var tid til å sette i gang en minikonkurranse, så det ble besluttet å kontakte en rammeleverandør for å gjennomføre hastetiltakene i 2021 som fortsatt pågår. Anskaffelsen var estimert til 20 millioner kroner ifølge denne protokollen. Det står at det oppdages stadig nye saker som må håndteres raskt. Det vises til at anskaffelsesforskriften § 13-4a åpner for å anskaffe uten konkurranse når det er umulig å gjennomføre en konkurranse uten forutgående kunngjøring etter § 13-3. Det står videre beskrevet at slike situasjoner gjør det nødvendig å anskaffe direkte fra en leverandør (uten konkurranse) fordi enhver forsinkelse kan være til skade for menneskers liv og helse. Under avklaringer og dialog står det i protokollen datert 28.01.2021 at «leverandør ble valgt ut ifra deres kunnskap om Kirkeristen og at de hadde kapasitet til å starte raskt». Videre står det datert 20.12.2023 at «[d]e var best på kompetanse og pris».

I saken foreligger det også et avropsskjema på rammeavtalen mellom Kulturetaten og leverandøren signert saksbehandler hvor det framkommer en kostnadsramme på 4,4 millioner kroner i 2023 og 6,4 millioner kroner i 2024. Det er spesifisert at det etter rapport 16. oktober 2024 var behov for en del strakstiltak.

Praksis for dokumentasjon

Innkjøpsansvarlig oppga at etaten kunne vært bedre på å følge rutinen om å legge inn behovsmelding og annen dokumentasjon i Websak+. Dette er en konsekvens av at det blir dårlig tid til planleggingen av anskaffelser, og man tar seg ikke tid til å dokumentere og kvalitetssikre prosessen.

Det finnes ikke en oversikt over etatens gjennomførte anskaffelser i Websak+. Innkjøpsansvarlig oppga å ha en oversikt på sitt personlige filområde. Det er en forutsetning at innkjøpsansvarlig har blitt kontaktet i anskaffelsesprosessen for at en anskaffelse skal være med i denne oversikten. For anskaffelser over kroner 100 000 som innkjøpsansvarlig var involvert i, laget han et kontraktsnummer med en tilhørende mappe.

Innkjøpsansvarlig oppga at det for alle anskaffelser som han var involvert i, ble utarbeidet en anskaffelsesprotokoll der vurderinger som ble gjort ved evaluering av tilbud, ble dokumentert. Hvis innkjøpsansvarlig hadde dialog med leverandørene underveis, ble dette også dokumentert i protokollen.

Anskaffelsesprotokoller skulle legges inn i Websak+. For store anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del 2 og 3 lå protokollen også i KGV (konkurransegjennomføringsverktøy), ifølge innkjøpsansvarlig. Etaten brukte ikke KGV for del 1-anskaffelser (anskaffelser med en verdi opptil 1,3 mill. kroner). Disse ble alltid gjennomført via e-post. Årsaken til det var at etaten opplevde at leverandørene ikke ville levere tilbud for små anskaffelser hvis de måtte benytte KGV, ifølge innkjøpsansvarlig.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det var mangler og svakheter i etatens arbeid med anskaffelser. Kulturetaten hadde ikke alltid nedtegnet vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen eller samlet disse i en protokoll i tråd med plikten i anskaffelsesforskriften. Det var en svakhet at etatens rutiner innen anskaffelser var uklare når det gjaldt ansvaret for å se til at anskaffelsesregelverket ble fulgt.

Kulturetaten hadde gjennomført flere anskaffelser over terskelverdiene i anskaffelsesregelverket uten at det var gjennomført en konkurranse. Om etaten ikke sender tilbudsinvitasjon til flere eller kunngjør konkurransen, er det risiko for at kostnadene for kommunen blir større enn nødvendig. Etter vår vurdering hadde etaten i flere tilfeller ikke en dokumentasjon som på tilfredsstillende vis sannsynliggjorde at anskaffelsene kunne unntas fra konkurransebestemmelsene i anskaffelsesregelverket. Kulturetatens praksis med å unnta anskaffelser fra

konkurranse, uten at det framgår en klar dokumentasjon for hvorfor etaten anser at anskaffelsen kan unntas, er i strid med prinsipper i anskaffelsesregelverket som etterprøvbarehet. Det gjaldt for eksempel ved anskaffelser på kunstområdet.

7 Byråden/byrådsavdelingens oppfølging av regnskapsrevisjonens funn

Kommunerevisjonen har kartlagt byråden/byrådsavdelingens oppfølging av regnskapsrevisjonens tidligere funn. Byrådsavdeling for kultur og næring har redegjort for sin oppfølging av Kommunerevisjonens nummererte brev 7/2023 *Vesentlige mangler i den økonomiske internkontrollen i Kulturetaten* til kontrollutvalget 31. mars 2023, og nummerert brev 6/2024 *Vesentlige mangler i den økonomiske internkontrollen i Kulturetaten* til kontrollutvalget 8. mars 2024. Byrådsavdelingen viser også til at sakskomplekset var aktuelt i 2022. Daværende Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet fulgte opp dette med etaten ved at Kulturetaten i 2022 ga tidligere byrådsavdeling en status for opprydding i eiendoms- og kontraktsforvaltningen.

7.1 Byrådsavdelingens oppfølging i 2023

Kulturetaten fikk i tildelingsbrevet for 2023 i oppdrag å videreutvikle sitt interne styringssystem. Byrådsavdelingen ba Kulturetaten i april 2023 om å gi en oppdatering på status for oppryddingsarbeidet av etatens eiendoms- og kontraktsforvaltning. Byrådsavdelingen oppga at bakgrunnen var pågående mediesaker og undersøkelser gjort av Kommunerevisjonen. Kulturetaten utarbeidet et notat om status for arbeidet.

Samme måned hadde byrådsavdelingen et etatsstyringsmøte med Kulturetaten hvor etaten ble bedt om å redegjøre for nummerert brev 7/2023. Etaten ga informasjon om blant annet implementering av systematisk internkontroll av utleie og kontraktsforvaltning. I møtet presenterte etaten også en risikoanalyse hvor *risiko for svakheter i kontraktsforvaltning gir inntektsbortfall og omdømmetap* var oppført. Etaten vurderte risikoen til lite sannsynlig, med liten konsekvens (grønn). Det framgår av referatet fra møtet at byrådsavdelingen stilte spørsmål ved om risikoen var vurdert for lav, og om den burde vært satt til gul og ikke grønn på både sannsynlighet og konsekvens. Det blir også trukket fram at byrådsavdelingen påpekte at området måtte følges tett opp i den kommende tiden.

Oppfølgingen var også tema i kontaktmøtet med etaten i august 2023. Ifølge referatet fra møtet orienterte etaten om oppfølgingen etter Kommunerevisjonens funn. Etaten viste til notatet fra april 2023 og hvordan de hadde fortsatt oppfølgingen.

Oppfølgingen av Kommunerevisjonens funn, herunder nummerert brev 7/2023, var også tema under etatsstyringsmøtet høsten 2023. Etaten redegjorde for status i oppfølgingen, hvor det ble trukket fram at arbeidet med oppfølgingen var noe forsinket grunnet sykefravær og stort arbeidspress, ifølge byrådsavdelingen. Temaet kom også opp i forbindelse med etatens risikovurdering, hvor etaten hadde endret risikonivået til medium (gult nivå). I møtet ba byrådsavdelingen etaten om å sende en oppdatert oversikt over status for oppfølgingen.

7.2 Byrådsavdelingens oppfølging i 2024

I tildelingsbrevet for 2024 var *virksomhetsstyring og internkontroll* et av etatens prioriterte områder og oppdrag, og de ble særlig bedt om å «videreutvikle det interne styringssystemet, herunder internkontroll, samhandling på tvers og kvalitetssikring av leveranser». Etaten ble videre bedt om å sikre forsvarlig kontraktsforvaltning på eiendomsområdet.

Byrådsavdelingen mottok oppdatert status på oppfølgingen av nummerert brev 7/2023 i mars 2024. Statusoppdateringen inneholdt en detaljert beskrivelse av oppfølgingen av de konkrete tiltakene som ble trukket fram.

8. mars 2024 sendte Kommunerevisjonen kontrollutvalget nummerert brev 6/2024, hvor de fant at noen av de samme punktene fra nummerert brev 7/2023 fortsatt gjaldt etter regnskapsrevisjon for 2023. Kommunerevisjonen trakk blant annet fram at oppfølgende undersøkelser rundt utleie av lokaler til næringsvirksomhet, samt kontroller på andre områder, fortsatt viste svakheter i den økonomiske internkontrollen på flere områder hos etaten. Byråden sendte i den forbindelse et brev til kontrollutvalget. I

brevet skrev byråden at funnene følges opp i styringsdialogen, og at etaten selv vurderer at den daglige eiendomsforvaltningen er styrket ved at flere prosesser gjennomføres bedre i henhold til gjeldende regelverk, men at det gjenstår en del utfordringer.

Byrådsavdelingen fulgte dette opp i april 2024 ved å be etaten om en oppdatert framdriftsplan. Det ble presisert at det i planen burde framgå hva som var utkvittert, og hva som gjensto, med tidspunkt for forventet ferdigstilling. I etatens svar til byrådsavdelingen framgikk det at den så alvorlig på Kommunerevisjonens funn. Etaten viste til at det i februar 2024 ble nedsatt en prosjektgruppe som fikk i oppdrag å utarbeide og implementere rutiner og prosessbeskrivelser for å hindre avvikene. Prosjektet skulle avsluttes i juni 2024, ifølge etaten.

I begge etatsstyringsmøtene for 2024 informerte etaten om risikobildet og oppfølgingen. Etaten informerte om situasjons- og risikobildet i etatsstyringsmøtet mai 2024, hvor den vurderte risikoen *manglende eller mangelfull intern kontroll* til risikonivå medium per 1. kvartal 2024. I samme møte redegjorde etaten for oppfølgingen av de nummererte brevene 7/2023 og 6/2024 samt for oppfølgingsprosjektet «Profesjonell drift av Kulturetatens forvaltnings- og utleievirksomhet», som skulle ferdigstilles i juni 2024. Dette var også tema i etatsstyringsmøtet høsten 2024. Til møtet oversendte etaten en risikoanalyse der de informerte om at *manglende eller mangelfull intern kontroll vil kunne medføre svikt i Kulturetatens forvaltning, stor risiko for misligheter og omdømmetap* hadde gult risikonivå. Det framkommer av referatet fra møtet at etaten også redegjorde for prosjektet for oppfølging, og at prosjektet ble ferdigstilt høsten 2024. Det ble vist til at de hadde gjennomført stikkprøvekontroll i august 2024.

7.3 Oppsummering

Byrådsavdeling for kultur og næring oppga at de har fulgt opp Kommunerevisjonens nummererte brev 7/2023 og 6/2024 gjennom styringsdialogen med Kulturetaten. Oppfølgingen har blant annet foregått i etatsstyringsmøtene i både 2023 og 2024 samt i ett kontaktmøte i 2023. I møtene har risikobildet og oppfølgingen av de nummererte brevene vært på agendaen. Utover de fastsatte møtene informerte byrådsavdelingen om at den har etterspurt framdriftsplaner og status på oppfølging. Kulturetaten har i dialog med byrådsavdelingen informert om status på arbeidet, hvor deler av oppfølgingen av nummeret brev 7/2023 var noe forsinket. Ifølge byrådsavdelingen var årsakene økt arbeidspress og sykefravær i etaten. Oppfølgingsprosjektet «Profesjonell drift av Kulturetatens forvaltnings- og utleievirksomhet» skulle ferdigstilles i juni 2024, men ble forsinket til høsten 2024.

8 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om internkontrollen på utvalgte områder i Kulturetaten er tilfredsstillende. De utvalgte områdene er oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger, utleie av lokaler, habilitetsvurderinger og utlysning og gjennomføring av konkurranse for anskaffelser.

8.1 Konklusjoner

Forvaltningsrevisjonen viser at Kulturetaten hadde iverksatt et bredt anlagt forbedringsarbeid, men at det var flere områder der internkontrollen ikke var tilfredsstillende.

Kulturetaten hadde en praksis med å sette vilkår for tildeling av tilskudd, men det var svakheter i vilkårssettingen. Vilklårene var ofte generelle og lite konkrete. Slike vilkår legger ikke i tilstrekkelig grad til rette for å kontrollere hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene. Videre var det svakheter ved etatens rutiner og praksis for å gjennomføre kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene. Etaten hadde heller ikke sørget for å kontrollere saksbehandlingen av dette. Kulturetaten hadde ikke etablert et system for evaluering av effekten av tilskuddsordningene.

Kulturetaten hadde i varierende grad utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandlingen av tildeling av ulike typer lokaler for utleie. Etaten hadde etablert en praksis med å inngå skriftlige kontrakter ved utleie av lokaler. Etaten hadde rutiner for enkelte etterkontroller av deler av saksbehandlingen. Det var ikke etablert systematiske etterkontroller av utleieforvaltningen i etaten som helhet eller i de ulike avdelingene. Kulturetaten hadde på flere områder lagt til rette for at forhold av betydning for habilitet kunne bli vurdert og avklart. Det var imidlertid en svakhet at det ikke var etablert rutiner som fanget opp alle deler av saksbehandlingen.

Kulturetaten praksis med å unnta anskaffelser fra konkurranse uten at det framgår en klar dokumentasjon for hvorfor etaten anser at anskaffelsen kan unntas, er i strid med prinsipper i anskaffelsesregelverket som etterprøvbarehet. Det gjaldt for eksempel ved anskaffelser på kunstområdet. Samlet sett viser forvaltningsrevisjonen at Kulturetaten ikke alltid følger anskaffelsesregelverket.

8.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Kulturetaten iverksetter tiltak, og viderefører allerede iverksatte tiltak, for å sikre

- tilstrekkelig vilkårssetting som legger til rette for at etaten kan kontrollere hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene
- kontroll av tildelte tilskuddsmidler og av egen saksbehandling
- evaluering av effekten av tilskuddsordningene
- rutiner og etterkontroll for utleie av ulike typer lokaler
- habilitetsvurderinger i alle deler av saksbehandlingen
- anskaffelser og dokumentasjon i tråd med regelverket

9 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse til rapporten fra byråden for kultur og næring og Kulturetaten. I dette kapitlet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i vedleggene 3—4.

9.1 Byråden for kultur og næring

9.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at informasjonen har vært tilstrekkelig og at byrådsavdelingen har hatt god dialog med Kommunerevisjonen underveis. Byråden har ingen kommentarer til metoden. Byråden vurderer at revisjonskriteriene er treffende.

Byråden ser på funnene fra Kommunerevisjonen med et stort alvor. Byråden uttaler at rapporten framstår godt begrunnet og klar i sine anbefalinger. Byråden vil gjennom styringsdialogen i tiden fremover være særlig opptatt av at Kulturetaten gjennomfører og følger opp tiltak og forbedringer. Byråden vil be om at etaten etablerer en forpliktende plan for oppfølging av rapporten og vil gjennom styringsdialogen følge opp at denne planen følges. Byråden viser til tiltak i etterkant av tidligere nummererte brev fra Kommunerevisjonen etter gjennomført regnskapsrevisjon. Disse vil fortsatt være relevante i oppfølgingen av forvaltningsrevisjonen i 2025. Byråden vil i tillegg be etaten om å utforme en ny tiltaksplan med frister for gjennomføring

9.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen merker seg at byråden mener tiltak etter tidligere nummererte brev fortsatt er relevante. Kommunerevisjonen mener dette er viktig i arbeidet for å styrke etatens internkontroll og å redusere risikoen for feil og misligheter. Byråden har meldt relevante tiltak til forvaltningsrevisjonen.

9.2 Kulturetaten

9.2.1 Kulturetatens uttalelse

Kommentarer til rapporten

Kulturetaten skriver at rapporten er oversiktlig og gir etaten et godt utgangspunkt for etatens forbedringsarbeid; både i pågående prosjekter og på nye innsatsområder. Kulturetaten oppgir at informasjonen om undersøkelsen var tilstrekkelig og at den oppfatter at de metoder som benyttes er anerkjente og relevante for oppdraget. Kulturetaten har noen kommentarer til rapporten.

Kulturetaten bemerker at når det gjelder vilkårssetting og rutiner for saksbehandlers kontroll, ble disse i stor grad kvalitetssikret og videreutviklet i løpet av våren 2024. Revisjonens vurderinger baserer seg på funn fra tildelinger i 2023 og hensyntar derfor i liten grad at vilkårene ble endret i 2024, ifølge etaten. Etaten mener de endringene og justeringene som ble gjort i 2024 gir et godt grunnlag for å kunne utøve kontroll.

Etaten skriver at manglende oppfølging av tildelte tilskudd ikke skyldes mangel på rutiner, men mangel på kapasitet. Det har ved flere anledninger vært nødvendig å gjøre harde prioriteringer, der det å tildele og utbetale midler til tilskuddsmottakerne har vært prioritert foran det å kontrollere bruken av de tildelte midlene. Etaten viser til at kapasitetsutfordringene i administrasjonen av tilskudd er meldt som kritisk høy gjennom flere år internt og i den løpende dialogen med overordnet byrådsavdeling. Videre peker etaten på at begrepene «evaluering» og «måling av effekt», slik det er beskrevet i tilskuddsinstruksen, fremstår som svært omfattende prosesser, noe det ikke er avsatt ressurser til å gjennomføre for alle ordninger fortløpende.

Når det gjelder etatens saksbehandling av utleie av lokaler skriver Kulturetaten blant annet at den tar til etterretning at flere av rutineene som omtaler utleievirksomhet i avdelingene ikke var utarbeidet eller formelt ferdigstilt. Kulturetaten viser videre til at økonomiseksjonen i august 2024 foretok fire stikkprøver av utleie på eiendom hvorav én var en næringskontrakt.

Kulturoretaten presiserer at kulturetaten utgjør 0,4 prosent av kommunens samlede investeringer med unntak av investeringer til vann- og avløp og Oslo havn.

Kulturoretaten viser til at denne undersøkelsen sammenfalt med gjennomføringen av ordinær revisjon i etaten og at spørsmålene i stor grad var sammenfallende med spørsmål fra ordinær revisjon og med tilnærmet samme frist, og at dette skapte forvirring. Kulturoretatens inntrykk var at forvaltningsrevisjonen og ordinær revisjon ikke kjente til hverandres informasjonsinnhenting før etaten gjorde dem oppmerksom på det. Dette kunne med stor fordel vært bedre koordinert internt i Kommunerevisjonen, sett fra etatens ståsted.

Videre peker etaten på at spørsmål knyttet til etatens praksis og rutiner i forbindelse med inngåelse av næringsleiekontrakter, i intervjuer ble stilt til ansatte i Avdeling Eiendom som ikke har ansvar for inngåelse av slike utleiekontrakter. Juridisk seksjon, som har ansvaret, fanget opp dette i forbindelse med gjennomgang av faktabeskrivelse fra Kommunerevisjonen som ble tilsendt etter gjennomførte intervjuer og undersøkelser. Det ble da gitt tilleggsinformasjon. Juridisk seksjon ble ikke intervjuet om slike kontraktsinngåelser, og ble heller ikke bedt om å fremskaffe dokumentasjon knyttet til slike saker, ifølge etaten. Etaten oppgir videre at dokumentasjon på en bedre måte kunne ha vist hvordan etatens arbeid med inngåelse av næringsleiekontrakter blir gjennomført i praksis. Samtidig slutter etaten seg til Kommunerevisjonens konklusjon om at etaten ikke har skriftlig rutine for arbeidsprosessene med inngåelse av næringsleiekontrakter.

Kulturoretaten opplever at Kommunerevisjonen har gjort et solid arbeid med konklusjoner og anbefalinger, men mener Kommunerevisjonens vurderinger (kapittel 6.3) kunne vært mer utdypet for å unngå uklarheter. Kulturoretaten viser til at Kommunerevisjonen slår fast at «... en svakhet at etatens rutiner innen anskaffelser var uklare når det gjaldt ansvar for å se til at anskaffelsesregelverket ble fulgt». Etaten trekker frem at det ikke framkommer om Kommunerevisjonen mener at dette er årsaken til Kulturoretatens manglende dokumentasjon av vurderinger og beslutninger generelt i etatens anskaffelsesprosesser eller om dette gjelder i anskaffelser hvor anskaffelsesressurs (eller bestiller) ikke er kontaktet.

Kulturoretaten viser også til at Kommunerevisjonen har merknader til anskaffelsen av utvendige påkostninger på Kirkeristen. Kulturoretaten viser blant annet til at Kirkeristen er i meget dårlig forfatning. Dette ble avdekket i 2021. Tid var en meget kritisk faktor som gjorde at etaten besluttet å bruke denne aktuelle rammeleverandøren. Etaten viser blant annet til at tilstanden er utfordrende, og at nye tiltak stadig må iverksettes basert på fortløpende vurderinger fra rådgivende ingeniør. Kulturoretaten skriver at Kulturoretaten må ta befolkningens sikkerhet på alvor da Kirkeristen er lokalisert sentralt i bybildet og vurderer at anskaffelsesforskriften § 13-4a som etaten har henvist til, åpner for dette i slike alvorlige og uavklarte situasjoner.

Kulturoretaten oppfatter at kontrollutvalgets bestilling ikke omfatter en vurdering av byrådsavdelingens oppfølging. Kapittel 7 "Byrådsavdelingens oppfølging" er en beskrivelse og kan derfor med fordel være et vedlegg til rapporten, ifølge etaten.

Meldte tiltak

Etaten oppgir at den vil iverksette tiltak på grunnlag av rapporten. Etaten oppgir følgende tiltak i sin uttalelse:

- Etaten har et pågående prosjekt for å forbedre alle rutiner i hele tilskuddsforvaltningen, herunder vilkårssetting. Planen er at malverk og rutiner er klart innen utgangen av 2025.
- Etablere en rutine for kontinuerlig videreutvikling av tilskuddsforvaltningen basert på erfaringer og analyser. Kulturoretaten har anbefalt politisk ledelse å revidere og oppdatere tilskuddsinstruksen som er fra 2003.
- Etaten vil i 2025 vurdere hvordan utleievirksomheten kan samordnes bedre. Kulturoretaten ser også et behov for å etablere en overordnet rutine eller prosessbeskrivelse for utleie av lokaler hvor Kommunerevisjonens påpekte forhold omtales. Spesielt må grensesnittet med tydelig ansvarsfordeling framgå skriver etaten.
- Etaten tar til etterretning at flere av rutinene som omtaler utleievirksomhet i avdelingene ikke var utarbeidet, formelt ferdigstilt eller kun var beskrevet på intranettsidene. Dette vil etaten rette opp i løpet av 2025.

- Rutine for inngåelse av næringsleiekontrakter vil ferdigstilles i løpet av første halvår 2025.
- Rutine for tilgangsstyring i ISY Eiendom er blitt revidert. Internkontroll av brukere/tilganger 2024/2025 er gjennomført og dokumentert.
- Etaten vil basert på risikovurderinger utarbeide rutiner for etterkontroller av relevante deler av saksbehandlingen for utleie av lokaler. En plan for dette vil utarbeides i 2025.
- Merknader fra forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon vil danne grunnlag for kommende interne revisjonsplaner knyttet til utleie av lokaler. Kulturetaten har som mål å gjennomføre to til tre interne revisjoner årlig.
- Etaten har utarbeidet en overordnet rutine for habilitet, herunder også rutine for å behandle avledet habilitet. Det skal i 2025 iverksettes tiltak for å gjøre rutinen kjent i etaten. Fagavdelingene skal i tillegg utarbeide egne detaljerte prosedyrer for håndtering av habilitetsspørsmål.
- Etaten vil arbeide for å redusere antall direkte anskaffelser.
- Etaten vil i vurderingsnotat ved direkte anskaffelser tydeliggjøre beløpet for anskaffelsen og hvem som har fattet beslutningen om å gjøre en direkte anskaffelse.
- Kulturetaten vil også innenfor kunstområdet følge de etablerte rutinene for anskaffelser. Etaten vil påse særskilt at begrunnelser for at anskaffelser unntas regelverket blir dokumentert.
- Etaten vil omarbeide rutiner og rollebeskrivelser på anskaffelsesområdet for å tydeliggjøre roller og ansvar.

9.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen valgte tilskudd fra 2023 for saksgjennomgangen, slik at det var mulig å undersøke oppfølgingen av rapporteringen av tilskudd. Revisjonens vurderinger av vilkår baserer seg på flere kilder enn disse. Vi har blant annet gjennomført intervjuer og i faktabeskrivelsen framgår også informasjon om vilkårssetting i 2024. Kommunerevisjonens vurderinger har hensyntatt etatens endringer i 2024. I vurderingene har vi også trukket fram at etatens nye krav til revisorbekreftelse i 2024 basert på revisjonsstandarder kan legge til rette for bedre kontroll og økt tydelighet. Dette fremgår av kapittel 3.3.

Økonomiseksjonens stikkprøver er omtalt i kapittel 4.2.3. Vi har i kapittel 2 gjort en justering slik at det er presisert at hvert år avsettes 0,4 prosent av kommunens investeringsbudsjett til kunst gjennom denne ordningen *med unntak av investeringer til vann- og avløp og Oslo havn*.

Forvaltningsrevisjonen er blant annet basert på funn fra regnskapsrevisjonen. Det er tydelig kommunisert i rapporten og i møter med etaten. Det er naturlig at etaten opplever at forvaltningsrevisjonen stiller noen av de samme spørsmålene som stilles av regnskapsrevisjonen. Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen hatt tett dialog mellom forvaltningsrevisjonen og regnskapsrevisjonen. Vi merker oss likevel Kulturetatens merknader til intern koordinering i Kommunerevisjonen og tar det med oss i vårt videre forbedringsarbeid.

Kommunerevisjonen gjør alltid vurderinger av omfang og innretning på intervjuer og annen datainnsamling. Vi mener at vi gjennom vår datainnsamling og skriftlige spørsmål i forbindelse med etatens faktaverifisering, har fått tilstrekkelig informasjon til å svare ut undersøkelsens problemstilling om etatens praksis og rutiner om inngåelse av næringsleiekontrakter. Vi merker oss i den forbindelse at etaten er enig i rapportens konklusjon på dette området.

Kommunerevisjonens vurdering av at det er en svakhet at etatens rutiner innen anskaffelser var uklare når det gjaldt ansvar for å se til at anskaffelsesregelverket ble fulgt, gjelder uavhengig av om anskaffelsesressurs var kontaktet eller ikke. Vurderingen er heller ikke et forsøk på en årsaksforklaring, men er en vurdering av de presenterte fakta opp mot det relevante revisjonskriteriet.

Når det gjelder Kulturetatens kommentarer til anskaffelse av utvendige påkostninger på Kirkeristen og Kommunerevisjonens vurderinger, vil vi bemerke at denne er en av flere anskaffelser som Kommunerevisjonens vurderinger er basert på. Som det framkommer av rapporten, gikk strakstiltakene tilbake til januar 2021. Etaten ga da en av leverandørene på etatens rammeavtale for sammensatte håndverkstjenester i oppdrag å gjennomføre hastetiltak, med begrunnelse i at det ikke var tid til å sette i gang en minikonkurranse. Det

framkommer av kapitel 6.2.2 at i henhold til avtale kan minikonkurranse foretas med en frist på fem kalenderdager. Etaten foretok fortsatt avrop fra samme leverandør på dette strakstiltaket i 2024.

Beskrivelsen av byrådsavdelingens oppfølging av regnskapsrevisjonens funn er tatt inn som et kapittel i rapporten siden det tydelig framgår av prosjektskissen som kontrollutvalget vedtok at undersøkelsen også skulle belyse dette.

Kulturetaten har meldt relevante tiltak i lys av Kommunerevisjonens anbefalinger.

Tabelloversikt

Tabell 1 Tilskuddsordninger og årlige vedtak om tildeling i kroner	12
--	----

Referanser

Referanser fra Oslo kommune:

Byrådssak 1189/07 Etiske regler for ansatte i Oslo kommune

Byrådssak 1036/22 Ny instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

Byrådssak 1037/22 Ny instruks for internkontroll

Forskrift 23. oktober 2014 nr. 1329 om løpende tildeling av tilskudd til kunst- og kulturtiltak, Oslo kommune

Forskrift 24. mars 2010 om driftstilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner, -organisasjoner og -virksomheter, Oslo kommune, Oslo

Forskrift 8. april 2022 nr. 743 om tildeling av subsidierte arbeidslokaler, Oslo kommune

Kulturetaten (2023): Årsberetning 2023

Byrådsavdeling for kultur og næring (2024): Tildelingsbrev for 2024 til Kulturetaten

Eksterne referanser:

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter i 2025

- Rapport 1/2025 Kjøp og hjelpetiltak på barnevernsområdet
- Rapport 2/2025 Vedlikehold av skoler
- Rapport 3/2025 Regnskapsrevisjonen 2024 – Med vekt på økonomisk internkontroll

Kommunerevisjonens rapporter i 2024

- Rapport 1/2024 Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnettet
- Rapport 2/2024 Eierskapskontroll av Oslobolig AS
- Rapport 3/2024 Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
- Rapport 4/2024 Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
- Rapport 5/2024 Økonomisk stønad til store barnefamilier
- Rapport 6/2024 Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder Bydel Grorud og Bydel Ullern
- Rapport 7/2024 Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering
- Rapport 8/2024 Næringsetats kontroll av skjenkesteder
- Rapport 9/2024 Kontraktsoppfølging helse og omsorg
- Rapport 10/2024 Grønn material- og energibruk i nybygg
- Rapport 11/2024 Teknisk informasjonssikkerhet i Elvia AS
- Rapport 12/2024 Ytringskultur i Oslo kommune
- Rapport 13/2024 Byråders habilitet
- Rapport 14/2024 Kontraktsoppfølging i Fornebubanen
- Rapport 15/2024 Eierskapskontroll av Nasjonalt kommunesamarbeid for 110 sentralene IKS
- Rapport 16/2024 Arbeidsintegrering av flyktninger
- Rapport 17/2024 Kjøp og spredning av kommunale boliger

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for vurderingene, det vil si de krav, normer og/eller standarder som revisjonsobjektet skal vurderes mot. Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder, eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området, i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001).

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstilling:

- Er internkontrollen på utvalgte områder i Kulturetaten tilfredsstillende?

Kommunerevisjonen vil belyse følgende temaer for å besvare problemstillingen:

- Kulturetatsens system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger
- saksbehandling ved utleie av lokaler
- habilitetsvurderinger
- utlysning og gjennomføring av konkurranse for anskaffelser

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- forskrift om løpende tildeling av tilskudd til kunst- og kulturtiltak, Oslo kommune
- forskrift om driftstilskudd til kunst, Oslo kommune
- forskrift om tildeling av subsidierte arbeidslokaler, Oslo kommune
- instruks om utforming av tilskuddsordninger i Oslo kommune
- Instruks for internkontroll i Oslo kommune
- instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune
- etisk regelverk i Oslo kommune
- personalreglementet i Oslo kommune
- tildelingsbrev for 2024 til Kulturetaten

I det videre går vi gjennom revisjonskriteriene og utledningen som ligger bak dem – først generelt om internkontroll, som er en utledning som gjelder alle punktene, og deretter en utledning knyttet til hvert av de ovennevnte punktene.

1. Om internkontroll

Det framkommer av kommuneloven § 25-1 at kommunen «[...] skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges». Videre skal internkontrollen «[...] være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold». Dette innebærer ifølge denne paragrafen å

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Oslo kommune har i instruks for internkontroll (byrådssak 1037/22) punkt 2 *Definisjon av internkontroll* beskrevet internkontroll som en prosess som blir iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte. Videre står det at den omfatter de systemer, rutiner og tiltak som skal bidra til å sikre blant annet etterlevelse

av lover, forskrifter, instruks og retningslinjer og at kommunes verdier forvaltes på en forsvarlig måte. I instruksens punkt 4.3 *Tiltak og kontrollaktiviteter* er det beskrevet at «[...] tiltak og kontrollaktivitetene skal være dokumenterte og etterprøvbare». Ifølge instruksen skal det legges særlig vekt på å

- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- sikre at ansatte har nødvendig kompetanse for å kunne gjennomføre oppgavene
- etablere nødvendig kvalitetssikring i oppgaveløsningen
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- etablere rutiner for å melde og håndtere varsel om kritikkverdige forhold

I henhold til Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring (byråds sak 1036/22) punkt 3.4.4 skal system for internkontroll «[...] etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med instruks for internkontroll».

Det er i internkontrollinstruksen punkt 4.5 *Oppfølging og evaluering* beskrevet at «[...] virksomhetens system for internkontroll skal følges opp og evalueres for å sikre at internkontrollen etterleves og fungerer som forutsatt og bidrar til utvikling og forbedring. Rapportering og håndtering av avvik skal inngå som en viktig del av forbedringsarbeidet.» Det står blant annet videre at dette innebærer «[...] frittstående oppfølging og evaluering der risiko- eller vesentlighetsvurderinger tilsier det».

Det framgår av tildelingsbrevet 2024 for Kulturetaten fra Byrådsavdeling for kultur og næring at etaten i 2024 «[...] må fortsette arbeidet med å styrke og videreutvikle det interne styringssystemet, herunder internkontroll, samhandling på tvers og kvalitetssikring av leveranser».

2. Kulturetatens system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger

Revisjonskriterier

- Kulturetaten skal sette nødvendige vilkår for tildelingen av tilskudd og vurdere konkrete krav tilpasset den enkelte tilskuddsordning.
- Kulturetaten skal ha rutiner og praksis for å gjennomføre kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene.
- Kulturetaten skal ha rutiner og praksis for å kontrollere om det i saksbehandlingen er gjennomført en kontroll av hvordan tilskuddsmottakeren har brukt midlene.
- Kulturetaten bør ha etablert et system for å evaluere effekten av tilskuddsordningene.

Utleddning av revisjonskriteriene

Vi viser til utledningen om internkontroll i kapittel 1 ovenfor.

Bystyret har vedtatt regler for tilskuddsforvaltning som er nedfelt i instruks om utforming av tilskuddsordninger i Oslo kommune (bystyresak 503/03). I punkt 9 *Vilkår (forbehold) ved tildeling av tilskudd* er følgende beskrevet:

Det skal stilles vilkår om kontroll med hensyn til anvendelsen av midlene og klart fremgå at misbruk kan medføre krav om tilbakebetaling og ansvar.

Følgende anses som nødvendige forbehold (vilkår) ved tildeling av tilskudd:

- Krav om revisorbekreftet regnskap og signerte rapporter for tilskudd på kr 200 000,- eller mer. For beløp under kr 200 000,- er det tilstrekkelig at leder av organisasjonen og en til undertegner regnskap og rapporter. For store bevilgninger anbefales at det stilles krav om særattestasjon fra revisor på at midlene er brukt etter formålet.
- Krav om Oslo kommunes adgang til innsyn og kontroll med de bevilgede kommunale midler.
- Krav om tilbakeføring av ubrukte midler og / eller midler ikke anvendt til formålet.

- Eventuelt krav om synliggjøring av at tilskudd er gitt av Oslo kommune.

Øvrige krav må vurderes konkret for den enkelte tilskuddsordning.

I instruksens punkt 12 *Etterkontroll av tilskuddsmottakers bruk av midlene* står det følgende:

Det skal innføres rutiner for etterkontroll av tilskuddsmottakers bruk av midlene. Oppfølging og kontroll må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir.

Videre er det beskrevet i instruksens punkt 13 *Etterkontroll av saksbehandlingen (stikkprøvekontroll)* at

Det skal innføres rutiner for etterkontroll av saksbehandlingen. Oppfølging og kontroll må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir.

I instruksens punkt 14 *Evaluerings av tilskuddsordningen (effekten). Ressursbruk/måloppnåelse* står det at

Tilskuddsordningene bør evalueres når dette anses hensiktsmessig. Evalueringen må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir.

Bystyret har vedtatt en rekke forskrifter som regulerer de ulike tilskuddsordningene. Krav om vilkår for tildeling av tilskudd, rapport og regnskap og kontroll med bruk av midler framkommer i de ulike forskriftene, og nedenfor vises noen eksempler på krav fra noen av disse forskriftene.

I henhold til forskrift om løpende tildeling av tilskudd til kunst- og kulturtiltak, Oslo kommune § 8 *Vilkår for tildeling av tilskudd* framgår det at

I vedtak om tilskudd gis nærmere vilkår for tildelingen, herunder:

- det skal fremkomme tydelig i annonseringen eller ved annen kunngjøringsform at tiltaket er støttet av Oslo kommune,
- kommunen skal gis melding dersom det inntreffer forhold som innebærer endringer i forhold til de forutsetningene som fremgår av søknaden,
- krav om rapportering og regnskap

Det kan ifølge denne paragrafen i vedtaket stilles flere vilkår for tilskuddet enn det som framgår av oppstillingen i a, b og c.

Det framkommer videre av samme forskrift § 10 *Rapport og regnskap* at

Prosjektrapport og -regnskap for bruk av tilskuddet skal innsendes senest seks – 6 – uker etter at tiltaket er avsluttet.

Krav til rapport og regnskap skal følge de til enhver tid gjeldende overordnede regler for tilskuddsordninger i Oslo kommune, herunder instruks for utforming av tilskuddsordninger i kommunen og de bestemmelser som fremgår av kommunens årlige økonomireglement.

Av forskriftens § 11 *Kontroll med bruk av midler* følger det at «Oslo kommune kan kreve innsyn og kontroll med bevilgede kommunale midler».

Videre framkommer det av forskriftens § 12 *Bortfall av tilskudd* at

Dersom tildeling av tilskudd bygger på uriktige opplysninger fra søker, eller tilskuddet – eller deler av det – ikke er nyttet etter forutsetningene, herunder at fastsatte vilkår ikke er oppfylt, bortfaller tilskudd som ikke er utbetalt, og utbetalt tilskudd kan kreves tilbake.

Det samme gjelder dersom tilskuddsmottaker ikke har levert regnskap og rapport innen fastsatt frist, eller når regnskapet ikke anses tilfredsstillende.

I henhold til forskrift om tildeling av driftstilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner, Oslo § 8 framkommer blant annet at det skal framkomme tydelig i annonsering eller ved annen kunngjøringsform at institusjonen, organisasjonen eller virksomheten er støttet av Oslo kommune. Det stilles også krav om rapportering og regnskap. I forskriftens § 11 *Kontroll med bruk av midler* er det beskrevet at

Oslo kommune kan kreve innsyn og kontroll med bevilgede kommunale midler.

Mottaker av tilskudd plikter å medvirke til slik kontroll, herunder å fremskaffe relevant og etterspurt dokumentasjon m.m.

I forskriftens § 12 *Bortfall av tilskudd og krav om tilbakebetalinger* er det beskrevet at

Dersom tildeling av tilskudd bygger på uriktige opplysninger fra søker, eller tilskuddet – eller deler av det – ikke er nyttet etter forutsetningene, herunder at fastsatte vilkår ikke er oppfylt, bortfaller tilskudd som ikke er utbetalt, og utbetalt tilskudd kan kreves tilbake.

Det samme gjelder dersom tilskuddsmottaker ikke har levert regnskap og rapport innen fastsatt frist, eller når regnskapet ikke anses tilfredsstillende.

Lignende krav som nevnt ovenfor er også stilt i blant annet følgende forskrifter:

- forskrift om tildeling av tilskudd til innovasjon innen kulturlivet og kulturnæringene i Oslo kommune
- forskrift om tildeling av tilskudd til Den kulturelle spaserstokken, Oslo kommune
- forskrift om Oslo kommunes stipend til kunst- og kulturformål, Oslo kommune

3. Saksbehandling ved utleie av lokaler

Revisjonskriterier

- Kulturoretaten bør ha en skriftlig rutine for saksbehandlingen av tildeling av lokaler for utleie. Det skal inngås en skriftlig kontrakt ved utleie av lokaler.
- Kulturoretaten skal dokumentere vurderinger etaten gjør ved avgjørelser av hvem som blir tildelt en utleiekontrakt.
- Kulturoretaten skal ha rutiner og praksis for å etterkontrollere saksbehandlingen ved utleie av kontrakter.

Utleiding av revisjonskriteriene

Vi viser til utledningen om internkontroll i kapittel 1.1 ovenfor, blant annet om krav til å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik og om å dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig.

I forskrift om tildeling av subsidierte arbeidslokaler, Oslo kommune framkommer det i § 1 at «[k]unstnere bosatt i Oslo kommune kan søke om tildeling av arbeidslokaler med subsidiert husleie». Videre er det beskrevet at forskriften skal «[...] sikre forutsigbarhet og likebehandling av kunstnere som søker om subsidierte arbeidslokaler».

Tildeling av subsidierte lokaler følger forvaltningsrettslige prinsipper. Forvaltningsrettslige prinsipper kan også gjelde ved inngåelse av avtaler på forretningsmessige vilkår, avhengig av avtalens art og innhold.

I lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 23 (*formene for enkeltvedtak*) slås det fast at

Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

God forvaltningsskikk tilsier at Kulturoretaten dokumenterer relevante og nødvendige vurderinger som ligger til grunn ved tildeling av lokaler for utleie.

Det følger videre av forvaltningsloven § 24 (*når enkeltvedtak skal grunngis*) at enkeltvedtak skal grunngis. Begrunnelsens innhold er beskrevet i forvaltningsloven § 25 (*begrunnelsens innhold*), hvor følgende står beskrevet:

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Likebehandling og forutberegnelighet er delvis ulovfestede prinsipper innen forvaltningsretten. Likhetsgrunnsetningen er forankret i Grunnloven § 98, som slår fast at alle er like for loven og ikke må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Forutberegnelighet dreier seg om å sikre forutsigbarhet for dem som er berørt av en sak. I denne sammenhengen betyr det at kommunen som utleier må sørge for at alle potensielle leietakere får tilstrekkelig informasjon til å kunne foreta veloverveide beslutninger om hvorvidt de ønsker å legge inn et leietilbud.

4. Habilitetsvurderinger

Revisjonskriterier

- Kulturetaten skal legge til rette for at forhold av betydning for habilitet kan bli vurdert og avklart.

Utledning av revisjonskriteriene

Vi viser til utledningen om internkontroll i kapittel 1.1 ovenfor.

Kommuneloven § 13-3 slår fast at kommunal saksbehandling er omfattet av habilitetsreglene i forvaltningsloven. Regler for habilitet er regulert i kapittel II i forvaltningsloven. En offentlig tjenestemann er etter § 6 første ledd i forvaltningsloven inhabil til å treffe en avgjørelse eller tilrettelegge for grunnlaget for en avgjørelse i en forvaltningssak

- når han selv er part i saken;
- når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 - et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 - et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

En offentlig tjenestemann kan videre være inhabil etter § 6 annet ledd dersom det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommens upartiskhet. I slike tilfeller skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for vedkommende eller noen vedkommende har en nær personlig tilknytning til. Tjenestemannen avgjør selv om vedkommende er habil eller ikke, jf. forvaltningsloven § 8.

Oslo kommunes etiske regelverk punkt 5 understreker at ansatte er bundet av habilitetsreglene i forvaltningsloven, samt at ansatte har en selvstendig plikt til å varsle overordnede om inhabilitet.

Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådsak 1036/22) sier at alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk (pkt. 3.3.1) og ha oversikt over lover og regelverk (pkt. 3.3.5).

I henhold til Oslo kommunes personalreglement § 13.1 skal ansatte melde inn bierverv til arbeidsgiver. Arbeidstaker skal etter § 13.2 søke om godkjenning av annet arbeid eller verv så lenge ansettelsesforholdet varer.

5. Utlysning og konkurranse – anskaffelser

Revisjonskriterier

- Kulturetaten skal gjennomføre konkurranse for alle anskaffelser omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser.
- Kulturetaten skal dokumentere vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen. Vesentlige forhold for gjennomføringen skal være nedtegnet eller samlet i en protokoll.

Utledning av revisjonskriteriene

Vi viser til utledningen om internkontroll i kapittel 1.1 ovenfor.

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for alle anskaffelser med en verdi over 100 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Det framkommer av § 4 *Grunnleggende prinsipper* at

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.

Prinsippenes innhold er utdypet i forarbeidene til loven. Konkursprinsippet skal sikre at alle leverandører har like muligheter til å konkurrere om offentlige kontrakter, og at offentlige anskaffelser gjøres effektivt. Dette innebærer at oppdragsgiver må sørge for at informasjon om anskaffelsen når ut til et tilstrekkelig antall leverandører. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har uttalt at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører. Prinsippet om likebehandling innebærer at alle leverandører i markedet gis like muligheter til å delta og blir behandlet likt under konkurransen, samtidig som ulike tilfeller ikke må behandles likt.

Forutberegnelighetsprinsippet betyr at oppdragsgiver må følge de reglene og kriteriene som er fastsatt for anskaffelsen.

Kravet om etterprøvbarehet er nært knyttet til prinsippet om forutberegnelighet. Oppdragsgiver må sikre at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen blir begrunnet og dokumentert.

For anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del I (under den nasjonale terskelverdien) tilsier de grunnleggende prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarehet, jf. anskaffelsesloven § 4, også at virksomhetene må ta stilling til om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene som er stilt, og at disse vurderingene bør dokumenteres.

Det følger av anskaffelsesforskriften § 8-11 at for anskaffelser over den nasjonale terskelverdien og under EØS-terskelverdiene (etter anskaffelsesforskriften del II) at

Oppdragsgiveren skal velge tilbud på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal angis i prioritert rekkefølge i anskaffelsesdokumentene.

For anskaffelser over EØS-terskelverdiene (etter anskaffelsesforskriften del III) er det gitt bestemmelser om tildelingskriterier i anskaffelsesforskriften § 18-1.

I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) har oppdragsgiver plikt til å føre anskaffelsesprotokoll. Det følger av anskaffelsesforskriften § 7-1, § 10-5 og § 25-5 at protokollen skal inneholde

opplysninger om sentrale forhold knyttet til gjennomføringen av anskaffelsen. Slike vesentlige forhold kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, valg av leverandører, tildeling av kontrakt eller avlysning av konkurransen. Kravene varierer etter om anskaffelsen er under eller over de ulike terskelverdiene.

Vedlegg 2 Metode

Dette vedlegget gis som et utfyllende tillegg til underkapittel 1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.

1. Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er gjennomført i henhold til *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

2. Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev til byråden for kultur og næring og Kulturoretaten 11. oktober 2024. Byrådsavdeling for kultur og næring og Kulturoretaten ble bedt om å oppnevne kontaktpersoner for forvaltningsrevisjonen. Det ble avholdt oppstartsmøte med Byrådsavdeling for kultur og næring 5. november 2024 og oppstartsmøte med Kulturoretaten 4. november 2024. Et utkast til revisjonskriterier ble sendt Byrådsavdeling for kultur og næring og Kulturoretaten 6. november 2024. Vi mottok svar og enkelte innspill til utledningen 15. november som vi hensyntok og besvarte samme dag. Kulturoretaten har fått oversendt et utkast til fakta som er gjennomgått av etaten, og vi mottok tilbakemeldinger 26. januar 2025. Kommunerevisjonen har gjort endringer på bakgrunn av gjennomgangen. Byrådsavdelingen har fått utkast av den beskrivende delen om byrådsavdelingens oppfølging av regnskapsrevisjonens funn til gjennomgang. Vi mottok svar 27. januar 2025, og byrådsavdelingen hadde ingen kommentarer til teksten. Vi ga en presentasjon av Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i møte med Kulturoretaten og Byrådsavdeling for kultur og næring 4. februar 2025. Rapport ble sendt til uttalelse 6. februar 2025 til byråden for kultur og næring og Kulturoretaten. Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse fra byråden for kultur og næring og Kulturoretaten. I kapittel 9 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 3–4. Rapporten ble korrekturlest mens den var til uttalelse.

3. Metode for datainnhenting og analyse

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet gjennom intervjuer med nøkkelpersonell i Kulturoretaten, dokumentgjennomganger og saksgjennomgang av utvalgte tilskuddsordninger, utleiekontrakter og anskaffelser.

Undersøkelsesperioden er i hovedsak året 2023 til og med oktober 2024. Det meste av datainnsamlingen ble gjennomført i perioden november–desember 2024.

Intervjuer

Intervju er et viktig metodeverktøy i forvaltningsrevisjon fordi det gir en dybdeforståelse av kontekst, praksis og utfordringer som kan være vanskelige å fange opp gjennom dokumentanalyse alene. Intervjuer gir oss muligheten til å forstå hvordan regelverk, rutiner og prosedyrer praktiseres. Gjennom samtaler med nøkkelpersoner kan man avdekke uklarheter, problemstillinger eller praksis som ikke nødvendigvis framkommer i skriftlige dokumenter. Kombinert med andre metoder gir intervju mulighet for triangulering, noe som styrker validiteten av undersøkelsen.

Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi utarbeidet en intervjuguide på forhånd med spørsmål som sikrer at alle viktige temaer blir dekket, samtidig som det gir respondenten rom til å utdype sine svar eller introdusere nye perspektiver. Det gir mulighet til å gå i dybden på et emne, fordi intervjueren kan stille oppfølgingsspørsmål for å avklare eller utdype svarene.

Kommunerevisjonen har gjennomført 15 intervjuer i Kulturoretaten. Vi har identifisert og valgt ut nøkkelpersoner i etaten basert på deres roller, ansvarsområder og tilknytning til de temaene som er sentrale for

forvaltningsrevisjonens problemstilling. Dette sikrer at vi får innsikt fra personer med direkte kunnskap om og ansvar for de områdene som undersøkes.

Vi har intervjuet etatsdirektøren, lederen for juridisk seksjon, lederen for økonomisk seksjon, avdelingsdirektøren for virksomhetsstyring og støtte, avdelingsdirektøren for læring og arena, avdelingsdirektøren for tilskudd og utvikling og avdelingsdirektøren for kunst. Videre har vi intervjuet seksjonslederen for drift, seksjonslederen for publikum og seksjonslederen for tilskudd. Seksjonslederen for drift var også fungerende avdelingsdirektør for eiendom på intervjutidspunktet. Vi har også intervjuet én saksbehandler innen tilskudd, én ansatt i prosjektstilling innen tilskudd, én saksbehandler innen utleie, én seniorkonsulent for anskaffelser (innkjøpsansvarlig) og én kontroller. I intervjuet med seksjonslederen for drift deltok også en fagansvarlig, og i intervjuet med avdelingsdirektøren for læring og arena deltok seksjonslederen for staben i kulturskolen.

Intervjuene var på omtrent en time og ble gjennomført hos Kultoretaten. Det ble skrevet referat fra intervjuene som ble verifisert av de intervjuede.

Dokumentasjon

Dokumentasjon av skriftlige prosedyrer, rutiner, referater, vedtak og beskrivelser er viktige kilder til data i en forvaltningsrevisjon, blant annet fordi det gir innsikt i hvordan virksomheten planlegger, organiserer og gjennomfører sine oppgaver.

Kommunerevisjonen har hatt tilgang til etatens intranett og har kunnet hente ut rutiner, prosedyrer og aktuelle møtereferat mv. derfra. Vi ba videre om tilgang til en rekke dokumenter, som skriftlige prosedyrer for saksbehandling av tilskudd, evaluering og oppfølging av tilskuddsordninger, habilitetsvurderinger, registrering av bierverv, saksbehandling ved utleie av lokaler og anskaffelser. Videre ba vi om oversikt over alle tilskuddsordninger fra 1. januar 2023 til 31. oktober 2024 og oversikt over tildeling av tilskudd fordelt på de ulike tilskuddsordningene i samme periode. Vi ba om oversikt over alle leiekontrakter fra 1. januar 2023 til og med 31. oktober 2024 og oversikt over alle direkte anskaffelser Kultoretaten hadde gjennomført fra 1. januar 2023 til og med 31. oktober 2024. Vi ba også løpende om dokumenter etter behov i forbindelse med informasjon vi fikk i intervjuer, saksgjennomganger mv. Kultoretaten opprettet en kanal i Teams hvor dokumentene ble delt med Kommunerevisjonen.

Vi analyserte dokumentasjonen systematisk ved å vurdere innholdet opp mot revisjonens problemstilling og revisjonskriterier med fokus på å identifisere avvik, mønstre og relevante funn som kunne belyse temaene i prosjektet.

Saksgjennomganger

Saksgjennomgang ved hjelp av stikkprøver er viktig i en forvaltningsrevisjon fordi det gir konkret innsikt i hvordan prosedyrer og rutiner faktisk blir anvendt i praksis. Saksgjennomganger kan også avdekke informasjon om saksbehandlingen som ikke framkommer gjennom dokumentasjon eller intervjuer.

Kommunerevisjonen har gjennomgått ti tildelinger av tilskudd i 2023 (tilskuddssaker) i fire tilskuddsordninger. Vi valgte tilskudd fra 2023, slik at det var mulig å undersøke oppfølgingen av rapporteringen av tilskudd. Tilskuddsordningene er bylivstilskudd, driftstilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner, tilskudd til innovasjon innen kulturlivet og kulturturneringene og løpende tilskudd til kunst- og kulturtiltak. Vi foretok utvalget av tilskuddsordninger og -saker blant annet med hensyn til at utvalget skulle inkludere både prosjekttilskudd og driftstilskudd. Vi valgte tilskudd over 200 000 kroner siden det knytter seg egne rapporteringskrav til disse. Videre ønsket vi å inkludere ulike former for tilskuddsmottakere, herunder aksjeselskaper. Informasjon fra regnskapsrevisjonens undersøkelser ble også benyttet som informasjonsgrunnlag for valg av tilskuddssaker.

Vi hadde tilgang til saksbehandlingssystemet Websak+, der saksbehandlingen var dokumentert i en tilskuddsmodul. Vi gjennomgikk blant annet vedtak, tilsagnsbrev, rapportering og løpende korrespondanse med tilskuddsmottakere. Vi gjorde observasjoner av saksbehandlingen i systemet og noterte i et forhåndsdefinert kontrollskjema med punkter vi skulle undersøke.

Videre gjennomgikk vi syv saker om utleie av subsidierte arbeidslokaler og to saker knyttet til utleie av næringsseiendommer. Dette gjaldt fire leiekontrakter inngått i 2023 og fem leiekontrakter i 2024. Utvalget ble foretatt på bakgrunn av Kulturretatens oversikt over leiekontrakter inngått i perioden fra 1. januar 2023 til 31. oktober 2024. Utvalget ble gjort ved tilfeldig trekning av kontrakter inngått både første halvår 2023 og første halvår 2024, dette for å sikre at vi fikk med oss kontrakter fra ulike tildelinger av atelierer som dekket hele undersøkelsesperioden, og for å kunne undersøke om det var gjennomført etterkontroller. Vi hadde tilgang til ISY Eiendom og Websak+ og noterte i et forhåndsdefinert kontrollskjema med punkter vi skulle undersøke.

Vi foretok et uttrekk fra Agresso for å danne oss et bilde av mulige direkte anskaffelser over 100 000 kroner. Med utgangspunkt i dette uttrekket, informasjon fra gjennomførte intervjuer og undersøkelser i regnskapsrevisjonen valgte vi ut syv anskaffelser som vi gjorde nærmere undersøkelser av. Vi utarbeidet et skjema for gjennomgang i Websak+, men vi fant i liten grad dokumentasjon der. Vi sendte derfor over en egen bestilling til Kulturretaten med forhåndsdefinerte spørsmål vi ba om svar på, basert på dette skjemaet, og der vi ba om tilhørende dokumentasjon.

4. Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#).

5. Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og i hvilken grad innsamlingen har vært fri for systematiske skjevheter.

Undersøkelsen bygger i hovedsak på intervjudata, skriftlig dokumentasjon fra Kulturretaten og saksgjennomganger. For å bidra til økt validitet og pålitelighet har vi så langt det har latt seg gjøre, brukt flere kilder til informasjon. I tilfeller der informasjonen vi presenterer, kun bygger på én kilde, er dette poengtert i rapporten – for eksempel i tilfellene der vi viser til enkelte informantutsagn, dokumenter eller en sak vi har gjennomgått. Våre vurderinger bygger på flere kilder til informasjon. Saksgjennomgangen av utvalgte tilskuddssaker, leiekontrakter og anskaffelser er ikke utformet for å trekke generelle konklusjoner for alle saker. For å sikre at nødvendige opplysninger ble korrekt registrert under saksgjennomgangen, ble denne gjennomført av to personer som kvalitetssikret hverandre under prosessen.

Intervjuene er verifisert av dem som ble intervjuet, og faktabeskrivelsen er verifisert av Kulturretaten. Gjennom faktaverifiseringen fikk etaten også anledning til å gi supplerende informasjon der den så det som nødvendig.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er gjennomført av andre personer enn dem som har samlet inn og analysert dataene.

Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende grunnlag for vurderingene, konklusjonene og anbefalingene våre.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for kultur og næring

Byrådsavdeling for kultur og næring		 Oslo	
Kommunerevisjonen Fredrik Selmers vei 3 0663 OSLO		Unntatt offentlighet Offl. § 5 fjerde ledd	
Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.): 24/4999 - 12	Saksbeh.: Ingvild Margrethe Fasting Furulund, 11.03.2025 415 27 100	Dato:
 Uttalelse til Kommunerevisjonens rapport - Internkontroll i Kulturetaten 			
Det vises til brev av 06.02.2025 om rapport til uttalelse: <i>Internkontroll i Kulturetaten</i>, og der byråd for kultur og næring er bedt om å gi en uttalelse innen 07.03.2025. Kommunerevisjonen stiller i brevet en rekke spørsmål, og disse besvares under.			
1. Har informasjonen om undersøkelsen vært tilstrekkelig? Ja, informasjonen har vært tilstrekkelig. Byrådsavdelingen har hatt god dialog med kommunerevisjonen underveis, og tilbakemeldingene som ble gitt i forkant av revisjonsoppstart ble tatt til følge i det videre arbeidet. 2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke? Vi har ingen slike kommentarer. 3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke? Byrådsavdelingen fikk revisjonskriteriene til uttalelse i forkant av revisjonen, og våre merknader ble tatt til følge. Kriteriene vurderes å være treffende. 4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger? Rapporten framstår godt begrunnet og klar i sine anbefalinger. Jeg ser på funnene fra Kommunerevisjonen med et stort alvor. Rapporten peker på flere sentrale områder der Kulturetaten må forbedre både rutiner og praksis. Jeg vil gjennom styringsdialogen i tiden fremover være særlig opptatt av at Kulturetaten følge opp planer for, og gjennomføring av, tiltak og forbedringer. 5. Har byråden iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres? Jeg vil be om at etaten etablerer en forpliktende plan for oppfølging av rapporten og vil gjennom styringsdialogen følge opp at denne planen følges, se også svar til spørsmål 4.			
 Oslo kommune Byrådsavdeling for kultur og næring		Besøksadresse: Olav V gate 4 Postadresse: Rådhuset, 0037 OSLO	
		Telefon: 21 80 21 80 postmottak@byr.oslo.kommune.no Org. Nr.: 997703634 oslo.kommune.no	

Forvaltningsrevisjonen ble blant annet startet opp på bakgrunn av funn gjort i tidligere beretninger, jf. Nummererte brev 7/2023 og 6/2024. Byrådsavdelingen har i styringsdialogen de siste årene fulgt opp en rekke tiltak i Kulturetaten som følge av disse nummererte brevene, som også er redegjort for i rapporten som nå er til uttalelse. Tiltakene vil fortsatt være relevante i oppfølgingen av forvaltningsrevisjonen i 2025.

Kulturetaten har til byrådsavdelingen redegjort for sine umiddelbare vurderinger av tiltak som skal gjennomføres. Flere er allerede iverksatt med henvisning til de nummererte brevene. Byrådsavdelingen vil fortsette å følge opp disse tiltakene i styringsdialogen. I tillegg vil vi be etaten om å utforme en ny tiltaksplan med frister for gjennomføring.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.
Rapporten oppfattes som nyttig.
7. Har byråden kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk?
Rapportens oppbygning og språkbruk oppfattes som god.

Vennlig hilsen

Anita Leirvik North

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Kulturetaten

Kulturetaten		 Oslo	
Kommunerevisjonen Fredrik Selmers vei 3 0663 OSLO			
Deres ref.: 24/343-46	Vår ref. (saksnr.): 24/4352 - 6	Saksbehandler: Gry Vigdis Paulsen	Dato: 28.02.2025
Rapport til uttalelse - Internkontroll i Kulturetaten			
Vi viser til brev av 06.02.2025.			
Tilbakemeldingen er inndelt i to hoveddeler; 1. Kulturetats uttalelse til rapport «Intern kontroll i Kulturetaten» og 2. Svar på forvaltningsrevisjonens spørsmål.			
Del 1: Uttalelse til rapport			
Nedenfor følger Kulturetats uttalelse til rapport «Internkontroll i Kulturetaten».			
<u>Til rapportens kapittel 3. "Kulturetats system for oppfølging og evaluering av tilskuddsordninger".</u>			
Kulturetaten har som rapporten viser, et pågående prosjekt (prosjekt TIP) for å forbedre alle rutiner i hele tilskuddsforvaltningen, herunder vilkårssetting. I dette ligger en erkjennelse av at hele forvaltningen av tilskudd i etaten har hatt behov for kvalitetssikring og videreutvikling. Prosjektet tar sikte på å ha rutine-malverket klart innen utgangen av 2025.			
Kulturetaten tar revisjonens funn knyttet til tilskuddsforvaltningen til etterretning. Disse samsvarer med mangler i etablerte rutiner som er identifisert i prosjekt TIP.			
Vi vil bemerke at når det gjelder vilkårssetting og rutiner for saksbehandlers kontroll, ble disse i stor grad kvalitetssikret og videreutviklet i løpet av våren 2024. Revisjonens vurderinger baserer seg på funn fra tildelinger i 2023 og hensyntar derfor i liten grad at vilkårene ble endret i 2024. Etaten mener de endringer og justeringer som ble gjort i 2024 gir et godt grunnlag for å kunne utøve kontroll. Det er ellers viktig å presisere at selv om ordningene må ha vilkår tilpasset			
 Oslo kommune Kulturetaten Økonomiseksjonen	Besøksadresse: Storgata 25, 0184 Oslo Postadresse: Postboks 1453 Vika, 0116 OSLO	Telefon: 21802180 postmottak@kul.oslo.kommune.no Org. nr.: 992410213 oslo.kommune.no	

side 2

kriterier i forskrift eller retningslinjer for hver av dem, så er det et mål å ha mest mulig likelydende vilkår på tvers av ordningene.

Vi vil understreke at manglende oppfølging av tildelte tilskudd ikke skyldes mangel på rutiner, og heller ikke (fra 2024) lite dekkende vilkår. Det skyldes derimot mangel på kapasitet til å etterleve rutinene. Det har ved flere anledninger vært nødvendig å gjøre harde prioriteringer, der det å få tildelt og utbetalt midler til tilskuddsmottaker har vært prioritert foran det å kontrollere de tildelte midlene. Kapasitetsutfordringene i administrasjonen av tilskudd er av etaten meldt som kritisk høy gjennom flere år (jf. også overordnet risikoanalyse) og i den løpende dialogen med overordnet byrådsavdeling.

Vi vil videre påpeke at begrepene «evaluering» og «måling av effekt», slik det står i tilskuddsinstruksen, fremstår som svært omfattende prosesser, noe det ikke er avsatt ressurser til å gjennomføre for alle ordninger fortløpende. Kulturetaten er i gang med å etablere en systematisk rutine for kontinuerlig videreutvikling basert på underviserfaringer og analyser. Vi vil i denne sammenheng påpeke at tilskuddsinstruksen er fra 2003, og at Kulturetaten har anbefalt politisk ledelse å revidere og oppdatere instruksen.

Til rapportens kapittel 4. "Saksbehandling av utleie av lokaler"

Kulturetaten har i 2024 arbeidet med en revidert strategi for virksomheten. I forlengelsen av dette arbeidet vil etaten i 2025 vurdere hvordan utleievirksomheten kan samordnes bedre. Kulturetaten ser at dagens organisering medfører utfordringer, da kompetansebygging må gjøres i flere deler av etaten. Kulturetaten ser også et behov for å etablere en overordnet rutine eller prosessbeskrivelse for utleie av lokaler hvor alle de påpekte forhold omtales. Spesielt må grensesnittet med tydelig ansvarsfordeling framgå.

Kulturetaten tar til etterretning at flere av rutinene som omtaler utleievirksomhet i avdelingene ikke var utarbeidet, formelt ferdigstilt eller kun var beskrevet på intranettsidene. Dette vil etaten rette opp i løpet av 2025.

Rutine for inngåelse av næringsleiekontrakter vil ferdigstilles i løpet av første halvår 2025.

I etterkant av revisjon av ISY Eiendom, er "rutine for tilgangsstyring i ISY" revidert. Internkontroll av brukere/tilganger 2024/2025 er gjennomført og dokumentert.

Basert på etatens risikovurdering, vil etaten utarbeide rutiner for etterkontroller av relevante deler av saksbehandlingen. En plan for dette utarbeides i 2025.

Kulturetaten har som mål å gjennomføre årlig 2-3 interne revisjoner hvor ulike deler av virksomheten legges «under lupen». Utvalgte områder besluttes av direktør. Grunnet langtids sykefravær har det ikke blitt gjennomført interne revisjoner i 2024. Det er pr skrivende stund



Oslo kommune
Kulturetaten
Økonomiseksjonen

Besøksadresse:
Storgata 25, 0184 Oslo
Postadresse:
Postboks 1453 Vika, 0116 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@kul.oslo.kommune.no
Org. nr.: 992410213
oslo.kommune.no

ikke foretatt beslutning om hvilke områder som skal undersøkes i 2025, men merknader fra forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon vil danne grunnlag for kommende interne revisjonsplaner.

Kulturetaten vil presisere at økonomiseksjonen i august 2024 foretok 4 stikkprøver av utleie på eiendom hvorav en næringskontrakt. Det ble kontrollert at kontrakt var korrekt registrert i ISY og at fakturering var i hht. kontrakt. Kontrollen er dokumentert.

Til rapportens kapittel 5. "Habilitetsvurderinger"

Kulturetaten har, som kommunerevisjonen viser til, arbeidet med å etablere en felles overordnet rutine for habilitet, herunder også rutine for å behandle avledet habilitet, innen 01.02.2025. Rutinen er ferdigstilt og ble behandlet i etatens ledermøte 28.01.2025. Rutinen stiller blant annet krav til å dokumentere habilitetsvurderinger og til hvordan avledet inhabilitet skal behandles. Fagavdelingene må i tillegg utarbeide egne detaljerte prosedyrer for håndtering av habilitetsspørsmål i aktuelle saker de behandler.

Rutinen ble publisert på etatens intranett 31.01.2025. Avdelingsdirektørene skal gjøre den kjent i sine avdelinger. En kort informasjonsvideo om rutinen er under utarbeidelse, og det planlegges også et 'frokostmøte' for Kulturetatens ansatte i løpet av våren 2025 hvor hovedreglene i rutinen om hvordan habilitetsspørsmål skal behandles, blir gjennomgått.

Til rapportens kapittel 6. "Utlysning og konkurranse – anskaffelser"

Kulturetaten har en presisering (i kursiv) til beskrivelsen av kunstordningen på side 31. Kunstordningen utgjør 0,4% av de samlede investeringer *med unntak av investeringer til vann- og avløp og Oslo havn.*

Vi ser at kommunerevisjonen har merknader til anskaffelse *utvendige påkostninger på Kirkeristen*. Denne saken er også omtalt i kommunerevisjonens brev av 16.01.2025. Kirkeristen er i meget dårlig forfatning, noe som ble avdekket i 2021. Sett ut fra et HMS-synspunkt er situasjonen svært alvorlig. Flere rapporter tilsier at bygget ikke har betryggende egen bæreevne. Vi har derfor vært nødt til å raskt utføre tiltak for å unngå at bygget skulle få bruddskader på konstruksjon og ikke minst sikre at bygningsdeler ikke skulle falle ned på fortau og veibane og gjøre skade på forbipasserende. Tilstanden er utfordrende, og nye tiltak har stadig måttet iverksettes. Fortsatt gjøres fortløpende vurderinger av rådgivende ingeniør på sikring av bygget. Gitt denne alvorlige situasjonen, var vår vurdering at tid var en meget kritisk faktor som gjorde at vi besluttet å bruke denne aktuelle rammeleverandøren som både hadde kjennskap til bygget fra tidligere arbeider og kunne gjøre rask oppstart med utføring av nødvendig sikring av bygget. Kulturetaten må ta befolkningens sikkerhet på alvor da Kirkeristen er lokalisert sentralt i bybildet. Vi vurderer at anskaffelsesforskriften § 13-4a som vi har henvist til, åpner for dette i slike alvorlige og uavklarte situasjoner.



Oslo kommune
Kulturetaten
Økonomiseksjonen

Besøksadresse:
Storgata 25, 0184 Oslo
Postadresse:
Postboks 1453 Vika, 0116 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@kul.oslo.kommune.no
Org. nr.: 992410213
oslo.kommune.no

Kulturetaten har rutine for å utarbeide vurderingsnotat når direkte anskaffelser benyttes. I beskrivelsen av fakta i pkt.6.2.2, ser vi at flere av disse notatene/sakene mangler beløp. Vi vil ta dette inn i framtidige notater samt også tydeliggjøre hvem som har fattet beslutningen om å gjøre bruk av direkte anskaffelser. Kulturetaten vil arbeide for å redusere antall direkte anskaffelser.

Kulturetaten ser videre at vi har enkelte utfordringer knyttet til anskaffelser innenfor kunstmrådet hvor vi har etablert en egen praksis for tildeling av oppdrag spesielt til kunstkonsulenter uten konkurranse, som kommunerevisjonen påpeker ikke er i samsvar med anskaffelsesregelverket. Spesielt gjelder dette manglende dokumentasjon med begrunnelse for hvorfor anskaffelsen er unntatt konkurranse. Kulturetaten vil også innenfor kunstmrådet følge de etablerte rutiner for anskaffelser og påse særskilt at dette inkluderer dokumentasjon av hvorfor anskaffelsen unntas regelverket slik kommunerevisjonen anbefaler.

Kommunerevisjonens vurderinger (pkt. 6.3) kunne vært mer utdypet for å unngå uklarheter. F.eks. slås det fast at det er: «... en svakhet at etatens rutiner innen anskaffelser var uklare når det gjaldt ansvar for å se til at anskaffelsesregelverket ble fulgt». Om kommunerevisjonen mener at dette er årsaken til Kulturetatens manglende dokumentasjon av vurderinger og beslutninger generelt i våre anskaffelsesprosesser eller dette gjelder i anskaffelser hvor anskaffelsesressurs (eller bestiller) ikke er kontaktet, framkommer ikke. Kulturetaten vil omarbeide de rutiner og rollebeskrivelser som det vises til, og tydeliggjøre både roller og ansvar for å unngå at slike uklarheter medvirker til at regelverket ikke etterleves.

Etaten har i november 2024 gjennomført opplæring i alle avdelinger hvor også anskaffelser var tema og hvor nødvendigheten av å dokumentere vurderinger og beslutninger ble understreket.

Del 2: Svar på forvaltningsrevisjonens spørsmål

Følgende spørsmål skal besvares:

1. Har informasjonen om undersøkelsen vært tilstrekkelig?

Informasjonen om undersøkelsen var tilstrekkelig, men denne undersøkelsen sammenfalt med gjennomføringen av ordinær revisjon i etaten. Spørsmål ifm. innhenting av informasjon var i stor grad sammenfallende med spørsmål fra ordinær revisjon for både områdene tilskudd, anskaffelser og til dels utleie og med tilnærmet samme frist. Dette skapte forvirring, og vårt inntrykk var at forvaltningsrevisjonen og ordinær revisjon ikke kjente til hverandres informasjonsinnhenting før vi gjorde dem oppmerksom på det. Dette kunne sett fra vårt ståsted med stor fordel vært bedre koordinert internt i kommunerevisjonen.



Oslo kommune
Kulturetaten
Økonomiseksjonen

Besøksadresse:
Storgata 25, 0184 Oslo
Postadresse:
Postboks 1453 Vika, 0116 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@kul.oslo.kommune.no
Org. nr.: 992410213
oslo.kommune.no

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

Vi oppfatter at de metoder som benyttes er anerkjente og relevante for oppdraget. Samtidig vil vi peke på at spørsmål knyttet til etatens praksis og rutiner i forbindelse med inngåelse av næringsleiekontrakter, i intervjuer ble stilt til ansatte i Avdeling Eiendom som ikke har ansvar for inngåelse av slike utleiekontrakter. Juridisk seksjon, som har ansvaret, fanget opp dette i forbindelse med gjennomgang av faktadel fra kommunerevisjonen som ble tilsendt etter gjennomførte intervjuer og undersøkelser. Det ble da gitt tilleggsinformasjon om prosessen for valg av leietaker og fastsettelse av leienivå mv., men juridisk seksjon ble ikke intervjuet om slike kontraktsinngåelser og ble heller ikke bedt om å fremskaffe dokumentasjon knyttet til slike saker. Dokumentasjon kunne på en bedre måte ha vist hvordan etatens arbeid med inngåelse av næringsleiekontrakter blir gjennomført i praksis, herunder for eksempel dokumentasjon på beslutninger som tas underveis i prosess for tildeling av slike kontrakter mv., men kommunerevisjonens konklusjon om at etaten ikke har skriftlig rutine for arbeidsprosessene med inngåelse av næringsleiekontrakter slutter vi oss til. Se nedenfor i pkt. 5 om hvilke tiltak som skal iverksettes for å etablere slik rutine.

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

Kulturetaten har tidligere i prosessen gitt tilbakemeldinger som kommunerevisjonen har tatt med seg videre i prosjektet.

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

Vi opplever at kommunerevisjonen har gjort et solid arbeid med konklusjoner og anbefalinger. Dog kunne noen vært noe mer utdypet, jf. våre merknader til rapportens punkt 6. Rapporten er oversiktlig og gir oss et godt utgangspunkt for vårt forbedringsarbeid; både i pågående prosjekter og på nye innsatsområder.

5. Har etaten iverksatt tiltak eller vil bydelen vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Kulturetaten vil iverksette tiltak på grunnlag av rapporten. Disse er omtalt i Del 1. "Uttalelse til rapport".

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

Etaten opplever at rapporten gir en god oversikt over områder for forbedring.

side 6

7. Har etaten kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk?

Rapporten har en god og logisk oppbygging med tydelige konklusjoner og anbefalinger, samt et lettfattelig språk.

Vi oppfatter imidlertid ikke at Kontrollutvalgets bestilling omfatter en vurdering av Byrådsavdelingens oppfølging. Kapittel 7 "Byrådsavdelingens oppfølging" er kun en beskrivelse og kan derfor med fordel være et vedlegg til rapporten.

Vennlig hilsen

Stein Slyngstad
Direktør

Jorunn Margrethe Bjerkøen
avdelingsdirektør

Kopi til
Byrådsavdeling for kultur og
næring



Oslo kommune
Kulturetaten
Økonomiseksjonen

Besøksadresse:
Storgata 25, 0184 Oslo
Postadresse:
Postboks 1453 Vika, 0116 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@kul.oslo.kommune.no
Org. nr.: 992410213
oslo.kommune.no



Oslo

Oslo kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tlf. +21 80 21 80

Rapport 4/2025

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på
www.krv.oslo.kommune.no